تقييم التشريعات: دليل إرشادي للمشرعين



آن سيدمان؛ روبرت سيدمان؛ نالين أبيسيكير
تصميم: جودي سيدمان

تقييم التشريعات: دليل إرشادي للمشرعين

تأليف آن سيدمان،
وروبرت سيدمان، ونالين أبيسيكيري
© حقوق النشر محفوظة للمؤلفين

- الرسومات والتصميم العام للكتاب الأصلي: جودي سيدمان
- ترجمة:

مكتب صبره للترجمة القانونية
جمهورية مصر العربية

2003

المحتويات

	الموضوع	الصفحة
مقدمة	: خطة هذا الدليل	12
الباب الأول		
مهمتك في تسهيل التحول الاجتماعي والسياسي والاقتصادي		**13**
الفصل الأول	**: أهمية التشريع**	**15**
	أ. الدولة، والقانون ، والسباق المصيري	15
	ب. الثراء والفقر النسبيان في المجتمع وجودة حكمه يعكسان مؤسساته	16
	ج. السباق المصيري	21
الفصل الثاني	**: دورك كمشرع**	**27**
	أ. لماذا يجب عليك أن تسن السياسات التي تعكس نوايا جادة وملتزم بها علنا في شكل قواعد قانونية؟	28
	هل يستطيع القانون أن يحدث تغييرا اجتماعيا مقصودا؟	30
	الحجج المؤيدة والمعارضة	
	ب. مهامك الثلاث، ولماذا تستلزم منك تقييم مشروعات القوانين.	31
	ج. تقييم مشروع القانون: السلطة مقابل الحقائق والمنطق	32
	د. لماذا يتصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به في مواجهة قاعدة قانونية؟	33
	ملخص	36
		38
الفصل الثالث	**: تحديد أولوية مشروعات القوانين المقترحة**	**41**
	أ. التحديد الاعتباطي للأولويات	42
	ب. معايير تحديد الأولويات	43
	ج. تحديد أولويات التشريعات الخاصة بالتنمية الاقتصادية	46
	1. المؤسسات والفقر في البلدان النامية	46
	2. الجدل الدائر بين الاقتصاديين	48
	• السوق أم تخطيط الدولة: بعض الموضوعات الأساسية	50
	3. تحديد أولوية التشريعات من أجل التحول الاقتصادي	52
	ملخص	58

	الموضوع	الصفحة
الفصل الرابع	**: قراءة مشروع القانون**	**61**
	أ. العناصر الشكلية لمشروع القانون	62
	ب. لغة القانون	64
	ج. تنظيم المادة في مشروع القانون	70
	د. اكتشاف مضمون مشروع القانون	73
	ملخص: خمس خطوات لفهم مشروع القانون	76
	الباب الثاني	
	النظرية التشريعية ومنهج حل المشاكل: أساس مهام المشرع	**79**
الفصل الخامس	**: مقدمة للنظرية التشريعية ومنهج حل المشاكل**	**81**
	أ. منهج لحل المشاكل: دليل لطرح الأسئلة وتقييم مشروعات القوانين	82
	ب. دليل النظرية التشريعية لاكتشاف مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة وإيجاد الحلول لها (مبادئ روكيبي)	89
	ج. وضع حل تشريعي تفصيلي	95
	د. الحصول على الحقائق: مزايا التقرير البحثي	102
	هـ. التعلم من التجارب: التاريخ والقانون المقارن	104
	و. "قائمة فحص" لطرح الأسئلة	105
الفصل السادس	**: ضمان التنفيذ الفعال للقانون**	**113**
	أ. لماذا تعجز بعض الأجهزة عن تنفيذ القوانين؟	114
	ب. تقييم أحكام مشروع القانون من ناحية تنفيذه	124
	1. من "الجزاءات" إلى "التدابير المشجعة على الامتثال للقانون"	124
	2. العقاب مقابل الثواب	126
	3. تقييم أحكام مشروع القانون من أجل الجهاز التنفيذي	128
	ج. مشروعات القوانين ذاتية التنفيذ مقابل مشروعات القوانين غير ذاتية التنفيذ	139
	1. "مأزق" إدارة التنمية وكيفية حله	140
	2. متى تُكتب مشروعات قوانين غير ذاتية التنفيذ؟	144
	3. تقييم مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ	148
	قائمة فحص لتقييم مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ	149
	ملخص	151

	الموضوع	الصفحة
الفصل السابع	**: الحصول على الحقائق وتقييمها**	**153**
	أ. البحث عن الحقائق ذات الصلة	153
	ب. الحصول على الحقائق	155
	ج. أساليب مهمة للبحث عن الحقائق	157
	1. مقارنة بين الأساليب الكمية والأساليب النوعية	157
	2. أنواع الحقائق التي تحتاجها لتقييم مشروع القانون	160
	3. أهمية التقنيات الخاصة باختيار العينات	163
	4. التعلم من القانون الأجنبي والتجربة	164
	ملخص	166
الفصل الثامن	**: تقييم شكل مشروع القانون**	**169**
	أ. معايير لتقييم شكل مشروع القانون	169
	ب. تقييم تنظيم مشروع القانون (الشكل العام)	170
	ج. ربط الكلمات ببعضها لضمان سهولة فهم الجملة التشريعية وسهولة استخدامها	175
	د. مشروع القانون المعدّل لقانون قائم	181
	ملخص	184
الفصل التاسع	**: سن تشريعات لتعزيز الحكم الجيد**	**187**
	أ. الممارسات الفاسدة تقوض الحكم الجيد	188
	ب. تفسيرات للفساد	189
	ج. الحد من نطاق حرية التصرف الممنوحة للمسئولين	192
	د. المساءلة والشفافية	196
	هـ. مقاومة "ثقافة الفساد"	202
	ملخص	217

مقدمة وشكر

يهدف هذا الدليل إلى تزويد المشرعين بما يساعدهم على تقييم التشريعات واقتراحها، عند الضرورة، بغية تشجيع التغيير الاجتماعي الديمقراطي في بلدانهم. كما يعكس هذا الدليل ما تعلمناه على مدى عدة عقود من الزمن عن استخدام القانون لتسهيل إحداث التحول في المؤسسات وهو ما يشكل أساس التنمية والانتقال من صفوف العالم النامي إلى صفوف العالم المتقدم.

ويستند هذا الدليل إلى النظرية التشريعية والمنهج الموضحين في دليل "الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي-الديمقراطي: دليل إرشادي للصائغين القانونيين" Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters (London: Kluwer Law International, 2001). ويعد هذا الدليل امتدادا لأعمال "برنامج كلية الحقوق بجامعة بوسطن حول الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي" (لمزيد من المعلومات يمكنكم زيارة الموقع التالي: www.bu.edu/law/lawdrafting).

وفي كل بلد من البلدان التي زرناها في العالم النامي والعالم الذي يمر بمرحلة انتقالية بين العالمين النامي والمتقدم، كان أعضاء الهيئات التشريعية الوطنية في تلك البلدان يثيرون إعجابنا بمثاليتهم، وذكائهم، ورغبتهم الحقيقية في دفع عجلة التنمية والانتقال إلى صفوف العالم المتقدم. وعلى الرغم من هذه الصفات الممتازة، فإن الطريقة التي استخدم بها معظم هؤلاء النواب سلطتهم التشريعية لم تؤدِ إلى تحسين نوعية الحياة التي تعيشها شعوبهم، وإنما انتهت بمعظم شعوب العالم إلى أن تعيش حياة بائسة للغاية. وقد نشأت فكرة هذا الكتاب عن اقتناع بأن هذه النتيجة المحزنة ليست – كما تعتقد صحف شعبية كثيرة – ناتجة عن اهتمام المشرعين بمصالحهم الذاتية وفسادهم، وإنما ناتجة عن عدم قدرتهم على الاستفادة من سلطتهم التشريعية. ورغم أن المشرعين في العالم النامي والعالم الذي يمر بمرحلة انتقالية يفوزون في الانتخابات فإن فوزهم يرجع لأسباب مختلفة، تتعلق في معظمها بجدارتهم، وليس بمعرفتهم بكيفية تقييم قانون ما من حيث احتمال تحقيقه لتغيير اجتماعي نافع.

ونود أن نعبر عن تقديرنا لكل الذين ساعدونا وما زالوا يساعدوننا في تأليف هذا الدليل وتوزيعه، خاصة أولئك الذين ساهموا في البرنامج الموضح بالموقع المذكور أعلاه؛ وكذلك للقائمين على برنامج الأمم المتحدة للتنمية United Nations Development Programme (UNDP)، الذين اقترحوا علينا، لضمان تحقيق أوسع انتشار ممكن لهذا الدليل، أن تقوم مكاتبهم المنتشرة في بلدان العالم بتحميل هذا الدليل على شبكة الإنترنت وتوزيعه مجانا؛ كما نود أن نعبر عن تقديرنا لكل الجهات المانحة التي وافقت على توفير الدليل من خلال مواقعها على شبكة

الإنترنت. ونتقدم بشكر خاص عن الدعم المعنوي الذي قدمه لنا ستيفان ماركس Stephen Marks، وكيل كلية الحقوق بجامعة بوسطن؛ والأستاذة سينثيا بار Cynthia Barr، التي تعد دعامة أساسية بالنسبة للبرنامج بأكمله؛ والزملاء من أعضاء هيئة التدريس بجامعة بوسطن، الذين قدموا لنا نقدا نقدره أجل تقدير بالإضافة إلى نصائحهم حول البرنامج برمته في المناسبات العديدة التي قدمنا لهم فيها مادة الدليل. ويعد هذا الدليل امتدادا لورقة عمل قدمناها في ندوة عقدها البنك الدولي عام 2001؛ كما نشكر الأستاذ ويليام تشامبليس William J. Chambliss لتوجيهه الدعوة لنا لحضور تلك الندوة. وأثناء تأليف هذا الدليل، عملت ستيفاني روزاندر Stephanie Rosander وكذلك وي تشن Wei Chen كباحثين مساعدين ومديرين للبرنامج بأكمله، مما أتاح لنا مزيدا من الوقت لتأليف هذا الدليل. وفي النهاية، نحن ندين بخالص التقدير لسو موريسون Sue Morrison، المساعدة الإدارية القديرة، والمخلصة، والرائعة بوجه عام، التي تحرص على إنجاز كل ما هو مطلوب. ومن الواضح أنه لن يتحمل أي من هؤلاء الأشخاص الكرام أية مسئولية عن الأخطاء. وفيما يتصل بذلك، فإن أي خطأ يقع هو مسئولية الشخص الآخر.

آن سيدمان، روبرت ب. سيدمان، نالين أبيسيكيرا، جودي سيدمان.

نبذة عن المؤلفين

قبل أكثر من أربعين سنة، عندما بدأت "آن" و"بوب سيدمان" عملهما بالتدريس في جامعة غانا، تولد لديهما لأول مرة اهتمام بالقانون والتنمية. وقد عملت "آن" و"بوب" بالتدريس لمدة اثنتي عشرة سنة في جامعات ستة بلدان إفريقية، وفي جامعة واحدة بالصين. وتركز اهتمام "بوب" بشكل متزايد على استخدام القانون في تسهيل التنمية. وأدركت "آن"، المتخصصة في علم الاقتصاد، أنه ما لم تعمل حكومات البلدان النامية وتلك التي تمر بفترة انتقالية على تغيير "المؤسسات" الموروثة التي يشوبها الخلل الوظيفي، فإن البحوث الموجهة نحو تحسين استخدام الموارد لن تحقق الكثير في سعيها لإنهاء فقر البلدان النامية. ومن خلال عملهما معا، ركز "بوب" و"آن" أكثر فأكثر على صياغة التشريعات لتشجيع التحول الاجتماعي.

وبعد عام 1966، اشتركت "آن" مع "بوب"، بجامعة "ويسكونسن"، في تدريس حلقات دراسية لطلاب العالم الثالث المهتمين بالقانون والتنمية. وعلى مدى الخمس وعشرين سنة التالية، درَّس "بوب" في جامعة بوسطن مادة "الصياغة التشريعية التحليلية" clinical legislative drafting قام فيها الطلاب بصياغة مشروعات قوانين للهيئة التشريعية بالدولة. وقد أعد بوب موادا تعليمية جديدة استخدم جزءا منها في تدريس الصياغة القانونية للطلاب الأفارقة وغيرهم من الطلاب في الخارج. وفي عام 1980 اشترك "بوب" و"آن" لأول مرة في زيمبابوي في تدريس حلقة دراسية حول الصياغة التشريعية لمحامين من جنوب إفريقيا. وعلى مدى العشرين سنة التالية، في الصين، وجمهورية "لاو" الديمقراطية الشعبية، وسيريلانكا، وبوتان، ونيبال، وكازاخستان، وجنوب إفريقيا، وإندونيسيا، وفيتنام، وكمبوديا، وغايانا، وأماكن أخرى، عمل "آن" و"بوب" بشكل مطرد على تحسين عملية "التعليم العملي" "Learning-by-doing" لمساعدة الصائغين القانونيين، من خلال المساهمة في صياغة مشروعات قوانين حقيقية، على تعلم نظرية الصياغة التشريعية، ومنهجها، وأساليبها. وبعد انتهاء الحرب الأهلية في موزمبيق، عقد "آن" و"بوب" ورشتي عمل للمشرعين الوطنيين المنتخبين حديثا في ذلك البلد. ومن هنا أدرك كل من "آن" و"بوب" ضرورة وضع دليل إرشادي، ليس فقط للصائغين القانونيين، بل أيضا للمشرعين الذين ينبغي عليهم أن يقيمّوا عمل الصائغين، وللمواطنين المهتمين بهذا الشأن الذين ينبغي عليهم أن يعملوا مع النواب لضمان سن القوانين التي تشجع التغيير الاجتماعي الديمقراطي. وقد غرست هذه التجربة البذور التي نبت منها هذا الدليل.

وبعد استدعائه إلى نقابة محاميي المرافعات الإنجليزية من جمعية لينكولنز إن Lincoln's Inn الحقوقية الإنجليزية في عام 1964، انضم نالين أبيسيكيرا إلى

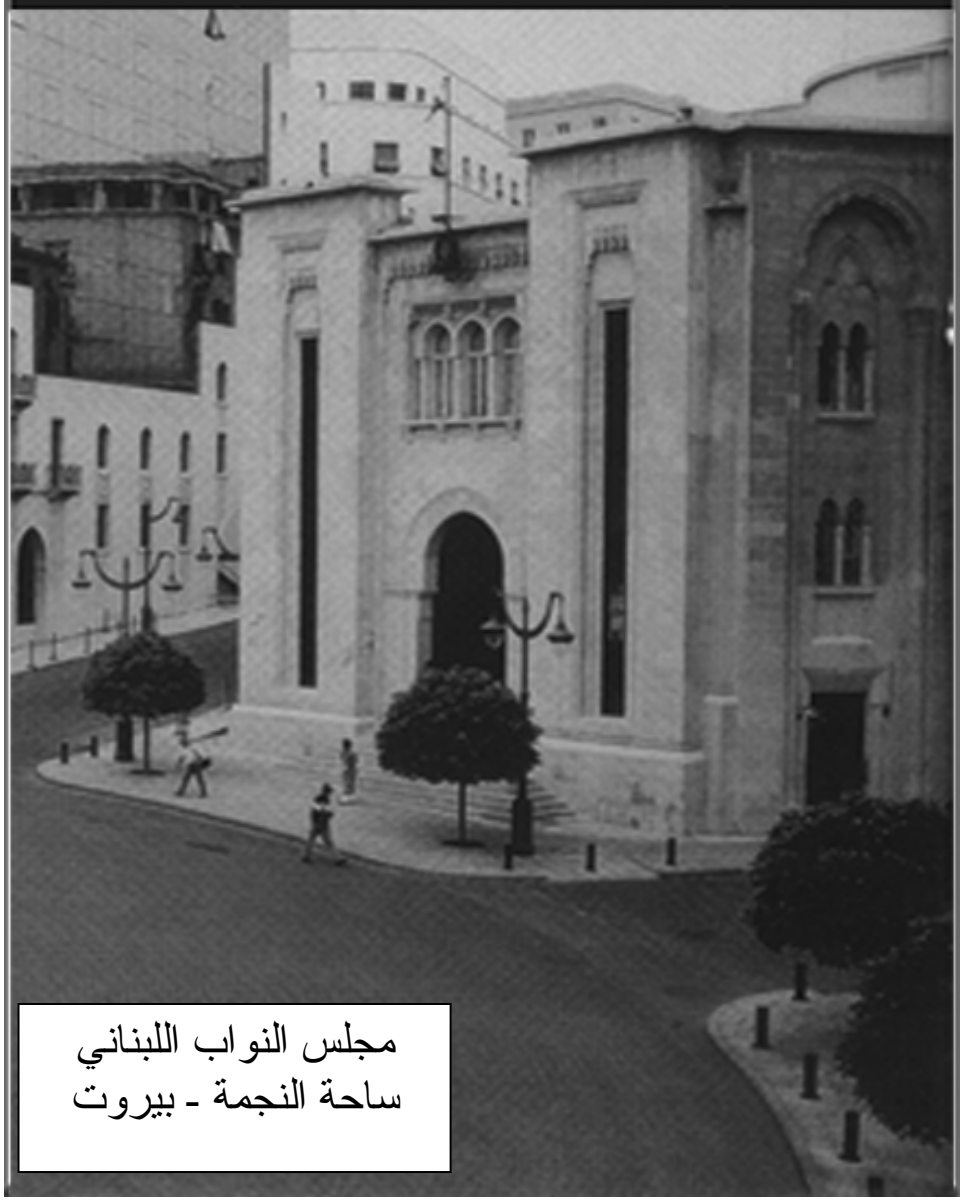
قسم الصائغين القانونيين في سيريلانكا عام 1971. ودرس أيضا بالمعهد القانوني الهندي Indian Law Institute (1975)، وأصبح زميلا بالمعهد الأسترالي للصياغة القانونية the Australian Institute of Legal Drafting في عام 1980. وبعد أن عمل نالين لفترة قصيرة في منصب الصائغ القانوني لجزيرة سيشيل، أصبح في عام 1984 الصائغ القانوني لسيريلانكا، واستمر في هذا المنصب حتى تقاعد عام 2000. وأضاف إلى مهامه منصب مستشار الرئيس (1990)، وعضوية اللجنة القانونية السيريلانكية the Law Commission of Sri Lanka. ويعد نالين عضوا مؤسسا لجمعية الكومنولث للمستشارين التشريعيين the Commonwealth Association of Legislative Counsel، وهو أيضا عضو في مجلسها (من عام 1986 إلى 1996 ومرة أخرى من عام 1999 حتى الوقت الراهن).

وفي عام 1998، وبناء على طلب نالين، دعا برنامج الأمم المتحدة للتنمية "آن" و"بوب سيدمان" للسفر إلى سيريلانكا كاستشاريين، وذلك في إطار الجهود الرامية لنقل السلطة إلى أقاليم البلاد بغية المساعدة في صياغة وتنفيذ برنامج لتعزيز القدرة على الصياغة القانونية في الأقاليم. ومن خلال عملهم معا، وضع ثلاثتهم برنامجا تعليميا عمليا موله برنامج الأمم المتحدة للتنمية أدي إلى تمكين المشاركين السيريلانكيين من مضاعفة تأثيره. ووافق نالين على الانضمام إلى "آن" و"بوب" في تأليف دليل "الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي – دليل إرشادي للصائغين القانونيين" Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters (Kluwer, 2000) الذي صدر عن دار نشر "كلوير" سنة 2000. وقد وثق هذا الدليل، المصمّم لخدمة الأكاديميين والصائغين القانونيين، بالتفصيل المصادر التي استخلص منها المؤلفون مكونات هذا الدليل التي تشكل أساس النظرية التشريعية، ومنهجها، وأساليبها.

وقامت "جودي سيدمان"، وهي فنانة تعمل في جنوب إفريقيا، بوضع التصميم العام ورسم الصور. وتسهل هذه الصور على المشرعين المنتخبين والمواطنين المهتمين بهذا الشأن الاستفادة من الدليل. وخلال تلك العملية، أبدعت جودي في تحرير الدليل بأكمله مضيفة له أفكارا وصياغات جديدة.

شباط/ فبراير 2003
بوسطن، ماساشوستس

الباب الأول:
مهمتك في تسهيل التحول الاجتماعي والسياسي والاقتصادي



مقدمة:



بعد أن تنتهي من قراءة هذا الدليل وتستكمل التدريبات الواردة فيه، ستكون بذلك قد زدت من قدرتك على ممارسة السلطة التشريعية، أي أنك ستصبح قادرا على:

- ***قراءة وفهم*** مشاريع القوانين المقدمة للهيئة التشريعية التي تتبعها؛
- ***تقييم*** ما إذا كانت مشاريع القوانين هذه تعزز المصلحة العامة؛
- ***طرح أسئلة للحصول على الحقائق التي تحتاجها*** لمناقشة ما إذا كانت الأحكام التفصيلية الواردة في مشاريع القوانين هذه ستخدم المصلحة العامة؛
- ***الرقابة على تنفيذ القوانين*** لتضمن أن هذه القوانين ستعزز المصلحة العامة عند تطبيقها؛
- ***التواصل مع ناخبيك بشكل هادف*** حول أنواع القوانين التي يحتاجونها لتحسين نوعية حياتهم.

ويستند الحديث عن التشريع إلى اعتبارات كثيرة. وبينما تناقش كتب كثيرة كيف أن التشريع ينشأ عن المطالب المتنافسة لمجموعات المصالح، والأحزاب، والناخبين الذين يتحدثون بصوت السلطة، يركز هذا الدليل، على العكس من ذلك، على المطالب التي تندرج تحت عنوان المصلحة العامة، متحدثا بصوت العقلانية والخبرة.

وباختصار، يهدف هذا الدليل إلى تمكينك بوصفك واحدا من مجموعة صغيرة من الأشخاص المخولين دستوريا بالسلطة التشريعية في بلدك، من تأدية المهام القانونية الضرورية لتغيير المؤسسات الحالية. وتمثل الممارسة الصحيحة لهذه السلطة المفتاح السري للتغلب على الفقر، والضعف، والحكم السيء. ومن ثم، فإن توظيف المعرفة والمهارة في استخدام سلطة الدولة والقانون لإحداث تغيير مؤسسي نافع يشكل عنصرا أساسيا للفوز بالسباق المصيري.

خطة هذا الدليل

يتناول الباب الأول مهمتك في تسهيل التحول الاجتماعي، والسياسي، والاقتصادي. ويقترح الفصل الأول أن القانون يمثل أداة الحكومة الاختيارية لتنفيذ سياستها. ويقدم الفصل الثاني حتى الفصل الرابع إطارا عاما لتقييم مشروع قانون ما. كما يقدم الفصل الثاني نظرية تشريعية إرشادية لتقييم ما إذا كان القانون المقترح به إمكانيات عالية لإحداث تغيير مؤسسي تحولي يخدم المصلحة العامة. ويوضح الفصل الثالث بإيجاز نطاق سؤال تمهيدي آخر، ألا وهو: كيف يجب أن تساهم، بوصفك مشرعا منتخبا، في اتخاذ قرار حول ترتيب الأولويات بالنسبة لصياغة وسن التشريعات الإصلاحية الضرورية؟ وأخيرا، يناقش الفصل الرابع أهم مهارة من المهارات، ألا وهي: كيف تقرأ مشروع قانون؟

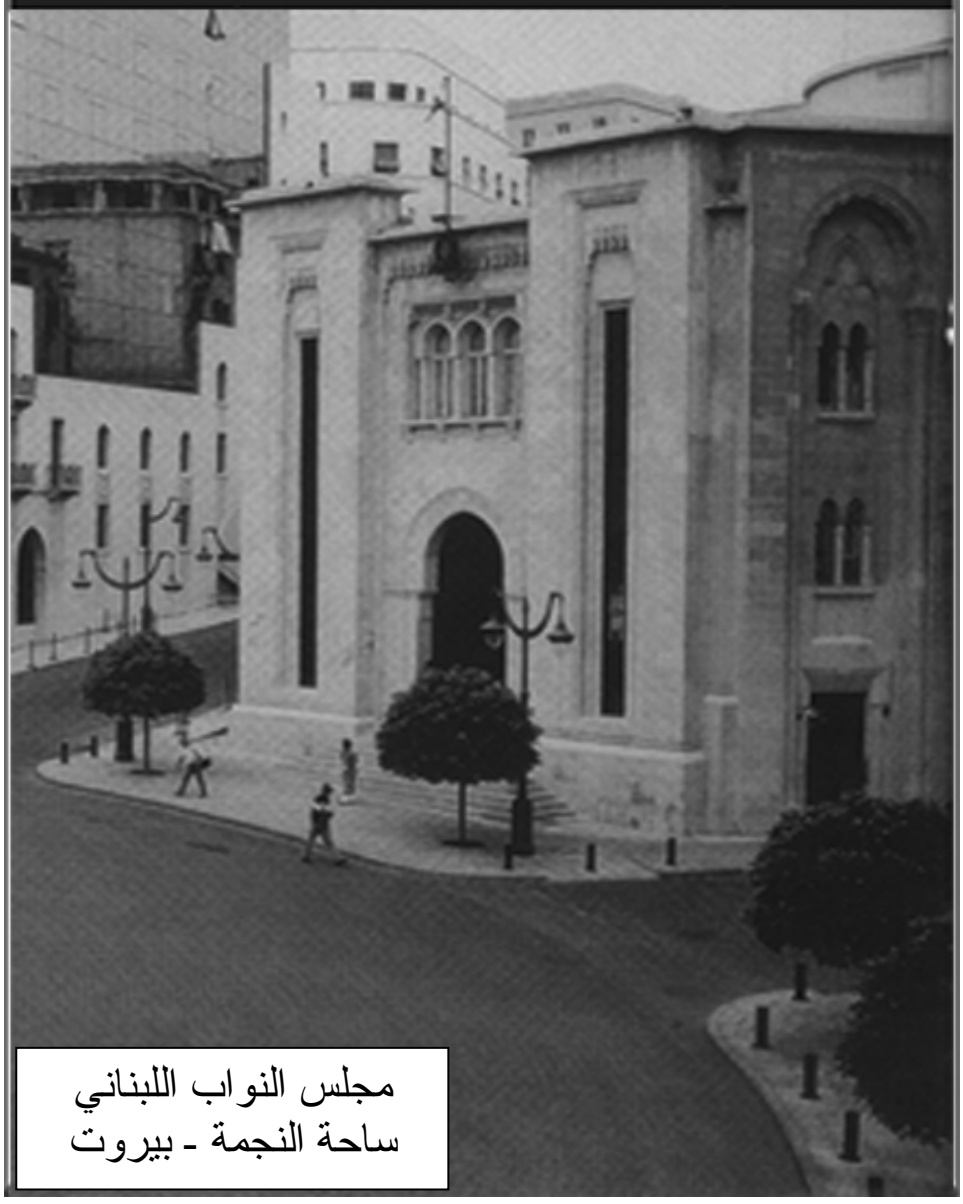
ويركز الباب الثاني على موضوعات تطبيقية تتصل بتقييم التصميم الكلي لمشروع القانون، أو "الخطة التشريعية". ويبين لك كيف تحدد ما إذا كانت تفاصيل مسودة القانون من المرجح أن تتغلب على مسببات السلوكيات التي تشكل المشكلات الاجتماعية الحالية. ويناقش الفصل الخامس كيفية ضم منهج حل المشكلات إلى النظرية التشريعية لوضع قائمة تحتوي على أسئلة ذات صلة يجب طرحها حول مشروع القانون. وما مدى فعالية مشروع القانون على الأرجح في تحقيق أغراضه المزعومة؟ ويوجه الفصل السادس انتباهك إلى أنواع المعلومات التي يجب أن تطلبها كي تحدد ما إذا كانت الأجهزة الحكومية التي حددها مشروع القانون سوف تنفذ الأحكام التفصيلية الواردة فيه بفعالية. في حين يستعرض الفصل السابع أنواع الموضوعات التي يجب أن تضعها في اعتبارك عند تقييم صلاحية الأدلة التي يقدمها الصائغون القانونيون لمشروع القانون ردا على أسئلتك.

ويركز الباب الثالث على تقييم الكفاية الفنية لمشروع القانون. كما يقدم لك الفصل الثامن الأدوات التي تحتاجها لتقييم ما إذا كان الشكل والأساليب المستخدمة في صياغة مشروع القانون من المرجح أن تضمن وجود فهم كامل لدى مستخدميه بالأحكام التي ينص عليها مشروع القانون فيما يتصل بالناحية السلوكية – الأمر الذي يعتبر أول وأهم خطوة من أجل فعالية التنفيذ. وأخيرا، يناقش الفصل التاسع كيفية تقييم قدرة مشروع القانون على التقليل من أخطار اتخاذ القرارات الحكومية الاستبدادية، لا سيما الفساد.



نساء "ماساي" يصوتن لحكومة جديدة، 2003

الباب الأول:
مهمتك في تسهيل التحول الاجتماعي والسياسي والاقتصادي



مجلس النواب اللبناني
ساحة النجمة - بيروت



دكتور كوامي نكروما

الفصل الأول: أهميـــــة التشـــــريع

مقدمة:

يطرح هذا الفصل بعض القضايا الرئيسية التي تشكل جزءا من مهمة النواب المنتخبين عند التصويت على التشريع. وتتمثل هذه القضايا في: التفاعل الأساسي بين الدولة والقانون من ناحية، وبين التنمية الاجتماعية والاقتصادية التي تطمح معظم البلدان إلى تحقيقها. ويتناول هذا الفصل:

أ. مقدمة حول دور الدولة والقانون في الكفاح من أجل الرخاء والتنمية الاقتصادية والاجتماعية؛

ب. كيف تساهم طريقة حكم المجتمع ومؤسساته في تحديد فقره وثرائه النسبيين؛

ج. التضارب بين أهداف وقدرات الحكومات المستقلة حديثا وبين نظمها الموروثة – السباق المصيري.

أ. الدولة، والقانون، والسباق المصيري

في خضم النضال من أجل التحرر من الاستعمار، وجه أول رئيس لغانا، كوامي نكروما، دعوة إلى شعبه قائلا: *"انشدوا المملكة السياسية أولا، وسيتبعها كل ما عداها"*. لقد ألمح الرئيس إلى أن سلطة الدولة يمكن أن تحول مستعمرة سابقة إلى دولة حديثة تنعم بالرخاء. وقد عمّ صدى هذه الصيحة جميع أرجاء العالم.

وبعد مضي نصف قرن، ومع بزوغ فجر الألفية الجديدة، أصبحت القوى الشعبية هي القوة الحاكمة في البلدان المستعمَرة سابقا وفي الاتحاد السوفييتي السابق كذلك. وفي الواقع، لقد استولى الشعب على المملكة السياسية.

ومع هذا، لم يتبع المملكة السياسية كل ما عداها. ومما لا شك فيه أن سقوط الطغيان أحدث تحسينات مهمة في الكرامة البشرية. ففي جنوب إفريقيا، أصبح بإمكان السود أن يلتحقوا بمدارس كانوا قد مُنعوا من دخولها في السابق. وفي تشيكوسلوفاكيا، صار بإمكان كاتب العمود الصحفي أن ينتقد الحكومة الموجودة في سدة الحكم.

ومع ذلك، ما زال الرخاء والحكم الجيد يراوغان كل الدول الجديدة تقريبا. فقد حصل حوالي 80% من سكان العالم على أقل من 20% من الناتج العالمي من البضائع والخدمات. وفي البلدان الفقيرة، استحوذ عدد قليل من الأشخاص على الثروة والسلطة، في حين كان العيش على الكفاف مصير الغالبية العظمى – لاسيما النساء، والأطفال، وكبار السن، والمعاقين، والأقليات العرقية. وفي كثير من البلدان، حدث انخفاض حقيقي في جودة الحياة – بل حتى في متوسط الأعمار – عن مستوياتها عند الاستقلال. وعمتَّ الأمراض (خاصة الإيدز)، والنزاعات العرقية، والحروب الأهلية أجزاء كثيرة من العالم النامي والعالم الذي يمر بمرحلة انتقالية.



ب. الثراء، والفقر، والحكم، والمؤسسات

1- السلوكيات، والمؤسسات، واستخدام الموارد

يستشهد الاقتصاديون بالإحصائيات للمقارنة بين البلدان "الغنية" و"الفقيرة". ولا تعكس هذه الإحصائيات إمكانات البلاد الكامنة وراء قاعدة مواردها، وإنما تعكس طبيعة استخدام البلاد لمواردها ونمط هذا الاستخدام.

ومع ذلك، فالموارد لا تخصص نفسها. ولفهم كيفية تخصيص الموارد، سنبدأ بأبسط صورة من صور المجتمع. وتتألف هذه الصورة من *أناس يتصرفون بأنماط متكررة* – أي داخل *"مؤسسات"*.

تعريف

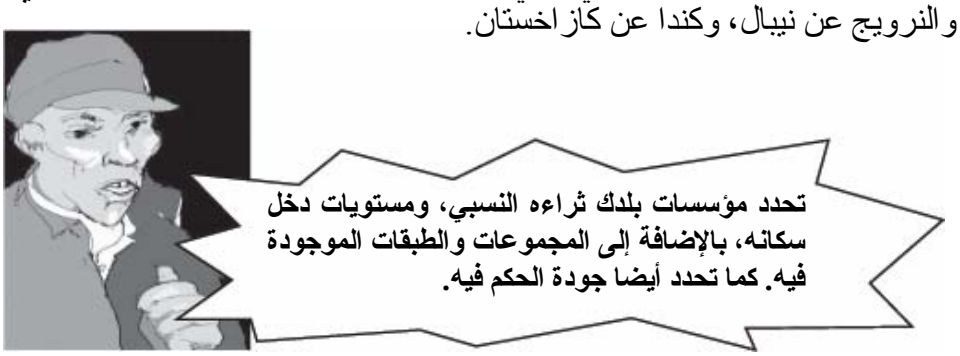
معنى "المؤسسة"

تختلف تعاريف "المؤسسة" "institution"؛ ففي حين يؤكد البعض على *القواعد* التي تحكم سلوك الأشخاص الذين تتألف منهم المؤسسة، يؤكد البعض الآخر على *التوجه الفكري* للمشاركين في المؤسسة تجاه هذه القواعد. وتقوم كل التعاريف على فكرة *الأنماط المتكررة للسلوك الاجتماعي*. ويعرّف هذا الدليل "المؤسسة"، بأنها *مجموعة أو مجموعات متعلقة ببعضها البعض من الأنماط المتكررة للسلوك الاجتماعي*.
ومن ثم، فإن تعريف "المؤسسة" بوصفها مجموعات من الأنماط المتكررة للسلوك الاجتماعي يركز الانتباه على الإشكالية المحورية في هذا الدليل:



يحدد الناس استخدامات موارد بلدهم من خلال أنماط السلوك المتكررة في مجتمعهم – أي من خلال مؤسساتهم. فالبنوك، والمدارس، والمحاكم، والتنظيمات الأسرية، والسجون، والمزارع، والنوادي الاجتماعية، والهيئات التشريعية، والصناعات، ونظم الرعاية الاجتماعية، كل هذه المؤسسات وغيرها من المؤسسات الأخرى التي يصعب حصرها تكوِّن النظام السياسي، والاجتماعي، والاقتصادي لبلدك.

ويتحدد البلد من خلال المؤسسات التي تشكلت فيه عبر التاريخ. وتلك المؤسسات وطريقة عملها هي التي تميز الولايات المتحدة عن الأورجواي، والنرويج عن نيبال، وكندا عن كازاخستان.



السكك الحديدية في الولايات المتحدة وإفريقيا

تأمل خريطتي السكك الحديدية في الولايات المتحدة وإفريقيا. توضح خريطة الولايات المتحدة وجود شبكة عنكبوتية من الخطوط تصل تقريبا إلى كل جزء من أجزاء البلد. في حين توضح الخريطة الإفريقية عددا من الخطوط القصيرة نسبيا التي تبدأ من مكان في اليابسة وتتجه مباشرة إلى أقرب ميناء بحري، ولا توجد بينها سوى تقاطعات قليلة.

ولا شك في أن أحد الإجراءات الحكومية المقصودة هو الذي شكّل المؤسسات التي شيدت هذه السكك الحديدية. ففي الولايات المتحدة، استجابت الحكومة لمتطلبات القرن التاسع عشر الداعية للربط بين مناجم الذهب، والغابات، والتربة السوداء الغنية في الغرب وبين الشرق المستقر فعليا. وأصدر الكونجرس قانونا عرض بموجبه قطعا ضخمة من الأراضي على شركات لتشييد سكك حديدية تمتد عبر القارة.[3] كما استخدمت الحكومة الأمريكية القانون لاستمالة العمال المهاجرين (من الصين وأيرلندا بشكل أساسي) لبناء سككها الحديدية. وقد أدت هذه السكك الحديدية وظيفة أساسية في خلق سوق داخلية للبضائع الأمريكية الزراعية والمصنَّعة.

وصحيح أن الحكومات الاستعمارية شيدت سككا حديدية، ولكنها لم تفعل ذلك في الأساس لمنفعة الشعب ، بل لمنفعة مستثمريها. ففي إفريقيا، كانت هذه السكك الحديدية تنقل المواد من مناطق المناجم، والغابات، والمزارع التجارية الإفريقية إلى أقرب ميناء، ومن ثم فقد مكّنت هذه السكك الحديدية المستثمرين من تصدير المعادن، والأخشاب، والمنتجات الزراعية الإفريقية لمعالجتها في مصانع بلدانهم. وفرض الحكام الاستعماريون قوانين ضريبية لإجبار الأفارقة على العمل في الشركات الاستعمارية ولدى المستوطنين – وعلى العمل في تشييد السكك الحديدية – بأجور تبلغ تقريبا ربع الأجور التي يتقاضاها العمال في البلدان الصناعية. ولم يبن المستعمرون شبكة داخلية مترابطة للسكك الحديدية. ومن غير المثير للدهشة أنه، حتى يومنا هذا، لم تنشئ البلدان الإفريقية سوقا داخلية يعتد بها.



تشييد خطوط السكك الحديدية بجنوب إفريقيا من سبعينات إلى تسعينات القرن التاسع عشر

ولا تعكس خريطتا السكك الحديدية نظاما للقضبان ومختلف استخدامات الموارد فحسب، بل تعكس أيضا طريقة الحكومات في استخدام القانون لتشكيل المؤسسات التي شيدت هذه السكك الحديدية



خريطة ترجع إلى عام 1896 تبين خطوط السكك الحديدية التي تغطي نيوإنجلند؛ لاحظ أن مساحة اليابسة أقل من المسافة بين كيب تاون وميناء إليزابيث على الخريطة المقابلة.

تبين هذه الخريطة التي توضح كل نظم السكك الحديدية في جنوب إفريقيا في تسعينات القرن التاسع عشر أن مسارات السكك الحديدية كانت تأخذ البضائع من اليابسة إلى الموانئ الرئيسية، كما كانت تأخذ العمال المهاجرين إلى المناجم؛ ومن الموانئ كانت المواد الخام تُشحن إلى الخارج، كما كانت المواد المصنعة القادمة من أوروبا تدخل عن طريق هذه الموانئ.

ب. المؤسسات والحكم

لا تجسد مؤسسات البلد طريقة تخصيص موارده فحسب، بل تجسد أيضا جودة حكمه. إذ تحدد *مؤسسات الحكم* قدرة الحكومة على إدارة الموارد الاجتماعية والاقتصادية لتسهيل عملية التنمية أو الانتقال إلى صفوف البلدان المتقدمة. وتتألف عناصر *الحكم السيء* من إجراءات استبدادية وغير فعالة تشوب عمليات اتخاذ القرار الحكومي، ويعني ذلك أن اتخاذ القرار يتم بشكل غير فعال من خلال عمليات تخلو من الشفافية، ولا تخضع للمساءلة، ولا تقوم على المشاركة (وفاسدة في كثير من الأحيان).

تعريف الحكم الجيد

مفهوم "الحكم الجيد"

استُخدم هذا المصطلح لأول مرة في سنة 1989، ثم عرَّف البنك الدولي فيما بعد الحكم الجيد good governance بوصفه "الطريقة التي تُمارَس بها السلطة عند إدارة موارد البلد الاقتصادية والاجتماعية من أجل التنمية". وقد ساوى المستشار العام للبنك بين مفهوم "الحكم" ومفهوم "... *"النظام الجيد"، ليس بمعنى الإبقاء على الوضع الراهن باستخدام قوة الدولة (القانون والنظام)، ولكن بمعنى وجود نظام يستند إلى قواعد نظرية يتم تطبيقها واقعيا وإلى مؤسسات فعالة تضمن تطبيق هذه القواعد. وبما أن نظام القواعد والمؤسسات هذا منعكس عن مفهوم "سيادة القانون"، فإنه يظهر في مختلف النظم القانونية ويمكن التعبير عنه من خلال العبارة المألوفة التالية: "حكومة قوانين لا حكومة أشخاص"*.

ويمكن تلخيص هذه الخصائص في خصيصتين: *حكومة فعالة وقرارات ناشئة عن عملية غير استبدادية في اتخاذ القرار*. وهناك أربعة عوامل تميز هذه العمليات:

- *الحكم وفقا لقواعد*: يتخذ صناع القرار قراراتهم، ليس وفقا لحدس صانع القرار أو لنزوة عابرة من جانبه، ولكن وفقا لمعايير متفق عليها *قائمة على العقلانية والخبرة*؛
- *المساءلة*: يبرر صناع القرار قراراتهم علانية، ويُخضعون قراراتهم للمراجعة من قبل سلطة أعلى معترف بها، ومن قبل الناخب في النهاية؛
- *الشفافية*: يدير المسئولون شئون الحكومة دون تحفظ حتى يتمكن الجمهور والصحافة على وجه الخصوص من متابعة هذه الشئون ومناقشتهم فيها؛
- *المشاركة*: يملك الأشخاص المتأثرون بقرار محتمل – أي المنتفعون – أقصى فرصة ممكنة لإبداء آرائهم حول القرارات الحكومية ومن ناحية أخرى للمشاركة فيها.

وتميل هذه الخصائص في مجموعها إلى الحفاظ على سيادة القانون، كما تضمن للجمهور *التمثيل والتنبؤ بإ*جراءات الدولة.

ويعد الفساد مؤشرا نموذجيا على الحكم السيء، لأنه هو ينتهك بكل أشكاله سيادة القانون ويعوق التنمية الفعالة. ولا يستمر الفساد المنتشر على نطاق واسع لمجرد ضعف الأفراد أو نتيجة "لثقافة الفساد"؛ وإنما يستمر في الأساس نتيجة لضعف *المؤسسات*، أي بسبب المؤسسات التي تعطي المسئولين فرصا وطاقات للتصرف بطريقة فاسدة (انظر الفصل التاسع). ***إن مؤسسات أي بلد لا تحدد فقط الفقر والضعف النسبيين لهذا البلد، وإنما تحدد أيضا جودة حكمه.***



امرأة وطفل في آسيا، 2002

أنت تؤدي دورا مهما للغاية كمشرع في خضم السباق المصيري لتغيير المؤسسات التي تحدد فقر بلدك، وضعفه، وطريقة حكمه.



تدريب: المؤسسات

باستخدام التعريف الذي وضعه هذا الدليل "للمؤسسة"، صِف هيئة بلدك التشريعية *باعتبارها مؤسسة*. ما هي المعايير التي استندت إليها عند اختيارك للخصائص المتضمنة في وصفك؟



الناس في كينيا يحتفلون بالحكومة المنتخبة حديثا، 2003

ج. السباق المصيري

1- كيف تفوز المؤسسات الحالية بالسباق

بعد الاستقلال، قام كثير من المشرعين الشعبيين المنتخبين حديثا بسنِّ قوانين تهدف إلى التنمية. وفي كثير من البلدان، ادعت القوانين الجديدة التي تم طرحها أنها ستعود على الفقراء بالنفع، لأنها توفر التعليم، والصحة، ووسائل النقل، والماء، وحماية المستثمرين، والتأمين الاجتماعي. ومن الناحية العملية، ثبت أن كثيرا من القوانين الجديدة التي تم طرحها بل وربما معظمها – غير فعال. وبالنسبة للفقراء، فإن القوانين المطبقة – أي القوانين المطروحة وفقا لما تم تطبيقه في الواقع – لم توفر لهم خدمات، ولم تشجع إعادة استثمار الفوائض المولدة محليا لخلق وظائف جديدة أكثر إنتاجية ومستويات أعلى من الدخل.

لقد تولى الحكام والمشرعون الشعبيون زمام الحكم الرسمي. ومع ذلك، ظلت المؤسسات القديمة، أو الاستعمارية، أو القائمة على الاقتصاد الموجه هي التي تميز بشكل أساسي بلدانهم. وقد هيأ ذلك الأجواء لسباق مصيري.

وقد يحاول الحكام الشعبيون الجدد استخدام سلطة الدولة لتغيير المؤسسات الحالية حتى تتحقق التنمية الوطنية لسد الاحتياجات الأساسية لشعوبهم. وعندما يتوانى هؤلاء الحكام، تلوِّح لهم المؤسسات الحالية بطعم يغريهم في معظم الأحيان بالإبقاء على الوضع الراهن، وبذلك تموت مبادراتهم عند مولدها.

لقد خسر الحكام الشعبيون الجدد، في كل مكان تقريبا، الدورة الأولى من السباق المصيري. إذ لم تقم سوى بضع حكومات فقط بسن قوانين تشجع التحول المؤسسي لزيادة التوظيف المثمر. كذلك لم تقم سوى بضع مؤسسات بزيادة الدخول المحلية التي يمكن أن تموِّل التوسع في الخدمات الاجتماعية. ولم تُبذل مجهودات كبيرة لإعادة هيكلة الخدمات العامة؛ أو نظم تملك الأراضي؛ أو الشركات، أو البنوك، والمؤسسات المالية الكبيرة التي قيدت القطاعات المنتجة في دولها بالمدخلات والأسواق الأجنبية. وبدلا من ذلك، كان أكثر ما فعله هؤلاء الحكام هو إنفاق إيرادات حكوماتهم النادرة والاستدانة من الخارج لتوسيع الاستهلاك في شكل خدمات اجتماعية مثل المدارس، والمستشفيات، والطرق.



ليس الحال كما كان: رجل يستبدل العملة النقدية المنكمشة بالعملة النقدية الجديدة- كابول، 2002

وبالإضافة إلى ذلك، وبما أن الحكام الشعبيين الجدد لم يبنوا مؤسسات تعمل على ضمان الحكم الجيد، ظلت عملية صنع القرار الحكومي استبدادية في كثير من الأحيان. وفي معظم الأحيان، يئن الناس عموما من سوء حظهم ولسان حالهم يقول: "لدينا قوانين جيدة، ولكنها تُطبق تطبيقا سيئا".

وفي أواخر سبعينات وثمانينات القرن العشرين، انهار معدل التبادل التجاري للبلدان النامية وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية. ووجد الحكام الشعبيون أنفسهم غارقين في الدين الخارجي. ووعد صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، وكثير من الجهات المانحة بإنقاذ تلك البلدان؛ وأملت الجهات المانحة على تلك البلدان سياسات ليبرالية جديدة مستندة إلى "السوق" بوصفها حلا لكل المشاكل العامة تقريبا. وأدى ذلك إلى انخفاض قيمة عملات تلك البلدان، وارتفاع معدلات التضخم فيها.

وعلى الرغم من تزايد ظروف المجتمع سوءا بوجه عام، فقد وجد الحكام الجدد أنفسهم في كثير من الأحيان ينعمون بالمزايا التي يقدمها لهم رؤساء المؤسسات القديمة. وبمرور الوقت، تخلى كثير من هؤلاء الحكام عن لغتهم الشعبية المنمّقة. وفسدت سلوكياتهم بدءا بالمصالح الذاتية وانتهاء بالفساد.

وبدا في كل مكان تقريبا أن الفوز من نصيب المؤسسات القديمة. وبدلا من أن تغير الحكومات الشعبية المؤسسات المتردية، تبين في معظم الأحيان أن تلك المؤسسات قد نجحت في تغيير الحكام. كما تبين أيضا أن المبادئ الشعبية لم تخسر السباق المصيري بضجة عالية، بل خسرته بأنين.

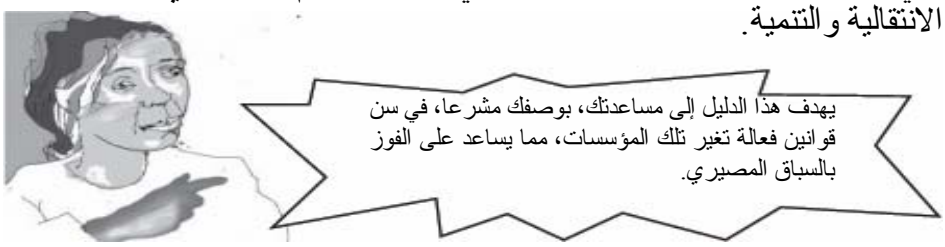
وفي نهاية ثمانينات القرن العشرين، بدا أن هناك دورة جديدة من السباق على وشك أن تبدأ. إذ اكتشفت هيئات المعونة الدولية أنه حتى الأسواق تحتاج إلى قواعد، وأن الحكومات المؤيدة في طريقة حكمها للسرقة توفر مناخا سيئا للاستثمار.[1] ونشأ مفهوم "الحكم الجيد" كموضوع رئيسي. واستلزم ذلك اتخاذ قرارات حكومية غير استبدادية لا تعكس نزوة، وإنما تعكس ***سيادة القانون***.

وحظي القانون والنظام القانوني بأولوية على أجندة التنمية. إذ بعثت الهيئات المانحة جيوشا من المحامين لمساعدة العالم الثالث والحكومات الانتقالية في تعزيز المحاكم وصياغة تشريعات جديدة حول أجندة التنمية. ولضمان فعالية السوق، فرضت الجهات الأجنبية المانحة "قوانينها النموذجية" كشرط لتقديم يد العون. وألحت على وضع "تشريعات تجارية" جديدة تضمن وضع قوانين جديدة للعقود والشركات، والمعاملات التجارية المكفولة بالضمانات، والملكية الفكرية، والشيكات، والمصارف. ووعد الليبراليون الجدد بأنه مع ارتفاع مد الحركة التجارية الجديدة سيبحر الجميع، وسينال الفقراء شيئا من المنافع.

ومع ذلك، تباطأت عجلة التنمية. ذلك أن القوانين الجديدة الرامية لتطوير المؤسسات الليبرالية الجديدة لم تؤدِ إلى حركة تنموية في صالح الأغلبية الفقيرة إلا خلال الفيض المبكر من القوانين التي وضعها الشعبيون. وجدير بالذكر أن الفجوة بين من يملكون ومن لا يملكون لم تصل قط إلى مثل هذا الاتساع، ليس فقط داخل العالم "الثالث" والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، ولكن أيضا بين تلك البلدان وبين العالم "الأول" الصناعي. وبدأت الشكوك تظهر: هل *سيستطيع* الحكام الشعبيون الفوز بالسباق المصيري في وقت من الأوقات؟

2- الطريق إلى المستقبل

يحاول هذا الدليل أن يبرهن لك أنه، لكي تفوز بهذا السباق المصيري، ينبغي عليك أنت وزملائك أن تبتكروا وسائل لتغيير المؤسسات التي تحكم قبضة الفقر، والضعف، والحكم الرديء على إخوانكم المواطنين. ويمكن أن تلعب القوانين التي تسنها أنت وزملاؤك دورا رئيسيا في ضمان الحكم الجيد الذي يسهل المرحلة الانتقالية والتنمية.



وينظر البعض إلى "التخلف" باعتباره سوء تخصيص للموارد فحسب. فالمزارعون لا ينتجون ما يكفي من المحاصيل الغذائية، لذلك يجوع الناس. وأموال كثيرة لا تبتاع إلا بضائع قليلة، لذلك يتزايد معدل التضخم بسرعة. والمدخرات تتراكم بسعر فائدة منخفض للغاية، لذلك لا يستثمر سوى عدد قليل من الناس في مجال الادخار. والملوِّثات تجد طريقها إلى نظام المياه، لذلك يصاب الناس بالسرطان. وعمليات إزالة الغابات تتزايد بسرعة كبيرة للغاية، لذلك تتراجع جودة التربة والغابات ثم تختفيان. ومن هذا المنظور، تتطلب "التنمية" ببساطة تخصيص الموارد بأسلوب مرغوب فيه أكثر.

ومع ذلك لا يمكنكم، بوصفكم مشرعين، أن تسيطروا بفعالية على المحاصيل الغذائية لتطعموا الجوعى، ولا على الدولارات لتوقفوا غلاء السلع، ولا على المدخرات لتنمي نفسها، ولا على الملوثات لتوقف غزوها على إمدادات المياه، ولا على الغابات لتعيد زراعة نفسها.



نبذة عن التدخل

تدخل الدولة يمكن أن يأخذ أشكال مختلفة

يتوقف أساس التنمية الناجحة على استخدام القانون وسلطة الدولة لتكوين بيئة مؤسسية تمكينية. ولا يعني هذا أن الحكومة ينبغي أن تستخدم القانون في "الإدارة الجزئية" للاقتصاد. وبوصفك مشرعا، يمكنك أن تسن قوانين يتم تصميمها بحيث تسهل التنمية أو المرحلة الانتقالية باستخدام مختلف أشكال ودرجات التدخل من جانب الدولة:

- الإدارة الحكومية المباشرة لجهاز حكومي مثل مكتب البريد، أو السجون، أو المحاكم؛
- من خلال تدابير غير مباشرة، مثل القوانين التي تنص على تدريب موظفي الجمعيات التعاونية، أو إدخال تغييرات في قواعد تملك الأراضي، أو تمويل البحث في مجال المنتجات والأسواق الجديدة؛
- من خلال خلق إطار من القواعد يوفر من خلاله الأفراد القوة المحركة، مثل قوانين العقود.

ولا تتوقف درجة التدخل التي يجب أن يتبناها القانون في ظروف معينة على أيديولوجية ما، بل تتوقف على حقائق معينة عن المشكلة الاجتماعية المحددة التي يحاول القانون حلها.

أعضاء اتحاد معلمي جنوب إفريقيا يتظاهرون من أجل تعليم أفضل وكذلك ضد الخصخصة أكتوبر 2002


تستطيع أنت وزملاؤك أن تسهلوا التغيير من خلال سن قوانين تخلق البيئة المؤسسية التمكينية المناسبة. وإذا تم إعداد هذه القوانين بشكل سليم، فإنها ستغري الناس بالتصرف بطرق من المرجح أن تشجع التغييرات المؤسسية التي تفيد الأمة بأكملها.
SADTU
FENDING
QUALITY



ملخص

فيما يلي ملخص لما جاء في هذا الفصل:

1- الثراء والفقر النسبيان بالمجتمع إضافة إلى جودة حكمه يعكسان مؤسساته؛ أي أنماط السلوك المتكررة فيه.

2- مؤسسات المجتمع تحدد مدى الفقر والضعف النسبيين في البلد، كما تحدد أيضا جودة حكمه.

3- تبع الاستقلال "سباقا مصيريا" بين الحكام الشعبيين المتطلعين إلى التنمية وبين المؤسسات الموروثة حول من سيغير الآخر أولا؟

4- وبشكل عام، جاءت المؤسسات الموروثة – حتى الآن – في مقدمة السباق. ذلك أنها لم تتغير تغييرا جوهريا. ومن ناحية أخرى، تغير كثير من الحكام وتخلوا عن مبادئهم الشعبية الأولى.

5- تستطيع أنت وزملاؤك أن تساعدوا في الفوز بالسباق المصيري عن طريق سن قوانين من المرجح أنها ستسهم في تغيير المؤسسات – الأنماط السلوكية المتكررة – التي تجعل شعب بلدك فقيرا وضعيفا نسبيا.



تمرينـــات

1- حدد هذا الفصل ثلاث مشكلات طاغية في كل بلد نامٍ او يمر بمرحلة انتقالية تقريبا، وتتجسد هذه المشكلات في الفقر، والضعف، والحكم السيء. فكّر جيدا في أكثر المصاعب الاجتماعية، أو السياسية، أو الاقتصادية الملحة في بلدك، هل تندرج في نطاق أحد هذه المشكلات الثلاث الأساسية؟

2- لكل بلد، بالطبع، مشكلات ملحة إضافية ولكنها قاصرة عليه فقط؛ مثل البيئة، ومعاملة النساء، ومعاملة الأقليات العرقية، والفساد، ومعاملة الأطفال، والتعليم، والصحة. هل يمكن تصنيف هذه المشكلات بشكل ملائم

تمرينـــات
(تابع)

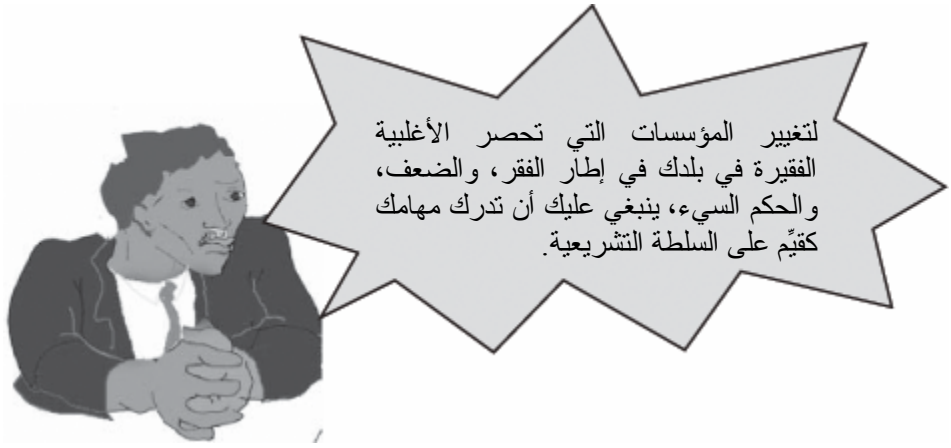


تحت المشكلات الأكثر عمومية المتمثلة في الفقر، والضعف، والحكم السيء؟

3- إلى أي مدى أثبتت قوانين بلدك فعاليتها فيما يتعلق بالتنمية والمرحلة الانتقالية؟ حدد على الأقل قانونا واحدا في بلدك يستطيع المرء أن يقول عنه " هذا قانون جيد، ولكنه طُبِّق تطبيقا سيئا".

4- ما الذي تفهمه من عبارة "السباق المصيري"؟ هل مرَّ بلدك "بسباق مصيري"؟ كيف أعلن هذا "السباق" عن نفسه؟

الفصل الثاني:
دورك كمشـــــــــــرع



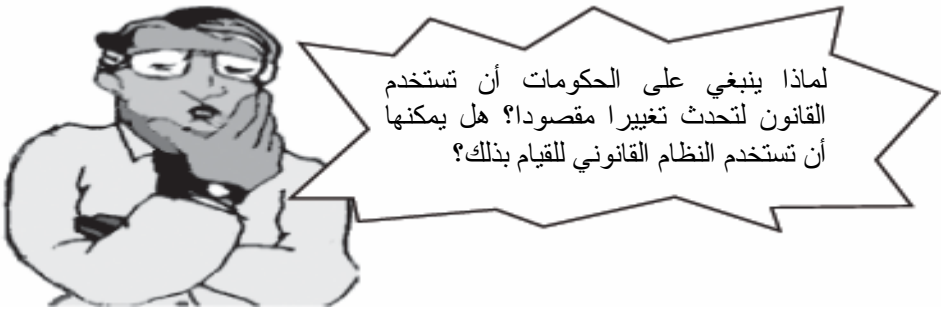
يناقش هذا الفصل تلك المهام في أربعة أقسام فرعية:

أ- لتسهيل التغير الاجتماعي الديمقراطي؛ ينبغي عليك كمشرع ألا تكتفي بمجرد الإعلان عن سياسات مثيرة، بل ينبغي عليك أن تسن تشريعات ***فعالة***.

ب- وتتطلب منك هذه المهمة أداء ثلاث مهام تشريعية، ألا وهي: سن التشريعات، ومراقبة تنفيذها، والتواصل مع ناخبيك. وتتوقف مساهمتك في المهام الثلاث كلها على قدرتك على ***تقييم*** مشروع القانون في ضوء المصلحة العامة.

ج- ويستلزم منك لتقييم مشروع القانون في ضوء المصلحة العامة أن تكون "وصيا على المصلحة العامة" وأن تقيمها على أساس ***المنطق المبني على الخبرة***.

د- ولكي تفعل ذلك – وبالتالي لكي تمارس السلطة التشريعية بفعالية – عليك أن تجيب على سؤال محوري: ***لماذا يتصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به في مواجهة قاعدة قانونية؟***



أ. لماذا تصبح السياسات قوانين؟

تعريفات

تعريفات "القانون" و"النظام القانوني"

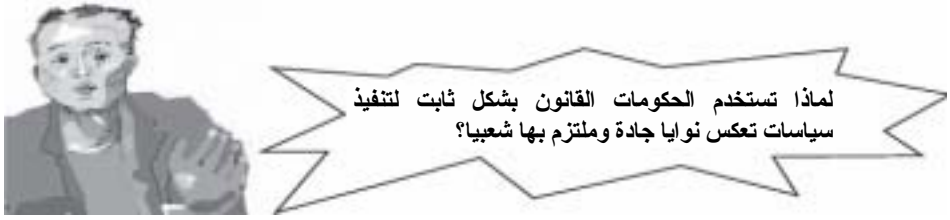
في هذا الدليل يقصد بمصطلحي:

(1) "القانون" "law" قاعدة صادرة عن الدولة وينفذها مسئولو الدولة. وقد يتخذ **القانون** أشكالا متعددة منها: التشريعات البرلمانية، والقوانين المحلية، والتشريعات الفرعية، والقواعد الوزارية، واللوائح الإدارية، وقرارات الحاكم العسكري؛

(2) "النظام القانوني" "the legal order" النظام المعياري بأكمله الذي يكون للدولة ضلع فيه. وهو يتضمن ليس فقط القوانين نفسها، بل يتضمن أيضا المؤسسات التي تضع القوانين (الهيئات التشريعية، والأجهزة المستقلة، والوزارات، والمحاكم) والتي تطبق القوانين (المحاكم، والوزارات، والشرطة). وقد يعرف هذا النظام بالإنجليزية أيضا باسم "the legal system".

1. للحفاظ على النظام الاجتماعي وإحداث تغيير اجتماعي هادف، ينبغي على المجتمعات أن تشكل حكومات تعمل على سن القواعد وتنفيذها.

لا تستطيع الحكومة أن تحكم بدون قوانين. لذلك، ينبغي على مجموعة صغيرة من السياسيين – بمن فيهم أنت – أن يتوصلوا إلى الكيفية التي يتم بها استخدام سلطة الدولة لتغيير المؤسسات المنحرفة. ولتحقيق ذلك، ينبغي على تلك المجموعة الصغيرة من واضعي السياسات، التي تتألف منها الحكومة، أن توجه سلوكيات حشود الموظفين الحكوميين والمواطنين إجمالا نحو المسارات المرغوبة. ولكي تتمكن هذه المجموعة الصغيرة من واضعي السياسات من التأثير في سلوكيات الملايين، ينبغي عليها أن تصوغ القواعد، وتسنها، وتنفذها.



تلعب تصريحات السياسيين وتحذيراتهم المتصلة بالسياسات دورا في تغيير السلوكيات. ومع ذلك، وبالنسبة للسياسات التي تعكس نوايا جادة وملتزم بها شعبيا، ينبغي على الحكومة أن تستخدم القانون لسببين هما: ***الشرعية*** ***Legitimacy*** و**قاعدة *"تجاوز السلطات"*** **rule** ***ultra vires***.

الشرعية: لا يشعر المواطنون والمسئولون في معظم البلدان أنهم ملزمون أخلاقيا بالامتثال لمجرد بيان سياسات. ولكنهم يشعرون أنهم ملزمون أكثر بالامتثال لأوامر القانون. لذا، عندما تسن أنت وزملاؤك النواب قاعدة في شكل *قانون*، فإنكم تكسبونها ***شرعية***. وكلما زادت شرعية القاعدة، كلما امتثل لها المواطنون ونفذها المسئولون. وهم يفعلون ذلك لأنهم يشعرون أنهم ***ملزمون*** بفعله. وبدون درجة يعتد بها من الشرعية، لن تستطيع الحكومات أن تحكم؛ مما سيؤدي إلى سقوط الدولة.

الشرعية والحكم الجيد

اقترح ماكس ويبر في وقت سابق أنه لكي تكتسب الحكومة شرعية، يمكنها أن تستعين إما *بشخصية قيادية ساحرة* (مثل جورج واشنطن أو لينين)، أو *بمرجعية تقليدية* أو *دينية* (مثل الملكية البريطانية أو آيات الله الإيرانية)، أو بما أسماه *بالوسائل القانونية-المنطقية* ***legal-rational means*** (أو بما نطلق عليه اليوم "الحكم الجيد"). وليس سهلا على الحكومة التي تنشد الشرعية أن تخلق شخصية قيادية ساحرة أو تعاليم دينية. وبالتالي، ليس بإمكانها إلا أن تعمل على بناء ***الشرعية القانونية-المنطقية***. ولتحقيق ذلك، لن يكون أمام المشرعين سوى خيار واحد وهو: تدعيم الشرعية؛ ***إذ ينبغي على الحكومة أن تدعم المؤسسات التي تضع أسس الحكم الجيد وتنفذه***.

تجاوز السلطات: تقوم قاعدة *تجاوز السلطات* على أن المسئول الحكومي لن يستطيع القيام بأي شيء بصفته الرسمية بدون تفويض قانوني. وفي الواقع، تخبر هذه القاعدة المسئولين أن المطلوب منهم ليس مجرد الالتزام ببيان السياسات؛ وإنما هم ملزمون بالامتثال ***للقوانين*** فقط.



ولكي تغير المؤسسات، وبالتالي لكي يحدوك الأمل في الفوز بالسباق المصيري، ***يجب*** عليك أنت وزملاؤك أن تسنّوا سياساتكم في شكل ***قوانين***. ويعني الفعل "يجب" ضمنيا "القدرة على ذلك"، وإلا فلن يكون للكلمة معنى.

وخلال معظم فترات تاريخ العالم، كان أولئك الذين يملكون السلطة والامتيازات يستخدمون القانون لخدمة مصالحهم. وكانت مصالحهم تحافظ عادة على المؤسسات التي تشكل أساس سلطتهم وامتيازاتهم. وهكذا، استُخدم القانون ليمنع التغيير الاجتماعي، لا ليشجعه.

ومع ذلك، لا يوجد في القانون ميل *متأصل* لمقاومة التغير. ومنذ سقوط الاستعمار، سعت معظم البلدان النامية في الواقع. لاستخدام القانون في تدابير مجتمعاتها، ولكن معظمها، لم يحقق نجاحا باهرا. وقد أدى ذلك "بالمعارضين بمفهوم المخالفة" "contrarians" إلى القول بأن الحكومة **لا تستطيع** أن تستخدم القانون لتحقيق التغير الاجتماعي المقصود. وعليك أن توازن بين حججهم وبين إجاباتنا عليها.

هل يستطيع القانون أن يحدث تغييرا اجتماعيا مقصودا؟

الحجج المؤيدة والمعارضة



الحجة الأولى بمفهوم المخالفة: المجتمع هو الذي يضع القوانين؛ وبالتالي القانون من صنيع المجتمع. فكيف يمكن لصنيع المجتمع أن يغير المجتمع الذي صنعه؟



الإجابة: "المجتمع" لا يضع القوانين؛ وإنما المشرعون، من أمثالك، هم الذين يضعون القوانين. ويستطيع المشرعون، في حدود القانون، أن يستخدموا القانون لدعم المؤسسات القائمة أو لتغييرها.



الحجة الثانية بمفهوم المخالفة: تتحكم الطبقة الحاكمة في كل من النظام التشريعي والاقتصاد. إذن، لن تقدم الطبقة الحاكمة قط قوانين تضر بمصالحها.

الإجابة: في تاريخ كل بلد مراحل يتحكم فيها *معارضو* الطبقة المسيطرة على الاقتصاد بآلية وضع القوانين. وبعد هزيمة الاستعمار مباشرة، واصلت الشركات الاستعمارية الضخمة في كثير من الأحيان سيطرتها على السلطة الاقتصادية، في حين تولت الأحزاب الشعبية الجديدة زمام السلطة السياسية. وتوفرت لتلك الأحزاب الجديدة فرصة لاستخدام القانون في تغيير المؤسسات الاقتصادية الموروثة. (فشلت تلك الأحزاب في معظم الأحيان، ولكن هذه قصة أخرى).



الحجة الثالثة بمفهوم المخالفة: لا تحقق كثير من القوانين أهدافها المعلنة، ليس من قبيل الصدفة أو بسبب غفلة المشرعين، بل لأن استخدام القانون لإحداث تغيير اجتماعي *لا يمكن* أن ينجح.



الإجابة: في بعض الأحيان، ينجح القانون. فقبل سن قانون ضريبة الدخل، لم يكن أحد يدفع ضرائب عن الدخل. وبدون قانون الانتخابات الوطنية، لما استطاع الناس أن يدلوا بأصواتهم في الانتخابات الوطنية. وفي أحيان أخرى لا ينجح القانون. إذ لا يوجد بلد في العالم يمكن أن يلتزم فيه الناس التزاما كاملا بأوامر قانون يمنع المعاشرة الجنسية بين غير المتزوجين. المشكلة هي أن نكتشف ما الذي يجعل بعض القوانين تنجح وما الذي يجعل بعضها الآخر يفشل، ثم نستخدم هذه المعرفة في كتابة قوانين *فعالة*.



الحجة الرابعة بمفهوم المخالفة: تتجسد وظيفة القانون في حل المنازعات. إذ تحدد القوانين الحقوق والواجبات لإرشاد القضاة إلى كيفية البت في القضايا. ومن ثم، ليس للقانون وظيفة في التغيير السلوكي.



الإجابة: للقانون وظائف عديدة، من بينها البت في المنازعات. ولتسهيل التنمية والمرحلة الانتقالية الموصلة إليها، تستخدم



الحجة الخامسة بمفهوم المخالفة: ترى مدرسة النقد الأدبي المعروفة باسم "اللاتفسيرية" "deconstructionism"، والتي ترجع إلى فترة ما بعد الحداثة، أن "النص" "text" (الكلمات في ظاهرها) ليس له معنى ملازم له، وأن إدراك القارئ وقيمه هما اللذان يشكلان معنى النص. ومن ثم، فإن قراء القانون - أي المخاطَبين به - يفسرون نَصّه كذلك بما يتوافق معهم، ولا يبالون بمقصد المشرع.



الإجابة: إن الكلمات أكبر من أن تكون مجرد شيء يسهل التلاعب بها. ذلك أن السبب في وجود المجتمع هو قدرتنا على التواصل مع بعضنا البعض وهو ما يحدث فعليا. ومن ثم، يمكننا أن نصوغ قانونا دقيقا بما يكفي لنقل معناه الأساسي للمخاطَبين به.



الحجة السادسة بمفهوم المخالفة: يُعتد فقط بالقاعدة التي تتضمن في طياتها قرارا سياسيا، في حين لا يُعتد بالعملية الفنية التي تُكوِّن قانونا من رتق الكلمات ببعضها البعض. ضع سياسات جيدة، وسيصوغ الفنيون القانونيون قوانين جيدة. عليك بدراسة السياسة، لا القانون.

الإجابة: لا بد أن تكون للحكومة سياسات سليمة بالطبع. ومع ذلك، فالسياسة لا تطبق نفسها. لذلك ينبغي أن تتأكد من أن مشروع القانون يترجم عمومياته بشكل واف إلى أوامر، ونواه، ومحظورات.



الحجة السابعة بمفهوم المخالفة: تعكس السلوكيات أسبابا متعددة. ويمثل القانون سببا واحدا فقط من بين هذه الأسباب. وتتفاعل هذه الأسباب بطرق معقدة للغاية بحيث لا يستطيع أحد القول إن كان القانون يسبب سلوكا ما أو كيف يسببه. وما لم يتمكن المرء من فعل ذلك، فلن يستطيع أن يستخدم القانون استخداما هادفا. وسيصبح القانون ومشروع التنمية مهمة مستحيلة.



الإجابة: لا يوجد مطلقا سبب أوحد ومحدد للسلوك. وبالإضافة إلى كلمات القانون، هناك عوامل أخرى غير قانونية تؤثر تأثيرا واضحا في السلوكيات (انظر القسم (هـ) أدناه). وعند تقييم مشروع قانون، عليك ألا تفهم كلماته فحسب، وإنما عليك أيضا أن تفهم القيود والعوامل غير القانونية التي ستؤثر على سلوك المخاطبين به. ومع ذلك، عند تغيير مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة، يستطيع القانون أن يحقق قدرا أكبر من النتائج المرغوب فيها.







يبالغ المعارضون بمفهوم المخالفة في عرض القضية. فالقانون ينجح أحيانا (كما هو الحال بالنسبة لضريبة الدخل وقانون الانتخابات)، ويفشل في أحيان أخرى. وتتمثل المشكلة في فهم العوامل التي تنتج قانونا فعالا في حالة، ومجرد قانون رمزي في حالة أخرى. وقبل أن نفعل ذلك، سنتحول قليلا لنناقش باختصار مهمتك كمشرع.

ب. مهامك الثلاث، ولماذا تستلزم منك *تقييم* مشروعات القوانين

1. لماذا يجب عليك أن تقيِّم مشروع القانون؟

بوصفك عضوا في الهيئة التشريعية التي تتبعها، فإنك تقوم بأشياء عديدة بالإضافة إلى تشريع القوانين. فأنت تعمل على تخفيف التصادم بين الناخبين الأفراد وبين البيروقراطيين الحكوميين؛ وتضغط على الحكومة، نيابة عن دائرتك، من أجل الحصول على مزايا مهمة (مثل المدارس، والعيادات، والطرق)؛ وتستعد للانتخابات التالية؛ وتلقي خطب؛ وفي بعض البلدان، تفتتح الجسور ومحلات السوبرماركت الجديدة. والهدف الأوحد من هذا الدليل هو تعزيز قدرتك على التعامل مع المهام الثلاث الأساسية بالنسبة لممارستك للسلطة التشريعية:

- المبادرة بوضع مشروعات القوانين، وتقييمها، وتعديلها، ومناقشتها؛
- الرقابة على تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين؛
- إقامة قنوات اتصال متبادلة مع أعضاء المجتمع المدني والمحافظة عليها، أي مع "المنتفعين".

ولكي تحقق أي من هذه المهام، ينبغي عليك أن تعرف كيف تقيِّم مشروع القانون.

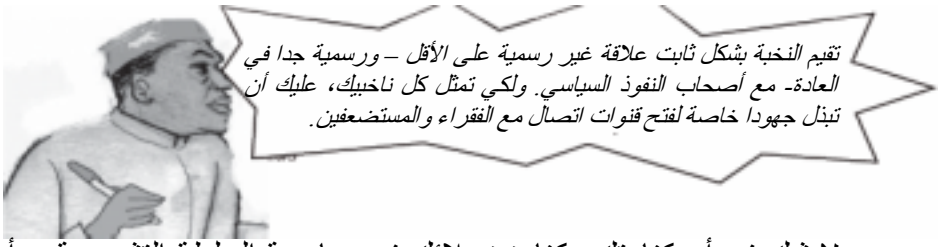
تقييم مشروعات القوانين

أ. ***مناقشة مشروعات القوانين، والتصويت عليها، و(في بعض الأحيان) المبادرة بوضعها.*** تتمثل المهمة التشريعية المحورية المفروضة على حاملي السلطة التشريعية – أي أنت وزملاؤك المشرعون –في سن (أو رفض سن) مشروع قانون.

ولكي تقوم بالتشريع بصورة حكيمة، عليك أن تقيِّم الأدلة المتصلة بنجاح التشريعات السابقة. ولديك قناتان للحصول على هذه المعلومات.

ب. ***الوظيفة الرقابية.*** عندما يمارس النواب مسئولياتهم الرقابية، يستطيعون في العادة أن يدعوا وزراء الحكومة لاستجوابهم أمام الهيئة التشريعية بأكملها. وفي بعض البلدان، تقوم اللجان التشريعية بهذه المهمة. (وإذا لم تكن هناك لجان تشريعية، أو ليست لديها السلطة للقيام بذلك، فقد ترغب في النظر في سن لوائح لتكوين هذه اللجان، وتفويضها فى أن تطلب من المسئولين الوزاريين الرد على أسئلة أكثر تفصيلا.)

ج. ***المحافظة على قنوات اتصال متبادلة مع ناخبيك.*** هناك قناة ثانية لمعرفة مدى نجاح القوانين، وهي أن تعرف ذلك من خلال ناخبيك. إذ يتمثل جزء من وظيفتك *التمثيلية* فى ضرورة إعلامهم بمغازي التشريعات الجديدة. كما يتمثل جزء من وظيفتك *الرقابية* في ضرورة الحصول منهم على حقائق حول مدى تأثير القوانين على حياتهم.



لا شك في أن كفاءتك وكفاءة زملائك في ممارسة السلطة التشريعية – أي مدى كفاءتك في تأدية مهامك القانونية الثلاث – تحدد بشكل قاطع نتيجة السباق المصيري. ولكي تؤدي تلك المهام القانونية بكفاءة، ينبغي عليك أن تعرف كيف تقيِّم ما إذا كان قانون معين يخدم المصلحة العامة أو سيخدمها ولماذا.



تدريب: أدوارك

بوصفك عضوا في هيئة تشريعية، فإنك تلعب أدوارا عديدة مثل: المشرع، ومراقب تنفيذ القوانين، وممثل دائرتك الانتخابية، والسياسي، وعضو اللجنة، ومعين ومساعد لناخبيك في تعاملهم مع البيروقراطية الحكومية. ولكي تؤدي هذه الأدوار، فإنك تقوم بمجموعة متنوعة من المهام.

ضع قائمة بمختلف المهام التي أديتها ***في الأسبوع الماضي*** فيما يتصل بأدوارك المتنوعة باعتبارك عضوا في السلطة التشريعية. أي من هذه المهام يتضمن ممارسة سلطتك التشريعية المفوض بها دستوريا من أجل المصلحة العامة؟

ج. تقييم مشروع قانون:

الانحياز للسلطة مقابل الحقائق والمنطق

لا شك في أن الحجج التي يقدمها المشرِّع لصالح مشروع قانون ما أو ضده تعكس فهمه لكيفية تقييم مشروع القانون. وتتألف هذه الحجج في كل مكان من مزيج من الحجج يتصل بعضها *بالانحياز للسلطة power* والبعض الآخر *بالمنطق المبني على الخبرة reason informed by experience* (أو "الحقائق والمنطق").

ولكن لأي الاتجاهين ستكون الغلبة؟ إن ذلك يتوقف على الدور الذي يلعبه المشرع في تمثيل ناخبيه. ذلك أنه أثناء قيام المشرعين بمهامهم التشريعية، فإنهم يؤدون أحيانا دور ***المفوّض عن*** الدائرة الانتخابية، أو الحزب، أو مجموعة المصالح. وفي أحيان أخرى، يؤدون دور ***الوصي*** على المصلحة العامة. ويتناوب معظم النواب بين الدورين. ومع ذلك، فلكل دور طريقة خاصة للتعبير بها عن حججه، ومن ثم، طريقة خاصة لتقييم مشروع القانون.



أنت وحزبك

أنت وحزبك

في كل بلدان العالم تقريبا، (خاصة في العالم النامي والعالم الذي يمر بفترة انتقالية) لا يمارس المشرعون المنتخبون حديثا سوى قدر ضئيل من الاستقلالية. ومنذ فترة طويلة، سخر كل من جيلبرت وسوليفان بشدة من عضو البرلمان الإنجليزي الذي *"... كان يصوّت دائما استجابة لطلب حزبه، ولم يخطر بباله قط أن يفكر من تلقاء نفسه"*.

ولا تعني ممارسة الاستقلالية أنك يجب أن تفصل نفسك عن حزبك، لأنك بالطبع ستستمع إلى موقف حزبك من مشروع القانون، وتناقشه، وتفكر فيه مليّا، وتطرحه للنقاش داخل الحزب، بل وفي مكان آخر إذا دعت الضرورة لذلك. ومع ذلك، يجب في النهاية ألا تتوقف كيفية إدلائك بصوتك على رغبة حزبك، بل على ***فهمك الشخصي لمنطق كل مجموعة محددة من الظروف والحقائق المتصلة بها.***

ولكي تتصرف بوصفك *مفوضا* عن الشعب، ليس عليك سوى أن تضع أمام نصب عينيك أولئك الذين أيدوك. ولن يتطلب ذلك منك سوى الاستعانة بالحجج المستندة إلى السلطة. ولكن، لكي تبرر دورك كوصي على المصلحة العامة، عليك ألا تضع نصب عينيك مؤيديك فحسب، بل الشعب كله. وسيتطلب ذلك منك الاستعانة بالحجج المستندة إلى المنطق المبني على الخبرة – أي المنطق والحقائق.

وتهدف الحجج القائمة على السلطة عادة إلى حشد المؤيدين، لأنها تتطرق لقضايا مثل التحيز، والعرقية، والولاء للحزب، والانتماء الديني، وذكريات معارك دارت منذ زمن طويل. فعلى سبيل المثال، في المداولات التي جرت حول الإجراءات في الجلسة الافتتاحية للمجلس التشريعي الجديد بموزمبيق، اعترض حزب "رينامو" على إجراء تصويت علني لاختيار رئيس المجلس، وطالب بإجراء اقتراع سري. وبدلا من أن يقدم نواب حزب رينامو أسبابا لهذا الاقتراح، أخذوا يدللون على ماضي حزبهم الديمقراطي، وأثاروا اعتراضات على شخصية مرشح حزب "فريليمو". وكان ذلك بداية لمباراة في التراشق بالألفاظ حول الشخوص.

وعلى العكس من ذلك، تستلزم منك الحجج المستندة إلى المنطق المبني على الخبرة أن *تقدر التبعات الاجتماعية لمشروع القانون*. وجدير بالذكر أن الحجج القائمة على السلطة تخاطب من هم في صفك، بينما تخاطب الحجج المستندة إلى المنطق والحقائق شخصا متشككاً عقلانياً إما في صفك أو في صف من هم ضدك.


السؤال هو،
أي الناس سأتحدث نيابة عنهم اليوم؟

ثلاث حجج تشريعية

ثلاثة أنواع من الحجج التشريعية

لكي تسن مشروع قانون تؤيده، عليك أن تفوز بأصوات زملائك المشرعين. ولتحقيق ذلك، يلجأ المشرعون إلى ثلاثة أنواع من الحجج تستند إلى: الإجماع، وتضارب المصالح، والعقلانية المبنية على الخبرة.

أ. الإجماع: الحجج المستندة إلى "القيم الأساسية". بافتراض أن كل مواطني إحدى الوحدات السياسية متفقون على قيمهم الأساسية، يجب حينئذ على ممثليهم أن يدعم التشريعات استنادا إلى ذلك الإجماع على القيم الأساسية. ومع ذلك، تختلف القيم اختلافا كبيرا. ففي نيجيريا، يعيش بدوي "الفولاني" على أطراف الصحارى في عالم مختلف تماما عن عالم الموظف الحكومي الذي يعيش في لاجوس والذي تلقى تعليمه في أكسفورد. صحيح أن كليهما قد يتحدث لغة الهَوْسا ويتعبد في المساجد، ولكن نسيج حياتهما - وبالتالي "القيم السائدة في مجالهم" "domain assumptions"، وقيمهم الأساسية تختلف اختلافا جوهريا. وإذا لم تكن هناك "قيم أساسية"، فلا يمكن التعويل عليه في إقناع معارضي مشروع القانون. وتصنف الحجة الموجهة لمن لا توجد لديهم قيم "أساسية" مع الحجج الأخرى المستندة إلى السلطة. ولا تروق هذه الحجج للمتشكك العقلاني، لأنها لا تستشهد بالحقائق والمنطق.

ب. تضارب المصالح: الحجج المستندة إلى السلطة. يتفق أصحاب نظرية تضارب المصالح على أنه لا وجود للقيم الأساسية. وفي نفس الوقت، يرون أن "الحقائق" و"القيم" يتواجدان في عالمين مختلفين؛ ذلك أننا لا نستطيع أن نقيس "القيم" أو نقارن بينها. وقد عبَّر شومبيتر Schumpeter عن ذلك على النحو التالي: *"لا وجود لشيء يدعى منفعة مشتركة محددة بشكل فريد يتفق عليها كل الناس... بقوة الحجة العقلية"*.

وينقسم أصحاب نظرية تضارب المصالح إلى نوعين: فرع يؤيد اختيار التعددية وفرع يؤيد اختيار المفاضلة العلنية. ويعتقد أصحاب نظرية *التعددية* أنه بما أن المشرعين يمثلون مجموعة من مجموعات المصالح، فإنهم يسنون الصفقات التي يبرمونها مع بعضهم البعض في شكل قوانين. في حين يؤكد *أصحاب نظرية المفاضلة العلنية* أن تصميم المسئولين المنتخبين على إعادة انتخابهم، مثل كثير من أسماك الضاري المؤذية التي تتنازع على الأموال والأصوات، يدفعهم إلى بيع القوانين "في مزاد" لأعلى المزايدين؛ خاصة عندما ترشح الأحزاب مرشحيها من خلال نظام القوائم. إذ يصوت المشرعون عادة بوصفهم مفوضين عن أحزابهم. ويرى كلا الفريقين أن المشرع ليس لديه خيار سوى التصرف كمفوض عن مجموعة مصالح. ولهذا السبب، يقدم المشرعون حججا لا ترتكن إلى الحقائق والمنطق، بل إلى السلطة. أي أنك لا تصل إلى اتفاق مع الطرف الآخر عن طريق *الإقناع*، بل عن طريق *التسوية*. ومن ثم، فإنك تقيِّم مشروع القانون من منظور ما سيحققه لناخبيك فقط.

ج. حل المشاكل: الحجج المستندة الى الحقائق والمنطق. على عكس التعددية، ترفض نظرية حل المشاكل الفصل بين "الحقائق" و"القيم". إذ أن الحجج المتصلة بما *يفترض* أن يكون عليه القانون السليم لا تنبع من طول التأمل في "قيم" المرء، بل من المنطق المنعكس من الأدلة المتاحة، أي المنطق المبني على الخبرة (انظر الفصل الخامس). وبهذه الطريقة، سوف تجتذب المتشكك العقلاني من خلال الاحتكام إلى العقل، لا إلى العاطفة. وبالتالي سوف تقيم مشروعات القوانين استنادا إلى نفس الأساس.

ولا تستطيع أنت وزملاؤك أن *تتجاهلوا* ببساطة لغة السلطة، ولكن يجب ألا تطغى هذه اللغة على فكركم. وستجد في العالم حولك أن معظم المناقشات التشريعية قد

ركزت على لغة السلطة. وقد أدت القوانين الناشئة عن هذه اللغة إلى خسارة الشعب للسباق المصيري. ولن تتوفر لك ولا لزملائك فرصة كبيرة للفوز بالسباق المصيري إلا إذا قيمتم مشروعات القوانين بأسلوب منظم قائم على الحقائق والمنطق.

ولكي تقيم "الأثر" المرجح لمشروع القانون في ضوء الظروف الفريدة لبلدك، عليك أن تطلب أدلة تتصل بمجموعتين من الأسئلة: هل ستحقق تفاصيل مشروع القانون السلوكيات المنصوص عليها فيه؟ وهل من المرجح أن تُحسِّن تلك السلوكيات المشكلة الاجتماعية المحددة، بدون تكاليف اجتماعية-اقتصادية باهظة؟



للإجابة على هذه الاسئلة، عليك ان تفهم ***السبب وراء تصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به في مواجهة الأحكام القانونية الحالية***. **وإذا** استطعت أن تقدم إجابة معقولة يمكن الدفاع عنها لهذا السؤال، عندئذ فقط تستطيع أن تؤكد بثقة أن الحكومة *تستطيع* أن تستخدم القانون لتحوّل المجتمع إلى الأفضل.

د. لماذا يتصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به في مواجهة قاعدة قانونية؟

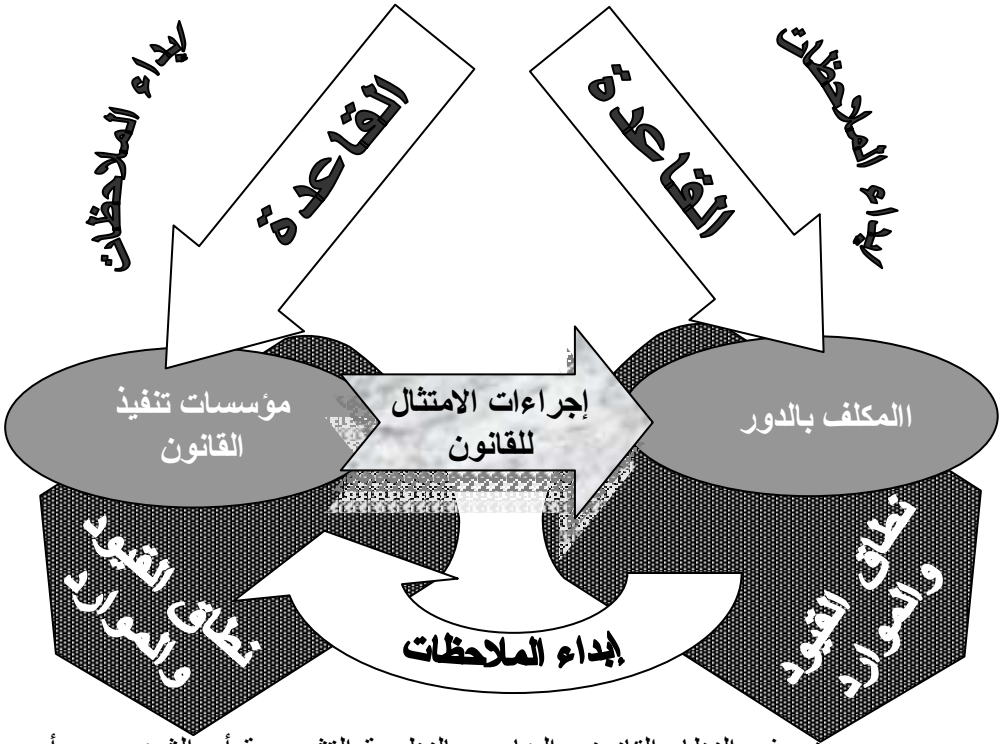
ما لم يكن باستطاعتك أن تُقدر النتائج المحتملة للقانون على أرض الواقع، فإنك لن تستطيع أن تستخدم القانون لإحداث تغيير اجتماعي، وسياسي، واقتصادي مقصود. وبدون تنبؤ تقريبي موثوق به بالنتائج، تصبح *الغاية* مستحيلة. (لأننا نستطيع أن نتنبأ بالتبعات، إذ أننا نغرس بذورا، لا أحجارا). ولتقدير النتائج المرجحة لقانون جديد، عليك أن تبحث في التأثير المحتمل للقانون على المجتمع.

توجد "هناك"، على أرض الواقع، "حقائق" لا تعد ولا تحصى. ولكن إذا أردت أن تقيم التأثير الاجتماعي المحتمل لقانون جديد، فما هي الحقائق التي يجب أن تبحث فيها؟ باستثناء فيما يتعلق بمشروعات القوانين البسيطة، لن تستطيع أن تعرف من أين تبدأ بغير دليل يشير إلى الحقائق التي سيتم بحثها – أي، ***ماهية الأسئلة التفصيلية التي ستطرح***.

وترى النظرية التشريعية القائمة على فكرة المؤسسات أنه عندما يُواجَه أفراد المجتمع بقانون، فإنهم يتصرفون في نطاق قيود محددة بالزمان والمكان وضمن موارد البيئة التي يعيشون ويعملون بها. ويمثل القانون (وتهديداته بالعقاب ووعوده بالثواب) واحدا من تلك القيود.

نموذج للنظام القانوني





يبين نموذج النظام القانوني الخاص بالنظرية التشريعية أن الشخص – أي صاحب الدور – يتصرف في مواجهة قاعدة قانونية استجابة لما يلي: (1) كلمات القاعدة، (2) السلوك المتوقع من الجهاز التنفيذي ذي الصلة، (3) كل القيود غير القانونية والموارد المميزة لبيئة ذلك الشخص. (يتناول هذا الدليل تلك العوامل بقدر أكبر من التفصيل في الفصلين الخامس والسادس). ومن خلال البحث في تلك الفئات الثلاث، يمكنك أن تتنبأ بشكل تقريبي موثوق فيه بالتبعات الاجتماعية للقانون.

هذا هو الأساس الضروري لاستخدام القانون بوصفه أداة للتغيير الاجتماعي. *ومن ثم، يصبح تعلم كيفية استخدام النظرية والمنهج التشريعية القائمة على فكرة المؤسسات والمجتمع الخاص بها شرطا لاستخدام السلطة التشريعية بحكمة لخدمة المصلحة العامة – وبالتالي للفوز بالسباق المصيري.*



ملخص

سنلخص هذا الفصل مع إبداء بعض الاقتراحات:

1- يفرض واجب ممارسة السلطة التشريعية على المشرع ثلاث مهام هي: أن يناقش مشروعات القوانين ويُصوت عليها، وأن يراقب أداء الحكومة، وأن يتواصل مع الناخبين. ولكي تقوم بأي من هذه المهام، ينبغي عليك أن تعرف كيف تقيم مشروع القانون.

2- تعكس الكيفية التي تؤيد بها مشروع قانون أو تعارضه مدى فهمك لكيفية تقييمه.

3- تخاطب الحجج المستندة إلى السلطة ذوي المصالح المحدودة من حزب أو عرق معين، ولا تخاطبه الحقائق والأحكام العقلية. في حين تخاطب الحجج المساندة للمصلحة العامة أنصار اتجاه المنطق المبني على الخبرة، أي الحقائق والمنطق.

4- لكي تفوز بالسباق المصيري، عليك أنت وزملاؤك أن تقيِّموا ما إذا كان من المرجح أن تساعد القوانين *بفعالية* في حل المشاكل الاجتماعية الملحة في بلدكم. ومن ثم، عليك أن تقوم بتقدير – أو تقييم- سديد للتبعات الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية لمشروع القانون.

5- ولكي تقوم بهذا التقييم، فإنك بحاجة إلى مرشد. ويقترح نموذجنا الخاص بالنظام القانوني خطوة أولى للإجابة على السؤال التالي: ***لماذا يتصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به في مواجهة قاعدة قانونية؟***

وقبل أن نبحث بمزيد من التفصيل في إجابة هذا السؤال الهام، علينا أن نبحث أولا في موضوع ترتيب الأولويات وثانيا في كيفية قراءة مشروع قانون.



تدريبات

1- هل تصدر حكومتك بشكل ثابت للشعب سياسات تعكس نوايا جادة في شكل ***قواعد قانونية*** (بالمعنى العام للمصطلح المستخدم في الدليل كله)؟

2- يؤكد كثير من الناس، لأسباب متنوعة، أنه مهما استخدم القانون استخداما جيدا أو بناء على خبرة جيدة، فإنه لا يملك في أساسه القدرة على تغيير المجتمع. هل تتفق مع ذلك أم لا؟ ولماذا؟ اعطنا مثالا لقانون في بلدك استطاع أن يغير جانبا معينا في المجتمع. واعطنا مثالا لقانون حاول أن يحدث شيئا من التغيير الاجتماعي، ولكنه فشل في تحقيق هدفه.

3- فيما يتصل بواجبك الدستوري المتمثل في ممارسة السلطة التشريعية، عليك أن تؤدي مهمتين إضافيتين هما: **مراقبة** تنفيذ القوانين، والحفاظ على **قنوات اتصال متبادلة مع ناخبيك.** كيف يمكن أن تكون للمهارة في تقييم مشروع قانون صلة بهاتين المهمتين؟

الفصل الثالث:
تحديـــــد أولويـــــة مشـــــروعات القوانين المقترحة



في كل يوم، تسمع مطالبات بقوانين جديدة. ولا يبدو قط أن الحكومة تملك موارد كافية لصياغة هذه القوانين، وسنها، وتنفيذها. ولتجنب إضاعة الوقت والمال في مشروعات قوانين غير مهمة نسبيا، **عليكم كمشرعين، تعملون مع السلطتين التنفيذية والتشريعية**، أن تحددوا الترتيب الذي ستتم به صياغة التشريعات التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، ومناقشتها، وسنها – أي عليكم أن ترتبوها حسب ***أولويتها*** ...

سوء استخدام القدرات

سوء استخدام القدرات

أوضحت ورشة عمل عقدت مؤخرا في أحد البلدان النامية أن المشرعين يواجهون صعوبات كثيرة عند تحديد مشروعات القوانين التي ينبغي البدء بصياغتها قبل غيرها. ويعاني معظم السكان في ذلك البلد من تفاوت كبير في توزيع الأراضي؛ وبطالة واسعة الانتشار؛ وفجوات فاحشة بين الأغنياء والفقراء تعكس انقسامات عرقية قائمة منذ فترة طويلة؛ ونقص كبير في التعليم المدرسي، والخدمات الصحية، والمساكن. ولقد كانت الحكومة الشعبية الجديدة قد فازت بالانتخابات بعد أن وعدت الشعب بإجراء تحسينات مؤثرة في نوعية الحياة.

وطلب منظمو ورشة العمل من المشاركين من الوزارات الحكومية أن يحضروا معهم مشروعات القوانين التي لها الأولوية في وزاراتهم. فقام كبار مسئولي وزارة التجارة والصناعة – الذين من المفترض أن يكونوا معنيين بالتخطيط للتحول - بإحضار ثلاث مشروعات: مشروع للترخيص لشاحنات القطر بالسير على الطرق السريعة؛ ومشروع يسمح للشركات بشراء كميات كبيرة من أسهمها؛ وإلغاء قانون الربا (الذي يمنع فرض فائدة سنوية تزيد عن 29%). وبالطبع، لا يمكن لأحد أن يدعي أن تلك الأمور تشكل مشاكل اجتماعية محورية!

ويتناول هذا الفصل:

أ- طريقة تحديد الأولويات في معظم البلدان، ودورك كمشرع في هذه العملية؛

ب- المعايير العامة الإرشادية لترتيب المقترحات التشريعية البديلة حسب أولويتها؛

ج- تحديد أولوية القوانين المقترحة التي من المحتمل أن تؤثر على فرص العمل المتاحة للناس وعلى نوعية الحياة.

أ. التحديد الاعتباطي للأولويات

يبدو في كثير من الأحيان أن عمليات تحديد أولويات التشريعات المقترحة في البلدان النامية وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية تتم بشكل اعتباطي. وفي الحقيقة، تسمح هذه العمليات للمستفيدين من الوضع الراهن، في معظم الأحيان، بالضغط على الحكومة من أجل اتخاذ إجراءات إضافية غير مهمة لا تتعرض للأسباب المؤسساتية لتزايد الفجوة بين "من يملكون ومن لا يملكون". ويعكس ذلك، على ما يبدو، الطبيعة المنحرفة للمؤسسات المعنية بتحديد الأولويات.

1. نظرة عامة على المؤسسات المعنية بتحديد أولويات صياغة القوانين

تنشأ معظم مشروعات القوانين في معظم البلدان داخل السلطة التنفيذية، لا سيما الوزارات، في شكل مشروعات قوانين حكومية. وخلال تنفيذ القوانين القائمة، يضع المسئولون في الوزارات أيديهم في كثير من الأحيان على مشكلات جديدة تستدعي سن تشريعات جديدة. وفي بعض الأحيان، تقوم لجان برلمانية، أو مسئولون بالوزارات، أو أحد المشرعين بإعداد الصياغة الأولية لمشروع قانون.

وتقدم الوزارات مشروعاتها التشريعية المقترحة عادة إلى جهة ما تتولى تحديد أولوية كل المقترحات المتعلقة بصياغة القوانين في البلاد حسب أولوياتها. وفي بعض البلدان، تقدم الوزارات مشاريعها إلى "اللجنة الوزراية المختصة بالتشريع" والتي تتكون من كبار الوزراء، لتحدد الأولويات. وفي بلدان أخرى، تكتفي الوزارات بإرسال تلك المشروعات إلى المكتب المركزي للصياغة، الذي يقوم بدوره بتخصيص موارده النادرة لمشروعات القوانين التي يرى طاقمه أنها مهمة. وعندئذ، يحدد المكتب، فعليا، أولوية مشروع القانون.

وأيا كان تنظيم المؤسسات، فإن تحديد الأولويات كثيرا ما يبدو على أرض الواقع وكأنه يتم بشكل اعتباطي تماما. (نُشر في الولايات المتحدة مقال مهم حول تحديد الأولويات حمل العنوان التالي: "نموذج سلة مهملات للاختيار التنظيمي" *A Garbage Can Model of Organizational Choice*[2]). وكثيرا ما يستغل القادة السياسيون الفوضى التي تحيط بعملية تحديد الأولويات للضغط بشدة من أجل سن مشروعات القوانين التي تدعمها مجموعات المصالح القوية. وفي العادة، فإن أولئك الذين لديهم قنوات اتصال أفضل مع صانعي القرار – **وهم من أصحاب السلطة والامتيازات الموجودين في كل مكان تقريبا** – ينجحون في الحصول على ترتيب متقدم لمشروعات القوانين التي تعزز مصالحهم.

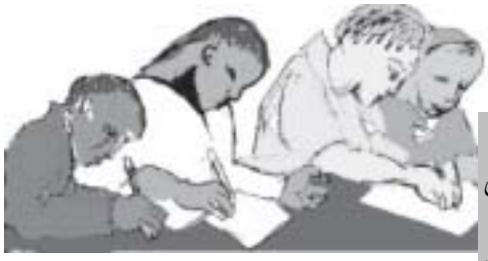
ولكن كيف يمكن تحسين المؤسسات المسئولة عن تحديد الأولويات؟ يجب على المشرعين أن يجيبوا عن هذا السؤال في ضوء الظروف الخاصة ببلدهم. وعن طريق وضع أجندة للتشريع، تؤدي القرارات المتعلقة بتحديد الأولويات إلى تشكيل ***اتجاه ممارسة الحكومة لسلطة الدولة***. وتتمثل إحدى مهامك الهامة في التأكد من أن المؤسسات المسئولة عن تحديد الأولويات في بلدك تعطيك أنت

وزملاءك فرصة لتقييم البرنامج التشريعي للحكومة وإقراره. وسنقترح هنا بضعة عوامل يجدر بك أن تضعها في اعتبارك.

يتطلب **تحديد الأولويات** إجراء *مقارنة* بين العديد من مشروعات القوانين التي تثار ضجة كبيرة حولها لجذب انتباه السلطة التشريعية. وتتاح الفرصة التشريعية الرئيسية للقيام بذلك عندما تقدم الحكومة برنامجها التشريعي السنوي إلى السلطة التشريعية لإقراره. (لا تفعل كل الحكومات ذلك، ولكن يجب عليها أن تفعله). وفي معظم (إن لم يكن كل) بلدان الكومنولث، على سبيل المثال، يعلن رئيس الدولة البرنامج التشريعي السنوي في افتتاح أول جلسة للبرلمان للسنة.

وأيا كانت اللجنة التي تتحكم في جدول أعمال السلطة التشريعية، يجب عليها أن تطلب من مقدِّمي مشروع القانون أن يقدموا معلومات وافية تمكِّن اللجنة التشريعية المختصة من تحديد الأولوية النسبية لمشروع القانون بحكمة. ويمكن أن يأخذ ذلك شكل مذكرة تصف المشكلة الاجتماعية التي سيتناولها مشروع القانون، وتحدد جدولا زمنيا للصياغة، وتقدر حجم الموارد الضرورية لصياغة أحكام القانون وتنفيذها. كما يجب أيضا أن تحدد تلك المذكرة المعايير، والحقائق، والمنطق الذي يعتقد مقدمو مشروع القانون أنه يبرر إعطاء الأولوية لمشروع قانونهم؛ كما توضح المذكرة التشكيل المقترح للجنة الصياغة، والأسلوب الذي سيتم به استشارة المنتفعين من القانون.

وعند ترتيب مشروعات القوانين المقترحة، تقوم الجهة المسئولة عن تحديد الأولويات بوظيفة التخطيط. وشأنها شأن كل الخطط، يجب أن تظل القرارات الأولية المتصلة بتحديد الأولويات مرنة. وإذا ظهرت، في غضون السنة، مشكلة اجتماعية جديدة تتطلب على ما يبدو سن تشريع جديد، يستطيع المشرعون أن يقرروا **تغيير قائمة الأولويات** – في ضوء الحقائق والمبررات المتاحة إضافة إلى المعايير المحددة بوضوح مسبقا والمعلن عنها بشكل جيد.



تدريب: تحديد الأولويات

صِف الخطوات التي تقوم من خلالها الهيئات ذات الصلة في بلدك بتحديد أولويات المقترحات التشريعية المطلوب صياغتها.

ب. معايير تحديد الأولويات

لا أحد يستطيع أن يقدم مخططا لتحديد أولوية التشريعات المقترحة في بلد ما في وقت محدد. ففي عام 1994، أحسنت حكومة جنوب إفريقيا الجديدة التصرف، في أول مهمة لها مباشرة بعد إجراء أول انتخابات ديمقراطية فيها، عندما ألغت سياسة التمييز العنصري التي فرضتها الدولة بالقوة. وفي كثير من البلدان، حظي إصلاح الأراضي الزراعية بالمرتبة الأولى. وبعد طرد حركة طالبان من أفغانستان، كانت

هناك ضرورة لتوجيه اهتمام فوري إلى القوانين المتعلقة بتكوين حكومة جديدة، وضمان الأمن، وحماية حقوق المرأة. ومن ثم، لا يوجد حل واحد يناسب كل المشكلات.

ومع ذلك، فإنه من منطلق المنطق والخبرة ينبغي وضع إرشادات عامة للأسئلة التي يجب أن تطرحها على الوزراء فيما يتعلق بمشروعات القوانين التي يجب أن تحظى بالأولوية قبل غيرها عند اتخاذ إجراء تشريعي؛ وبعبارة أخرى، ماهية المعايير التي ينبغي استخدامها في تحديد الأولوية التشريعية. وعند تحديد الأولويات، كما هو الحال في كل العمليات التشريعية، سيضغط عليك أيضا منطق السلطة حتما لجذب انتباهك. وتمشيا مع الأسلوب المتبع في كل هذا الدليل، نحن لا نركز هنا إلا على اعتبارات *المصلحة العامة* كما يحددها *المنطق والحقائق*.

الحصول على معلومات لترتيب التشريعات حسب أولوياتها

الحصول على معلومات لترتيب التشريعات حسب أولوياتها

لتحديد أولوية التشريعات المقترحة، عليك أن تطرح الأسئلة التالية:

هل مشروع القانون المقترح:

1- يحسن جودة الحكم؟ وكيف؟
2- يزيد فرص العمل؟
3- يزيد إنتاج السلع والخدمات لسد الحاجات الأساسية لغالبية السكان؟
4- يزيد الإنصاف؟ وكيف؟ وعلى المدى القصير، أو المتوسط، أو الطويل، من سيفوز؟ ومن سيخسر؟

كما يجب أيضا أن تطرح الأسئلة التالية:

5- هل تبدو الأحكام التفصيلية المذكورة في مشروع القانون قابلة للتطبيق؟ وبأية تكلفة؟ وما هي التبعات الاجتماعية المحتملة غير المقصودة؟
6- ما هي التكاليف والفوائد الاجتماعية المرجحة لمشروع القانون؟
7- في ضوء الموارد المتاحة للصياغة، ما مدى الصعوبة المرجحة التي تشكلها مهمة صياغة مشروع القانون، وكم ستستغرق هذه المهمة؟
8- ما هي التشريعات الأخرى المقترحة التي تنافس على كسب الأولوية؟

وكما أكدنا في الفصل الأول، تتكون التنمية من *عملية* مستمرة من التغيير المؤسساتي لضمان استخدام الموارد الوطنية بما يحسن من نوعية حياة شعبنا. وتشبه هذه العملية السلسلة. ذلك أن أي إجراء يتخذه المشرعون لتغيير إحدى حلقات السلسلة سوف يؤثر حتميا على الحلقات الأخرى. وعند تحديد أولوية التشريعات المطلوبة، عليك أن تقرر أي المؤسسات من الضروري تغييرها **الآن**.



تحتوي تجربة العالم الثالث خلال فترة ما بعد الاستعمار على دروس قيمة. فبعد الاستقلال مباشرة صوَّت المشرعون الشعبيون، في كثير من البلدان، لصالح توسيع نطاق الخدمات الاجتماعية لا سيما الخدمات التعليمية والصحية. وفي خلال بضعة أعوام، ونتيجة للتنافس الدائر بين هذه البلدان بغية التوسع في تصدير منتجاتها من المواد الخام لكسب الإيرادات اللازمة لتمويل هذه الخدمات، انخفضت الأسعار العالمية لتلك الصادرات، وغرقت كثير من هذه البلدان في بحر من الديون. واضطرت للحد من الإنفاق على الخدمات الاجتماعية نتيجة لانخفاض قيمة العملة، وارتفاع معدل التضخم بسرعة كبيرة ومفاجئة، وفرض قيود مالية خارجية. وهكذا تزايدت أعداد الأشخاص الذين وجدوا أنفسهم بدون وظائف تدر عليهم دخلا والذين بلغت **نسبتهم من 20 إلى 40 في المائة من القوة العاملة**. وعم الفقر المدقع تلك البلدان. وأدى التفاوت الاقتصادي وعدم الاستقرار، وتفشي الفساد، وتزايد الصراعات العرقية، والانقلابات العسكرية إلى تعزيز المطالبات العالمية المتزايدة بالتغيير الاجتماعي الديمقراطي والحكم الجيد. ومع بداية الألفية الجديدة، ما هو ترتيب الأولويات الذي يتعين عليكم، كمشرعين، إتباعه لسن القوانين اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة والسلمية؟

ربما تتاح لديك معلومات قليلة نسبيا في مرحلة تحديد الأولويات. ومن خلال العمل بما هو متوفر لديك من معلومات، أعطِ مرتبة متقدمة للمقترحات التي تحقق أكبر فوائد اقتصادية ***واجتماعية*** ممكنة (انظر الفصل الخامس). وحتى إذا كان ذلك في مرحلة مبكرة، اسأل عن الحقائق ووازن بينها من حيث *التكاليف والفوائد* الاجتماعية-الاقتصادية المحتملة للقانون.

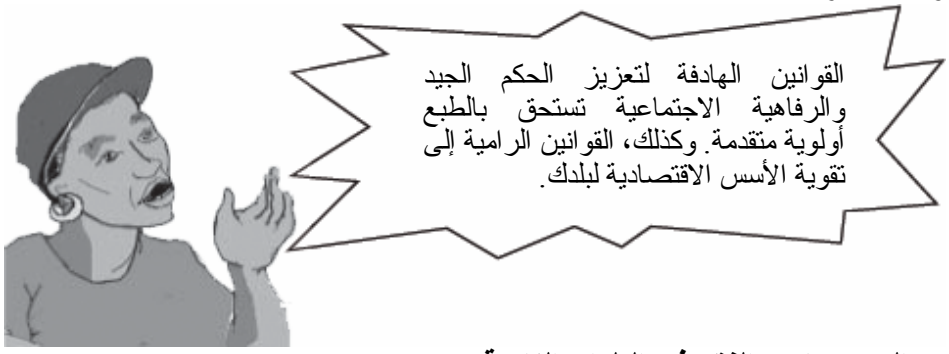
وعند الموازنة بين هذه الحقائق، تذكر أن: المؤسسات الوطنية والعالمية القائمة، المستمرة في الاعتماد على صادرات المواد الخام التي تعتمد في إنتاجها على الكثافة العمالية، تعمل عادة على زيادة البطالة وتعميق جذور الفقر. وتركز بقية هذا الفصل على الأسئلة التي يجب عليك أن تطرحها لكي تحدد الأولوية النسبية للتشريعات المعدة من أجل إعادة تنظيم تلك المؤسسات.



تدريب:
معايير تحديد الأولويات
ضع قائمة بالمعايير التي تبدو ملائمة، في بلدك، لتحديد الأولويات في صياغة المقترحات التشريعية؟

ج. تحديد أولويات التشريعات الخاصة بالتنمية الاقتصادية

لا تتعلق التنمية بالنمو الاقتصادي "فحسب"، بل ينبغي أيضا أن تظل الرفاهية الاجتماعية والحكم الجيد على رأس البرنامج التنموي. ومع ذلك، فبدون أساس اقتصادي ملائم، لن تستطيع الحكومة أن تمول المشروعات التي من المرجح أن تزيد من الرفاهية الاجتماعية. وفي أحيان كثيرة جدا، تعجز القوانين الساعية لتقوية الاقتصاد عن نيل الأولوية. ولمساعدتك على فهم العوائق التي تعرقل التنمية الاقتصادية في البلدان النامية وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية في عصر العولمة الحالي، يقدم لك هذا القسم أولا، نموذجا للممارسات المؤسساتية التي توضح العلاقة بين البلدان الصناعية وغيرها من البلدان الأخرى؛ وثانيا، الجدل القائم بين الاقتصاديين حول استراتيجية التنمية باعتبار أن هذا الجدل يؤثر على خيارات تحديد الأولويات؛ وأخيرا، معايير أكثر تفصيلا لتقييم أولوية التشريعات المتعلقة بالزراعة، والصناعة (بما في ذلك القطاع غير الرسمي)، والتجارة، والتمويل، والاستثمارات الأجنبية.



1. المؤسسات والفقر في البلدان النامية

لتحسين نوعية الحياة بالنسبة لسكان بلد ما، ينبغي: ***زيادة إجمالي الفطيرة الوطنية*** – أي إجمالي مجموع السلع والخدمات المتاحة (وهو ما يطلق عليه الاقتصاديون "إجمالي الناتج المحلي" أو "الدخل القومي") – ***وتوزيعها بشكل أكثر إنصافا.***



إن أي نموذج بسيط من شأنه أن يبين مخصصات الموارد العالمية التي تعكس وترسخ عدم التوظيف الأمثل للموارد البشرية والمادية في البلدان النامية وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية.

نموذج للفقر

خصائص الفقر في البلدان النامية



استهلاك الموارد العالمية



عدد سكان العالم

ما زال هناك تفاوت هائل بين البلدان من حيث الثروة. وفي عام 1998، أوضح تقدير أجراه صندوق الأمم المتحدة للتنمية أن:

"خمس سكان العالم، الذين يعيشون في الدول الصناعية، يستهلكون أكثر من أربعة أخماس موارد العالم. ويعني ذلك أن أربعة أخماس شعوب العالم، وخاصة في العالم الثالث والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، ينبغي أن يكافحوا من أجل البقاء على قيد الحياة وليس أمامهم سوى خمس سلع العالم وخدماته".

وقد نشأت في معظم البلدان النامية مناطق خاصة enclaves "حديثة" محدودة، تسيطر عليها نخبة محلية تجني من نصف إلى ثلاثة أرباع الدخل القومي نتيجة لصلتها الوثيقة بالشركات التجارية عبر الوطنية. وتوظف الشركات الأجنبية والمحلية عمالة منخفضة التكلفة – كثيرا ما تكون من المهاجرين الذي يسعون للهرب من المناطق الريفية النائية المهملة - لإنتاج ما تصدره تلك البلدان إلى أسواق العالم الأول من مواد معدنية وزراعية وفيرة، تتخذ في الغالب شكل خامات منخفضة السعر. وفي الألفية الجديدة، بدأت بضعة مصانع توظف عمالا غير مهرة (بأجور تصل إلى ربع أجور عمال المصانع في العالم الأول بل وربما أقل). ويقوم هؤلاء العمال في الأساس بتجميع ومعالجة الأجزاء والمواد المستوردة لإنتاج سلع استهلاكية رخيصة – مثل الأحذية، وأجهزة التلفزيون، بل وحتى أجزاء من أجهزة الكمبيوتر – لبيعها في أسواق العالم الأول.

وفي العادة، تتخطى قيمة صادرات معظم البلدان النامية تكلفة الواردات التي تتمثل في الغالب في آلات وقطع غيارلشركات "المناطق الخاصة"، وسلع رفاهية من أجل القلة التي تستطيع أن تتحمل تكلفتها. وعلى الرغم من ذلك، تدفع معظم هذه البلدان للمستثمرين والمؤسسات المالية العالمية مبالغ ضخمة، في شكل أرباح، وفوائد، وعوائد أسهم تفوق ما تجنيه. ونتيجة لدفع هذه المبالغ وهروب رؤوس الأموال إلى مناطق أجنبية "أكثر أمنا"، لا يبقي سوى قدر ضئيل جدا من المدخرات المتحصل عليها من الداخل لاستثمارها بغية تحفيز الإنتاج المحلي وخلق وظائف.

الأساس المؤسساتي. لا توجد دولة في العالم تنتَج فيها المواد الخام وتباع من تلقاء ذاتها إلى البلدان الأجنبية. وإنما تقوم المؤسسات التي تشكلت عبر التاريخ – أي الأنماط السلوكية المتكررة – بترسيخ هذه الأنماط التنموية المعتمدة على الخارج. وما زالت المؤسسات الموروثة، التي تعود جذورها في أكثر الأحيان إلى الحقبة الاستعمارية، مستمرة في توجيه العمالة المحلية للعمل في المزارع، والمناجم، وبشكل متزايد، في المصانع لإنتاج المواد الخام والبضائع الاستهلاكية الرخيصة من أجل التصدير. وتشتري شركات الجملة الكبرى محاصيل صغار المزارعين بأسعار منخفضة. كما توظف الشركات الصناعية الكبرى العمال غير المهرة لساعات طويلة بأدنى الأجور لتصنيع صادرات استهلاكية رخيصة. وتتيح قوانين الملكية والعقود للشركات عبر الوطنية ورعايا الدول الأجنبية الأثرياء جني الأرباح التي تحققها المنشآت الإنتاجية والتسويقية الموجودة في العالم الثالث.



2. الجدل الدائر بين الاقتصاديين

قلما يتفق الاقتصاديون على شيء.

يؤكد كثير من الاقتصاديين أن نوعية حياة السكان في بلد نام أو في بلد يمر بمرحلة انتقالية تتوقف على إنتاجية هذا البلد، وتوزيع نتاج عماله، وقدرته على كسب النقد الأجنبي بغية شراء ما لا يستطيع أن ينتجه البلد بنفسه. ويوضح النموذج المبين أعلاه أن المؤسسات الموروثة تقوم، خلافا لذلك وفي معظم الأحيان، بتحويل الأموال خارج البلاد وإعاقة جهود السكان لتجميع واستثمار رؤوس الأموال بغية التمتع بالحياة الجيدة التي يعدهم بها الاقتصاديون.

وعلى الرغم من ذلك، يتفق معظم الاقتصاديين اليوم على أن زيادة إنتاجية أية دولة تتطلب اتخاذ إجراء تشريعي حكومي من أجل:

(1) **توفير البنية الأساسية الاجتماعية والاقتصادية** التي تمكن السكان من الحصول على وظائف وكسب دخول أعلى في إطار من التخصص والتجارة الوطنية الأكثر توازنا وتكاملا؛

(2) التحفيز المنتظم على تقديم **التقنيات الجديدة المناسبة** بغية زيادة الوظائف والإنتاجية المثمرة؛

(3) **خلق أطر مؤسساتية** تمكن مواطني البلد من العمل معا بشكل متزايد وفعال لزيادة إنتاجهم ودخولهم باعتبار أن ذلك يشكل الأساس الضروري لتحسين نوعية حياتهم.

وعادة ما ينحدر الجدل الدائر حول أنواع القوانين التي من المرجح أن تساعد في تحقيق هذه الأهداف إلى انقسام الآراء بين: التغيير الكبير *أم* التغيير التدريجي؛ السوق *أم* التخطيط؛ التنمية القائمة على التصدير *أم* التنمية القائمة على الطلب الداخلي؛ الملكية الخاصة *أم* ملكية الدولة. وفي فترة من الفترات خلال تسعينات القرن العشرين، بدا كثير من الاقتصاديين مبهورين "بإجماع واشنطن" Washington consensus"، وهو شكل من أشكال الليبرالية الجديدة التي بدا أنها تفترض أن تحرير "اليد الخفية للسوق" سيضمن، بمرور الوقت، زيادة الفوائد الإنتاجية التي من الممكن أن يتسرب جزء يسير منها إلى المحتاجين.

وتنشأ عن هذا الجدل في كثير من الأحيان خلافات حول ما إذا كان من الضروري سن تشريعات لتشجيع الاستثمار ودعم المشاريع التجارية من ناحية، أو سن قوانين لسد حاجات الشعب الاجتماعية-الاقتصادية من ناحية أخرى. وفي معظم الأحيان، يبدو أن مؤيدي كلا الرأيين يتجاهلون الحقائق المتصلة بخصائص البلد التي يفترض أن تقوم منطقيا على استراتيجية التنمية الحكومية.



المناداة لبيع الأحذية، جوهانسبورج، جنوب إفريقيا، 2002؛ قد يستغرق الأمر بعض الوقت حتى تبدأ فوائد السوق ببطء في التسرب إلى كل المشاركين.



السوق أم تخطيط الدولة: بعض الموضوعات الأساسية

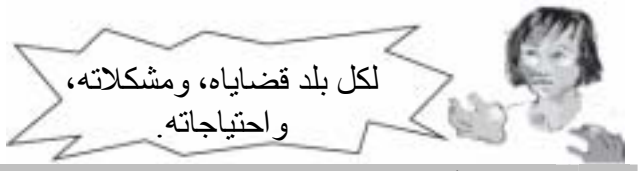
أ. التخطيط أم السوق؟ لا تستطيع أن تفكر في تخطيط الدولة والأسواق من منطلق الاختيار بين هذا أو ذاك. وفي عصرنا الحالي، يشير اقتصاد كل بلد إلى أن هناك شيئا من التخطيط بل إنه حتى في دولة تعد نموذجا رئيسيا للسوق الحر مثل الولايات المتحدة، يجري قدر كبير من التخطيط. وإلا، كيف ستستطيع الشركات، سواء كانت عامة أو خاصة، بغير ذلك أن تدير نظاما لإمدادات الكهرباء، أو نظاما للهاتف، أو أي "احتكار طبيعي" آخر؟ ومن ناحية أخرى، فإنه في ظل ندرة الأموال والأفراد المهرة، تتفوق أحيانا الحلول الموجهة نحو السوق على الحلول القائمة على التخطيط. وفي إطار الظروف الخاصة ببلدك، يجب أن تدرس الواقع كي تحدد التوليفة المناسبة من التخطيط واعتبارات السوق التي يتطلبها كل قطاع من قطاعات الاقتصاد. وفي البلدان الصغيرة بالذات، حيث تهيمن شركة أو شركتان كبيرتان في كثير من الأحيان على قطاعات بأكملها – مثل السكك الحديدية، أو صناعة الحديد والصلب، أو إنتاج الكيماويات والنفط، أو التمويل – يجب عليك أن تدرس مزايا النظم البديلة المناسبة لضبط كل قطاع. وتتوقف ملاءمة حلول التخطيط أو حلول السوق لقطاع معين على الواقع، وليس على النظرية المجردة. وبالنسبة للأسواق، كما هو الحال بالنسبة لكل جانب آخر من جوانب الحياة، لم تثبت ملاءمة إطار قانوني معين لكل الظروف.

ب. تشكيل الإطار القانوني للسوق. يتفق معظم الاقتصاديين على أنه، لكي يؤدي السوق وظيفته بشكل جيد، ينبغي أن يعمل في إطار قانوني ملائم؛[3] ومن ثم تستحق القوانين التي تحسن هذا الإطار أن تأخذ أولوية عالية. ولكي تحدد ماهية الإطار القانوني الملائم لظروف بلدك التي تشكلت عبر تاريخه، قد ترغب في طرح مجموعتين إضافيتين من الأسئلة:

(1) هل يجب أن تحظى قوانين الشركات بالأولوية دائما ؟
(2) هل تستنفد تماما تلك الأنواع من القوانين نوع القوانين التي تحتاجها الأسواق؟

بالنسبة للسؤال الأول، يدعي بعض المنظرين، حسب قول ماكس ويبر، أنه لضمان التنبؤ بالاستثمارات التي يسعى إليها أصحاب رأس المال في **كل** اقتصاد سوق، يجب أن يحدد المشرعون الأولويات بالنسبة لقوانين الشركات، وهو ما أطلق عليه جيل سابق اسم "القانون الخاص".[44] ويطالب هؤلاء المنظرون بتشريعات لخصخصة ممتلكات الدولة؛ وبقوانين للملكية عموما؛ وقوانين العقود والشركات بكل أشكالها التفصيلية – والمطبقة في المقام الأول في دعاوى القطاع الخاص بالمحاكم القانونية.

وتشبه، عادة، عملية انتقال كل بلد إلى اقتصاد السوق عملية الانتقال في بلدان أخرى مماثلة نسبيا. (ويفسر ذلك السبب وراء قدرة المشرعين في أحد البلدان على تعلم شيء عن عملية الانتقال من تجارب بلدان أخرى.) كما توجد أيضا اختلافات جوهرية حتمية. ولتكوين حكم مدروس عما إذا كان على بلد معين أن يتبنى قانونا للشيكات أو للملكية قبل سن أنواع أخرى من القوانين، يجب إجراء دراسة تجريبية حول الظروف الخاصة لذلك البلد.



أما بالنسبة للسؤال الثاني، تصر بعض المراجع على أن قوانين الشركات تستنفد تماما قائمة التشريعات ذات الأولوية التي يتطلبها اقتصاد السوق. في حين ترى وجهة نظر بديلة أن الأسواق لا تنجح بسبب قوانين الشركات فحسب، بل بسبب وجود بنية أساسية ملائمة قانونية ومؤسساتية (وفعلية كذلك). ويتضمن ذلك قوانين تنظم المعروض من النقود والائتمانات؛ وتضمن المسئولية المالية للحكومة عن وضع الميزانية وانضباطها؛ وتشكل نظاما تعليميا يقدم قوة عاملة متعلمة؛ وتقدم معاشات لكبار السن وحالات العجز ممولة من الموارد العامة؛ وتشجع انتقال القوة العاملة والاستقرار الاجتماعي؛ وتنشئ جهازا للتوسع الزراعي لتحفيز قطاع زراعي تقدمي؛ وتنشئ أجهزة فعالة لحماية البيئة من التخريب الناتج عن جشع القطاع الخاص ... قائمة طويلة.

ووفقا لهذا الرأي فإنه لتحديد أولوية القوانين في الدول النامية وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية، عليك أن توازن بين الطلب ليس فقط بالنسبة لقوانين الشركات، ولكن أيضا بالنسبة لكل التشريعات الضرورية لدعم أساس البنية المؤسساتية للسوق.

وبصرف النظر عن نصيحة الاقتصاديين الليبراليين الجدد، يجب عليك أن تمتنع تماما عن نسخ القوانين بشكل أعمى في إطار التعجيل بخصخصة المرافق المملوكة للدولة. وفي العادة، تمول أموال دافعي الضرائب هذه الأصول في الأساس. ولا يضمن بيعها لقلة من الأثرياء المالكين لرأس المال أو لمستثمرين أجانب أن تسير تنميتها المستقبلية في اتجاه المصلحة العامة. ولتعظيم الأرباح (ومرتبات كبار الموظفين التنفيذيين) على المدى القصير، يقوم المشترون في أحيان كثيرة بتسريح العمال والإبقاء فقط على خطوط الإنتاج التي تحقق أكثر الأرباح، مما يزيد من معدلات البطالة وعدم الوفاء بالوظائف الاقتصادية الأساسية، مثل مد الطرق إلى المناطق الريفية النائية؛ وإتاحة فرصة للفقراء للاستفادة من خدمات المياه، والمساكن، والكهرباء، ووسائل النقل العام؛ وإنشاء مصانع لإنتاج قطع الغيار، والمعدات، والمواد لتسهيل نمو المشروعات الصغيرة.

وباختصار، لا أحد يملك رصاصة فضية تستطيع بطلقة واحدة أن تقضي على الشرور التي تبتلي المحرومين في العالم، وهي: الفقر، وتأثرهم بالأضرار، والحكم الرديء. ولا توجد طرق مختصرة سهلة. لذلك، يجب عليك أن تقيِّم واقع بلدك لتحدد القوانين التي يجب صياغتها وسنها على وجه السرعة، وأي القوانين يمكن تأجيلها.

وفي كل حالة من الحالات، يجب أن تبحث ما إذا كان القانون المقترح من المرجح على ما يبدو أن يساعد في تشكيل البنية الأساسية المؤسساتية التي لا غنى عنها لاقتصاد السوق، وتسهيل إنتاج السلع اللازمة لتحسين التوظيف المثمر ونوعية الحياة *لكل* الناس.

3. تحديد أولوية التشريعات من أجل التحول الاقتصادي

تشير النظرية التشريعية إلى أن الإطار القانوني الملائم يستطيع أن يؤدي إلى زيادة ملحوظة في الإنتاجية، وهو ما يوفر أساسا لسد الحاجات الأساسية لكل السكان. ويتطلب ذلك إجراء تحولات تشريعية في كل مجال من المجالات الرئيسية للنشاط الاقتصادي: الزراعة، والصناعة، وتجارة الجملة، والتمويل، والاستثمارات الأجنبية الخاصة.

ويطرح هذا القسم أسئلة حول المعلومات التي تحتاجها لكي تقرر أي التشريعات من المرجح أن تساعد في تقوية "الصلات الرئيسية" لتعزيز التنمية في كل قطاع اقتصادي.

الزراعة

1. **الزراعة.** شهد الكثير من بلدان العالم الثالث، طوال القرن الماضي، تحولا من الزراعات القائمة على إعالة الأسر والزراعات الصغيرة إلى إنتاج المحاصيل النقدية. ويرتبط ذلك في كثير من الأحيان بتكوين صناعة زراعية واسعة النطاق. وتقوم المزارع الكبيرة التي تستخدم الميكنة الزراعية – سواء كانت مملوكة لشركات أجنبية، أو مزارعين أثرياء من القطاع الخاص، أو مزارع الدولة، أو الجمعيات التعاونية – باستخدام مساحات واسعة، من أفضل الأراضي في أحيان كثيرة، كما تستخدم المعدات والآلات الرأسمالية أكثر من المزارع الصغيرة. وكلما استثمر أصحاب هذه المزارع في تقنيات متقدمة أكثر فعالية، كلما قلت العمالة التي يستخدمونها في كل وحدة إنتاج. وفي نفس الوقت، يقوم أصحاب تلك المزارع في أحيان كثيرة بترحيل صغار المزارعين غير القادرين على المنافسة من أراضيهم، مما يضطرهم لأن يقبلوا بوظائف منخفضة الأجور بوصفهم عمالة زراعية مستأجرة أو أن يهاجروا إلى المدن.

وإذا وجد صغار المزارعين، الذين ينتمون عادة لعائلات تملك رأس مال محدود، فرصة للاستفادة من التقنيات المناسبة؛ سيتمكنون من تحسين الإنتاجية داخل المزارع بشكل ملحوظ. ولتمكينهم من الحصول على مهارات، ومدخلات، وائتمانات، وأسواق جديدة؛ تستطيع القوانين أن تضع برامج للتوسع الزراعي، وتسهل مجهوداتهم للعمل معا من خلال الجمعيات التعاونية.

ولقد لعبت التشريعات دورا رئيسيا في تنظيم التحول الزراعي – من خلال إيجاد مشروعات زراعية-صناعية كبيرة، وتمكين صغار المزارعين من تحسين استفادتهم من الأرض والعمالة في ظل الظروف المتغيرة. ويتفق معظم الخبراء الزراعيين على أن زيادة الإنتاجية الزراعية تقتضي من التشريعات تسهيل جهود المزارعين الرامية لتوفير ستة عوامل أساسية هي:

(1) أراض كافية صالحة للزراعة وجيدة الري؛
(2) مدخلات زراعية (أسمدة، وماكينات ملائمة، وبذور، وإمدادات مياه، إلخ)؛
(3) ائتمان لشراء هذه المدخلات؛
(4) تقنية مناسبة؛
(5) مهارات ضرورية لتعظيم استفادتهم من هذه المدخلات؛



(6) أسواق، بما في ذلك خدمات النقل، والتخزين، والتسويق التي يحتاجها المزارعون لبيع منتجاتهم المتزايدة.

ويستطيع القانون والنظام القانوني، بل ويقومان بذلك فعلا، أن يغيرا المؤسسات الموروثة لإعطاء المزارعين فرصة للاستفادة من هذه العوامل الضرورية. وقد تكون حصيلة ذلك نتائج متفاوتة. وتكمن الصعوبة في تفاصيل القوانين، وتحدد هذه التفاصيل أي أشخاص من أية مجموعة معينة من الناس قد يتأثرون، وكيف سيتصرفون في مواجهة التشريع الجديد.

مثـــال



نادرا ما تتمكن المزارعات اللاتي تعُلن أسرا والراغبات في إنتاج المحاصيل النقدية من الحصول على ائتمان يمكنهن من شراء الأسمدة أو البذور الضرورية؛ ذلك أن لوائح المؤسسات المالية تشترط في كثير من الأحيان أن يقدم رب الأسرة (الذكر) ضمانا للائتمان. وتشير تقديرات الأمم المتحدة لبرامج المساعدات الزراعية في إفريقيا أنه على الرغم من أن النساء تشكلن 80 في المائة من المزارعين المستهدفين، فإن ثلاثة أرباع الائتمان المقدم يذهب إلى الرجال. وهذا يقلل بدرجة كبيرة جدا من قدرة المزارعات على التكيف مع الظروف الاقتصادية الجديدة.

وتؤدي زيادة الإنتاجية الزراعية بمرور الوقت إلى تقليل الطلب على العمالة الزراعية لكل وحدة من المحاصيل المنتجة. ويجب عليك كمشرع أن تطلب حقائق عن الأثر المرجح لكل قانون، ليس على الإنتاجية فحسب، بل على العمالة الزراعية والعدالة الطبيعية أيضا.

الصنـــاعة

2. **الصناعة.** ينظر معظم الاقتصاديين إلى الصناعة بوصفها محركا جبارا للتنمية. فمن خلال خلق وظائف جديدة وتصنيع مجموعة متزايدة من السلع منخفضة التكلفة، تتوفر للصناعة إمكانية تحسين ظروف الحياة المادية لجميع السكان، إضافة للتوسع في الصادرات.

ومع ذلك، توحي الخبرة الواسعة في كثير من البلدان النامية أن النمو الصناعي قد يكون له أثر اجتماعي عكسي. ذلك أن مستثمري القطاع الخاص الأثرياء (من الأجانب أو المحليين) يفضلون عادة الاستثمار في أقل القطاعات خطورة وأكثرها ربحا. لذا، يتجنبون عادة الاستثمار في الصناعات الأساسية التي قد تكون بمثابة دعامة للنمو، وفي المشروعات الصغيرة التي قد توفر فرص عمل وتنتج أدوات منخفضة التكلفة وسلعا استهلاكية تسد الاحتياجات الأساسية.

وفي السنوات الأخيرة، بدأت الشركات عبر الوطنية جنبا إلى جنب مع فروع الشركات الموجودة بالبلدان النامية في الاستثمار في المرحلة الأخيرة من تجميع ومعالجة قطع الغيار والمواد المستوردة لتصديرها من البلدان النامية. وفي حين يبدو أن ذلك يزيد من الإنتاج الصناعي، فإنه قد يفاقم، ليس فقط من الاعتماد على قطع الغيار والمواد المستوردة، بل أيضا من الدين الأجنبي المتنامي لاستيراد الآلات،



وقطع الغيار، والمواد. وتُعظم هذه الصناعات نموذجيا من الأرباح عن طريق تشغيل العمالة الوطنية منخفضة التكلفة - والتي كثيرا ما تكون من النساء، بل وحتى من الأطفال – لساعات طويلة بأجور متدنية للغاية. ونادرا ما ينتقل مديرو تلك المصانع إلى استخدام التقنيات والمهارات الأساسية الخاصة بالمستثمرين الوطنيين.

ونظرا لعدم قدرتهم على الحصول على وظيفة بأجر، يكافح كثير من العاملين لكسب ما يتسنى لهم كسبه من القطاع المتنامي المسمى بالقطاع "غير الرسمي" informal" sector" – أي المشروعات الصغيرة التي تدار خارج الإطار التشريعي الرسمي على أساس أن كل عمل مسموح به. ونتيجة لقلة أو انعدام فرص الاستفادة من رأس المال، والائتمان، والتقنية، والأسواق؛ يستخدم مستثمرو القطاع غير الرسمي تقنيات منخفضة التكلفة ومتوفرة محليا – تتمثل في كثير من الأحيان في الأدوات اليدوية فقط – لإنتاج سلع استهلاكية للأغلبية الفقيرة من الشعب. وعلى الرغم من أن هؤلاء المستثمرين يدفعون لموظفيهم أجورا متدنية للغاية، فإنهم يوفرون أعمالا لأناس كانوا ليظلوا عاطلين عن العمل لولا تلك الأعمال.

وهناك استراتيجية بديلة قد تشجع الاستثمار في تقنيات صناعية أكثر تقدما لتقليل تكلفة الآلات، والمعدات، والسلع الاستهلاكية المصنعة وطنيا وزيادة المتوفر منها لرفع مستويات المعيشة الوطنية. ففي بلدان متباينة كاليابان، وجنوب إفريقيا، وكوريا الجنوبية، والبلدان التي كانت معروفة سابقا باسم البلدان الاشتراكية، والبرازيل؛ سن المشرعون قوانين تعطي الحكومة دورا مباشرا في بناء الصناعات الأساسية مثل صناعة الحديد والصلب، والبتروكيماويات، والكهرباء، والاتصالات، والنقل.

وبإمكان القوانين المصاغة صياغة سليمة أن تعزز النمو الصناعي الموجه وطنيا (أو إقليميا) في بلدك، مما يخلق فرص عمل أكثر إنتاجية في الريف والحضر، ويزيد من توزيع الدخل بشكل أكثر إنصافا، ويوسع من نطاق الأسواق الداخلية. ولكي تحدد تأثير قانون معين على التنمية الصناعية، عليك أن تطرح مجموعتين من الأسئلة:

أولا، كيف سيساهم القانون في توفير خمسة عوامل أساسية للنمو الصناعي المستدام:

(1) مصدر موثوق به للإمدادات؛

(2) قوة عاملة حاصلة على قدر مناسب من التعليم، بما في ذلك الأفراد الإداريين والفنيين؛

(3) تقنية مناسبة؛

(4) ائتمان؛

(5) منفذ إلى الأسواق.

ثانيا، كيف من المرجح أن تؤثر الصناعة الناتجة عن القانون على الوظائف والدخول في بقية قطاعات الاقتصاد، بما في ذلك القطاع غير الرسمي؟ لذلك، عليك أن تطلب أدلة فيما يتصل بالمساهمة المحتملة لتلك الصناعة في:

(1) خلق الوظائف، خاصة من أجل استيعاب العمال الريفيين النازحين؛

(2) توفير إيرادات النقد الأجنبي الضرورية لاستيراد آلات ومعدات جديدة بغية تحفيز إنتاجية كل القطاعات؛

(3) إيجاد صلات مباشرة وغير مباشرة بين القطاع الصناعي وبقية الاقتصاد، بما في ذلك القطاع غير الرسمي؛ أي، هل الصناعة الناتجة عن القانون:

(أ) ستعالج المواد الخام الزراعية أو المعدنية للاستخدام المحلي وكذلك من أجل لتصدير، مما يساهم في زيادة الدخول المحلية، بما في ذلك الدخول الريفية؛

(ب) ستصنع آلات ومعدات ضرورية لتحفيز الإنتاجية المحلية في القطاعين الزراعي أو الصناعي؛ أو

(ج) ستنتج الضرورات الاستهلاكية منخفضة التكلفة لتحسين نوعية حياة الغالبية؟

وباختصار، لكي ترتب أولوية القوانين المتصلة بالصناعة، لا تعتمد على نماذج نظرية نظرية. وبدلا من ذلك، اطلب الحقائق التالية: هل سيعزز القانون المقترح النمو الصناعي المستدام الذي يساهم في زيادة الإنتاجية والوظائف في كل قطاعات الاقتصاد، بما يؤدي إلى حدوث تحسن مطرد في نوعية الحياة التي يعيشها غالبية السكان؟

التجارة

لكي تتحقق الاستدامة للنمو الصناعي والزراعي المحلي الآخذ في التكامل، يجب سن قوانين جديدة تسهل عملية توسيع نطاق التجارة المحلية والدولية.



3. التجارة. لطالما ورثت البلدان النامية أعرافا مؤسساتية تجارية رسخت الاعتماد على تصدير المواد الخام والسلع المصنعة المعتمدة على الكثافة العمالية؛ وعلى استيراد الآلات، والمعدات، وقطع الغيار

لصناعات المناطق الخاصة القائمة على التصدير بالإضافة إلى السلع الاستهلاكية الكمالية للقلة التي تستطيع شراءها. ومع ذلك، أثبتت تجربة ما بعد الاستعمار أن الأسواق العالمية المكتظة بالسلع لا تستطيع أن تستوعب التوسع التنافسي بين صادرات البلدان النامية.

وتتمتع كثير من شركات الجملة بصلات قائمة منذ فترة طويلة مع مشترين وبائعين في الخارج تقتسم معهم أرباح التجارة الخارجية. ونتيجة لقيام تجار الجملة الكبار باستثمار رؤوس أموالهم في بناء المستودعات وطاقات النقل، فإنهم يهيمنون على قنوات التجارة الداخلية. لذلك، يطلب هؤلاء التجار أسعارا مرتفعة مما يؤدي إلى خفض هوامش الربح ليس فقط بالنسبة لتجار التجزئة، ولكن أيضا بالنسبة للمزارعين والصناعات المحلية. وتضطر هذه المشروعات الصغيرة لدفع أي أسعار يطلبها تجار التجزئة مقابل البضائع، والأدوات، والمعدات الاستهلاكية.

مثال

تتلاعب بعض الشركات عبر الوطنية في الأسواق والأسعار العالمية دون أن تبالي مطلقا بأثر ذلك على شعوب العالم الثالث. ولإيضاح ذلك سنضرب مثالا: بحلول نهاية القرن العشرين، وصلت نسب الإصابة بمرض الإيدز في كثير من البلدان النامية إلى حد الأزمة. وقد وضعت شركات الأدوية عبر الوطنية أسعارا للأدوية التي يمكن أن تقي ضد المرض تعادل من أربعة إلى خمسة أضعاف متوسط الدخل السنوي للعاملين بالبلدان النامية.



وعندما سعت البلدان النامية لاستيراد أو تصنيع أدوية ليس لها علامات تجارية مسجلة وبأسعار في متناول يد السكان، رفعت شركات الأدوية قضية أمام المحاكم المحلية لتلك البلدان؛ وضغطت على حكومات دولها كي تتوقف عن التعامل مع تلك البلدان باعتبارها دولا أولى بالرعاية.

مسيرة تطالب بإنهاء القوانين الدولية لبراءة الاختراع التي تشمل أدوية الإيدز، بريتوريا، جنوب إفريقيا، 2000.



إن التشريعات التي تساعد تجار التجزئة وأصحاب المصانع في بلدك على تخطي هذه الأنواع من العراقيل تستحق أن تحظى بأولوية متقدمة. لذلك، عليك أن تطلب من الوزارات ذات الصلة أن تزودك بالمعلومات الواقعية التي تحتاجها لتقترح وتحدد أولوية القوانين التي من المرجح أن تساعد في إعادة تنظيم المؤسسات التجارية في بلدك. وبعد إعادة تنظيم المؤسسات التجارية، من المفترض أن تشجع هذه المؤسسات التجارة المحلية، وإن أمكن، التجارة الإقليمية لتكون أكثر توازنا وتكاملا للتوجه نحو زيادة الإنتاجية والدخول الوطنية وسد احتياجات الشعب.

التمويل

4. **التمويل.** يواجه الناس في كل مكان في العالم النامي والعالم الذي يمر بمرحلة انتقالية صعوبات كبيرة في تجميع رأس المال وإعادة استثماره لتمويل الإنتاج والتجارة الموجهة نحو سد احتياجاتهم. وعادة ما تلجأ المؤسسات المالية القائمة – أي البنوك، وشركات التأمين، والبورصات – إلى تمويل أنماط من الإنتاج والتجارة تعمل على استمرار التنمية المعتمدة على الخارج.

وتجمع البنوك الأجنبية والمحلية وتحتفظ بما يتوفر لها من مدخرات الفقراء، وكذلك القلة من الأثرياء. ويمكن أن تصبح هذه المدخرات مصدرا رئيسيا لتحفيز النمو الاقتصادي. ومع ذلك، تقصر المنظمات المالية الكبرى قروضها عموما على كبار المزارعين، وأصحاب مصانع القطاع الرسمي، وشركات تجارة الجملة، خاصة تلك التي تعمل في التجارة الأجنبية. ونادرا ما تقوم البنوك والمؤسسات المالية بإقراض الأموال لصغار المزارعين من أجل زراعة محاصيل غذائية. كما أنها نادرا ما تقرض الأموال للصناعات الأساسية المحلية التي تركز على زيادة الإنتاجية الوطنية والوظائف في البلدان النامية؛ بل ومن النادر جدا أن تقدم قروضا للمشروعات الصغيرة في القطاع غير الرسمي وللتجار من الغالبية ذات الدخول المنخفضة. وتستغل تلك المؤسسات قواعد النقد الأجنبي المتساهلة، وتحول في كثير من الأحيان مبالغ ضخمة من الفوائض المولدة محليا لتستثمرها في أسواق البلدان الصناعية الأكثر أمنا.

وعلى مدار السنين، جمعت شركات التأمين وصناديق المعاشات (المملوكة لأجانب أو لمواطنين محليين والمرتبطة في كثير من الأحيان بالبنوك)، حصة ضخمة من مدخرات الكثير من البلدان النامية. ونظرا لتزايد الأفراد الذين يسعون لحماية أنفسهم من أخطار الحوادث وكبر السن، فإنهم يدفعون أقساطا تأمينية تضخم أموال تلك المؤسسات. وقد يعيد مديرو شركات التأمين استثمار هذه الأموال في السندات الحكومية، وفي بعض الأحيان من خلال البورصة، في مشروعات تجارية كبيرة. وتسمح بعض الحكومات لشركات التأمين بتحويل الأموال المتراكمة إلى الخارج كي تستثمرها "بأمان" في

الاقتصاديات الصناعية الأجنبية – وهو ما يعد استنزافا إضافيا للفوائض المحلية القابلة للاستثمار.

ولكي تحدد أولويات التشريعات التي يمكن أن تحسن من استقرار وأمن المؤسسات المالية الوطنية، اطلب أدلة حول احتمالات أن تؤدي القوانين المقترحة إلى تسهيل تجميع المدخرات الوطنية وإعادة استثمارها من أجل:

- زيادة الوظائف المنتجة؛
- المساهمة في اقتصاد محلي (وإن أمكن إقليمي) متوازن ومتكامل يتسم بتوسيع نطاق الإنتاج والتجارة؛
- تحسين نوعية الحياة التي يعيشها السكان.

5. الاستثمار الأجنبي الخاص. يري بعض منظري التنمية أن تدفقات رأس المال الأجنبي يجب أن تمثل أهم ما في المشروعات التشريعية المقترحة. ويدعي هؤلاء المنظرون أن الاستثمارات الأجنبية الخاصة سوف تؤدي إلى زيادة النقد الأجنبي، والوظائف، والتقنية المناسبة، والصلات التسويقية، والعمالة الماهرة – كل ذلك في صفقة واحدة. وعادة، يعطي هؤلاء المحللون أولوية في الحال لأي تشريع من المرجح أن يجذب المستثمرين الأجانب؛ ويرفضون التشريع الذي قد "يفزعهم" ويحول دون ذلك.

وإذا افترض المرء أن التنظيم المؤسساتي القائم سيظل ثابتا وجامدا بدون تغيير، فإن تلك النصيحة قد تكون منطقية. ولكن على العكس من ذلك، يرى هذا الدليل أنه من خلال الاستخدام الحكيم للسلطة التشريعية يمكنك أن تغير المؤسسات، مما سيتيح نطاقا واسعا من الخيارات، التي يمثل جذب رأس المال الأجنبي فيها إمكانية واحدة فقط.

ويتمثل أحد الاتجاهات المعاكسة في ضمان أن تحدد التشريعات معايير بحيث تجعل من المرجح أن تحقق الاستثمارات الأجنبية على أرض الواقع المزايا التي وعدت بها. ويمكن أن تقدم التشريعات إعفاء ضريبيا وفوائد أخرى للمستثمرين الأجانب حسب مساهمتهم في بناء الصناعات الأساسية، وتربط ذلك بعدد الوظائف وحجم النقد الأجنبي الذي ستولده تلك المشروعات. كما يمكن أن تربط هذه التشريعات بين قيام استثمارات أجنبية جديدة وبين تقديم تقنيات جديدة وتدريب الأفراد المحليين، ليس فقط بغرض خدمة أو تجميع "صندوق أسود" مستورد، ولكن بغرض تصميم أشكال جديدة من التقنية لتحسين الإنتاجية الوطنية.

قل "لا" لتحديد أولوية التشريعات الذي يتمشى ببساطة مع أولوية السوق أو الخطط المحددة نظريا. اطلب الحقائق التي تحتاجها لكي تقيِّم التأثير المتوقع على سكان بلدك لقانون مقترح لتحفيز الاستثمارات الأجنبية في القطاعات الزراعية، والصناعية، والتجارية، والمالية.



ملخص

1- تشكل الجهات التشريعية في بلد ما عملية تحديد الأولويات. وعليك أنت وزملاؤك أن تراجعوا العمليات التشريعية في بلدكم مراجعة نقدية، وإذا دعت الضرورة، أن تعيدوا تنظيمها لتضمنوا تحديد أولوية التشريعات بما يحقق المصلحة العامة.

2- اعطِ الأولوية بشكل عام للتشريعات التي من المرجح أن تعمل على تقوية المؤسسات الضرورية لضمان الحكم الجيد، وكذلك المؤسسات الاجتماعية-الاقتصادية التي توفر فرص العمل للسكان وتشكل نوعية حياتهم. وتأكد من أن الحقائق المتاحة تبين أن الفوائد المتوقعة من التغييرات المؤسساتية المقترحة ستفوق على الأرجح التكاليف المحتملة.

3- وعند تقييم الأولوية النسبية للتشريعات التي من المرجح أن تؤثر على لمؤسسات الاقتصادية لبلدك في مجالات الزراعة، والصناعة، والقطاع غير الرسمي، والتجارة، والتمويل:

* لا تتخذ قراراتك بناء على نماذج أو نظريات مجردة، بل اتخذها بناء على حقائق نابعة من ظروف بلدك؛

* فكر بعناية في الأسئلة التي يجب أن تطرحها لتقييم الأثر الاجتماعي المرجح لتلك القوانين، ليس فقط على نمو "الفطيرة الوطنية"، بل أيضا على فرص العمل المنتجة التي ستتوفر للشعب وتحسن من نوعية حياتهم.



تدريبات

1- كيف يحدد بلدك، عمليا، الأولويات بالنسبة لمشروعات القوانين المطلوب صياغتها؟ ومن الناحية العملية، ما هو الرأي الذي يوضح على أفضل وجه مشروعات القوانين التي ينبغي إعطاؤها الأولوية؟ وما هي الاقتراحات التي يمكن أن تقدمها لتحسين عملية تحديد الأولويات؟

2- ينصح الدليل بإعطاء الأولوية للتشريعات التي يبدو من المرجح أن تؤدي إلى تقوية المؤسسات المتعلقة بالحكم والتوسع في الإنتاج المحلي المتوازن المتكامل لزيادة فرص العمل وتحسين نوعية الحياة. فما هي المعايير البديلة التي قد يقترحها المعارضون بمفهوم المخالفة؟ وكيف يمكن للمعارض بمفهوم المخالفة أن يبرر هذه المعايير البديلة؟

3- تخيل أنك عضو في لجنة برلمانية مكلفة بتقديم تقرير عن الخطة التشريعية السنوية للحكومة، والوزير المختص بالحكومة جالس أمامك، مستعد للإجابة عن الأسئلة. اذكر على الأقل ثلاثة أنواع مختلفة من الأسئلة التي قد تطرحها على

الوزير حول الصلة بين خطة التشريعات السنوية المقترحة وقضايا التنمية الاقتصادية.

الفصل الرابع
قــراءة مشــروع القــانون



لكي تحدد ما إذا كان مشروع القانون سوف **يخدم المصلحة العامة** – والتكلفة الاقتصادية **والاجتماعية** المرتبطة بذلك – يجب عليك أن **تقرأ مشروع القانون وتفهمه في ظاهره.**

يهدف هذا الفصل إلى مساعدتك على اتخاذ الخطوة الأولى، وهي: قراءة مشروع القانون وفهمه. وتقترح الفصول التالية أسئلة، عليك أن تطرحها لتقرر ما إذا كان مشروع القانون من المرجح أن يخدم المصلحة العامة.

ولا شك في أن صفحات مشروع القانون المطبوعة ***تبدو مختلفة*** عن صفحات الروايات، أو المجلات، أو النصوص التاريخية والعلمية. إذ تبدأ معظم الجمل برقم أو حرف. ويبدو أن بعض الجمل تتوقف عند الوسط، ثم تليها فقرة فرعية جديدة مرقمة. كما يبدو أن هذه الجمل مكتوبة بلغة غريبة، مع وجود كلمات كثيرة يكاد يصعب تمييزها. وتبدو بعض الجمل من التعقيد بمكان بحيث لا تستطيع أن تفعل شيئا حيالها إلا أن تفكر فيها بعمق محاولا إزالة غموضها.

اطلب التوضيح

اطلب التوضيح

عندما تدرس مشروع قانون في ظاهره، ضع في اعتبارك ثلاث نقاط أساسية:

1- اعتاد الناس، لأسباب تاريخية، الاعتقاد بأن القضاة هم قراء القانون الوحيدون المهمون. ولكن اليوم، يجب على القانون الذي يستهدف إحداث تحولات في المجتمع أن يغير السلوكيات، خاصة من أجل التنمية. لذا، يجب على صائغي مشروعات القوانين أن يصوغوها بحيث يتمكن الناس الذين يهدف القانون إلى تغيير سلوكياتهم من قراءة مشروع القانون وفهم محتواه. وإذا لم تفهم أنت مشروع القانون، ولم يفهمه المخاطبون به كذلك؛ فهذا يعني أن صائغ مشروع القانون قد صاغه بشكل رديء.

2- لا تنصت للصائغ القانوني الذي يقول لك إن هناك أسبابا "قانونية" لاستخدام كلمات أو جمل يصعب فهمها. فإذا لم يستطع الصائغون أن يشرحوا جملة ما بكلمات بسيطة، فيعني ذلك أنهم هم أنفسهم لا يعرفون معناها على الأرجح. إذ *لا* يوجد *شيء* في القانون يستعصي تفسيره بعبارات بسيطة. وإذا لم يتمكن المخاطبون بمشروع القانون من فهمه بسهولة، أرجعه مرة أخرى لتعاد صياغته.

تذكر: ناخبوك هم الذين *انتخبوك* لهذا المنصب، وليس الصائغون. وعلى الصائغين الحكوميين أن يقدموا لك المعلومات التي تحتاجها لتمارس سلطتك التشريعية بحكمة.

يحدد القانون الكيفية التي سيتصرف بها المكلف أساسا بالدور ومسئولو الأجهزة التنفيذية المختارون (انظر نموذج النظام القانوني، صفحة 37). ويتكون القانون من سلسلة من ***القواعد***. وتحدد كل ***جملة تشريعية*** ما ***يجب*** أن يفعله الشخص ***، أو ما لا يجوز له، أو يجوز له أن يفعله***.

ويمكنك أن تتخيل مشروع القانون على أنه مثل البصلة. ولكي تصل إلى جوهر القانون، يجب عليك أن تقشره طبقة وراء طبقة. ولمساعدتك في تقشير هذه الطبقات، يشرح هذا الفصل:

أ- السبب وراء قيام الصائغين بترقيم كل جملة تقريبا، وتنظيمهم لمشروع القانون في شكل مواد، وفصول، وأبواب؛

ب- السبب وراء استخدام معظم المحامين (بمن فيهم الصائغون) للغة غريبة *("لغة قانونية مصطنعة")*؛

ج- معنى المواد "الفنية" لمشروع القانون؛ أي المواد المستقلة المرقمة – التي يتكون كل منها من إعطاء أمر، أو فرض حظر، أو تحويل سلطة تقديرية واحدة محدودة – التي تشكل وحدة البناء الأساسية لمشروع القانون؛

د- في إطار النظام القانوني القائم، تشكل أحكام مشروع القانون المتصلة بالسلوكيات القوة الأساسية الدافعة لمشروع القانون، أي: محتواه التشريعي.

أ. العناصر الشكلية لمشروع القانون



تشير الأرقام أو الحروف في مشروع القانون إلى كتب، وأبواب، وأقسام (أو فصول)، ومواد.

ويحدد نظام الترقيم المستخدم في مشروع القانون الأوامر المستقلة التي تكوِّن في مجموعها مشروع القانون. ويرقم الصائغون المواد حتى يتسنى للمشرعين والقضاة، في المناقشات التشريعية أو في المحاكم، أن يشيروا إلى مواد معينة. ويضم الصائغون المواد التي تتناول موضوعا واحدا في فصل واحد، ويجمعون الفصول التي يوجد بينها قاسم مشترك في باب واحد.

ويتبع التنظيم الشكلي لمشروع القانون شكلا مشابها لأي إطار عام:

الباب الأول

الفصل الأول

المادة (1)

المادة (2)

المادة الفرعية (1)

المادة الفرعية (2)

المادة (3)

الفصل الثاني

المادة (4)

المادة (5)

الباب الثاني

الفصل الثالث

تتبع مشروعات القوانين في كل مكان هذا الإطار العام، ولكن نظرا لاختلاف تقاليد الصياغة بين دوائر الاختصاص، تُطلق أسماء مختلفة على المستويات المتنوعة للإطار العام. (يجب أن تتمشى أسماء مستويات مشروع القانون مع العرف المتبع في بلدك).



المادة (6)
المادة (7)

أسماء مختلف المستويات

1- **"المواد"**. **"Sections"** (تعرف أيضا في بعض النظم القانونية باسم Articles) تشكل المواد وحدة البناء الأساسية لمشروع القانون. ويجب ألا تحتوي المادة على أكثر من مبدأ "تشريعي" واحد، أي، قاعدة***واحدة*** (انظر القسم ج أدناه).

2- **"الفصل" chapter أو "القسم" Division**. تطلق بعض النظم القانونية على مجموعة المواد الموجودة ضمن كل باب لفظ "الفصول"، بينما تستخدم نظم أخرى لفظ "الأقسام". وترقم معظم النظم القانونية الفصول (أو الأقسام) بالتتابع في مشروع القانون بأكمله. وفي كثير من مشروعات القوانين البسيطة لا يوجد مستوى أعلى من الفصول، بل إنه في مشروعات القوانين البسيطة جداً، لا يوجد مستوى أعلى من المواد.

3- **"الباب" "Part"**. من المعتاد أن يتم ترقيم الباب بالتتابع عن طريق استخدام الأعداد الترتيبية ("الأول"، "الثاني"، إلخ). وتمثل الأبواب أكبر جزء في مشروع القانون. وإذا كان مشروع القانون يحتوي على عدد كبير من الأبواب، التي يمكن أن يشكل كل منها بابا مستقلا، عليك أن تبحث فيما إذا كان مقدمو المشروع يحاولون حل قدر أكبر من اللازم من المشكلات المتنوعة في قانون واحد (يسمى ذلك "حشو مشروع القانون"، انظر الفصل الخامس).

4- **"الكتاب" "Title"**. قلما تستخدم كلمة "الكتاب" لتميز قسما ما في مشروع قانون واحد ويكاد ذلك يكون مقصوراً على عدد محدود جداً من النظم القانونية. ومن الناحية التاريخية، كان المشرعون ينشرون التشريعات حسب ترتيب تواريخ إصدارها. وتقوم اليوم بعض النظم القانونية **بتكويد (تجميع)** قوانينها، ووضعها جميعا في مجموعة واحدة ضخمة. (ويمكن أن يستخدم البعض جهاز الكمبيوتر في ذلك). حيث يدخلون كل قانون جديد في تلك المجموعة، ويستخدمون كلمة "كتاب" لتشمل كل القوانين المتصلة بموضوع معين، مثل "التعليم"، أو "النقل"، أو "السجون".

ومن المفترض أن يساعدك فهم نظام الترقيم المستخدم في مشروع القانون على تقشير الطبقة الأولى من المشروع. وبالنسبة للغة التي يعبر بها الصائغون عن الأوامر في كل مادة، فقد تظهر كطبقة ثانية لا سبيل لاختراقها.

ب. لغة القانون

في معظم أنحاء العالم، يكتب الصائغون بلغة غريبة، معقدة، لا سبيل إلى فهمها. ويطلق البعض على ذلك "اللغة القانونية المصطنعة".

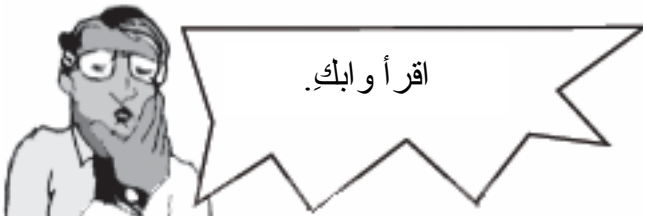
وتنقسم الكلمات القانونية المعقدة إلى فئتين. يعكس بعضها المتطلبات التخصصية لموضوع القانون، في حين لا يعكس البعض الآخر أكثر من مجرد مدلولات مبهمة.



1- المفردات القانونية المتخصصة. مثل معظم المهن، يتطلب القانون أحيانا استخدام بعض المفردات المتخصصة. ولتوضيح ذلك، سنضرب المثال التالي: في مختلف العلاقات، قد يعد الشخص بفعل شيء ما كسداد دين، أو إكمال مبنى تنفيذا لعقد، أو تسليم بعض البضائع التي وعد بتسليمها. وقد يعد شخص آخر بتنفيذ هذا الوعد إذا لم يفِ به الواعد الأول. ويستخدم ***قانون الضمانات*** كلمات متخصصة للإشارة إلى عناصر مشتركة بين تلك الأنواع من الوعود مثل: "الأصيل" principal، ويقصد بها المدين الذي يعد بالسداد أو بأداء واجب آخر؛ و"الكفيل" "Surety"، ويقصد بها الشخص الذي يعد بسداد دين أو أداء واجب في حالة عجز الأصيل عن ذلك. ولكي تفهم موضوع بعض مشروعات القوانين، عليك أن تتعلم المفردات المتخصصة ذات الصلة. ***وإذا لم تفهم الكلمات المستخدمة، اسأل!***

2- "اللغة القانونية المصطنعة". يستخدم الصائغون، مع ذلك، في كثير من الأحيان كلمات معقدة وجملا طويلة ملتوية بدون داع. ***اطلب منهم أن يعيدوا كتابة هذه الكلمات والجمل بلغة سهلة.***

مثال على اللغة القانونية المصطنعة المتبعة في الصياغة الإنجليزية



من التشريع الزامبي حول الجمعيات التعاونية:

"لا تمنع الحداثة أو عدم بلوغ السن القانونية أي شخص تم قبوله كعضو في أي جمعية مسجلة حسب الأصول القانونية من تحرير أي محرر قانوني أو إعطاء أية مخالصة مطلوب تحريرها أو إعطاؤها بموجب هذا النظام أو القواعد الواردة أدناه، ولا يشكل ذلك أساسا لإبطال أو وقف العمل بأي عقد أبرمه ذلك الشخص، سواء أبرمه بصفته أصيلا أو كفيلا، ويعتبر (هذا العقد) *نافذا قانونا ضد ذلك الشخص على الرغم من حداثته أو عدم بلوغه السن القانونية".*

التفسير: "يجوز للجمعية التعاونية أن تبرم عقدا بين الجمعية وبين عضو فيها لم يبلغ سن الرشد المحدد في البلد."

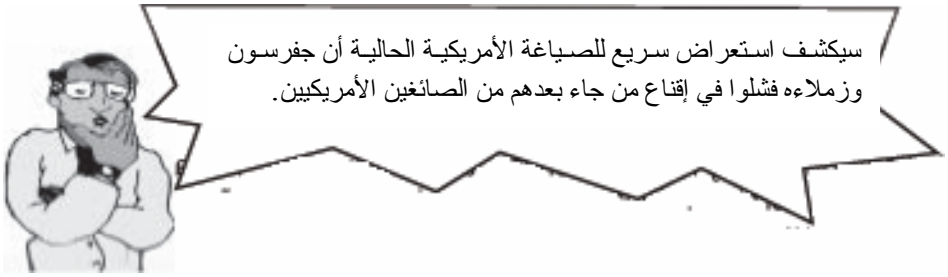
وفي إنجلترا، شجعت الظروف التاريخية الصائغين على استخدام اللغة القانونية المصطنعة. وقبل أن تنشئ إنجلترا مكتبا مركزيا للصياغة في عام 1869، كان الوزراء يستخدمون محرري سندات الملكية لصياغة مشروعات القوانين. واستخدم محررو سندات الملكية (الذين ظلت أجورهم تحسب لفترات طويلة على أساس الكلمة مقابل كتابة سندات الملكية والوصايا لمصلحة ملاك الأراضي) نفس اللغة في صياغة مشروعات القوانين. وتبنى صائغو المكتب المركزي للصياغة نفس الشكل والأسلوب. وعلموه للصائغين في المستعمرات، حيث ساعدت المفردات المبهمة واللغة القانونية المعقدة المصطنعة في إعطاء المسئولين والقضاة بالمستعمرات في أحيان كثيرة حرية التصرف في إصدار ما يحلو لهم من أحكام. وللأسف، ما زال عدد غير قليل من الصائغين الذين جاءوا بعد الحقبة الاستعمارية ومع الحكومات الانتقالية يمنحون قدراً كبيراً من حرية التصرف من خلال استخدام اللغة القانونية المصطنعة التي يصعب فهمها.

ومع ذلك، إذا تعرفت على النمط الأساسي لمشروع القانون، يمكنك أن تفهمه حتى إذا كان مكتوبا بأعقد اللغات القانونية. ولكي تكتشف نمط مشروع القانون، حاول أن تفك شفرة الكلمات التي استخدمها الصائغ في كتابة مشروع القانون.

تعليق توماس جفرسون على اللغة القانونية المصطنعة

كتب توماس جفرسون، أحد واضعي إعلان الاستقلال الأمريكي والرئيس الثاني للولايات المتحدة، أن واضعي هذا الإعلان قرروا:

"إصلاح أسلوب التشريعات البريطانية الأخيرة والقوانين الصادرة عن مجلسنا، التي تتسم بالإطناب، والحشو اللانهائي، والتراكيب المعقدة التي تُدخل قضية في قضية وجملة اعتراضية في جملة اعتراضية، والجهود الحثيثة لتأكيد المعنى باستخدام تعبيرات مثل "المذكور" و"المذكور آنفا"، وحرف التخيير "أو" وحرف العطف "و"، ليصبح المعنى أكثر وضوحا. إذ أن هذه السمات قد ساهمت بالفعل في جعل هذه القوانين أكثر تعقيدا وأصعب فهما، ليس فقط بالنسبة للقراء العاديين، وإنما بالنسبة أيضا للمحامين أنفسهم".



بالنسبة لكثير من الكلمات المستخدمة في الأسلوب القانوني المصطنع يستطيع الصائغون بسهولة أن يجدوا لهذه الكلمات مرادفات في اللغة العادية إذ يمكنني أن أقول أثناء تناول وجبة طعام "هذه الفراولة تبدو شهية"، "أرجوك مرر لي الفراولة المذكورة"، عندئذ قد ينظر لي أصدقائي بانزعاج. لأن "الفراولة المذكورة" هنا تعني "هذه الفراولة" فحسب. وهكذا، فكلمات مثل "المذكور" "said" و"such" ، أو "حتى الآن" "heretofore" ، أو"آنفا" "hereinabove" ، أو "حيث أن" "whereas" ، أو "شريطة أن" "provided that" ، لا تؤدي وظيفة مفيدة للقانون.

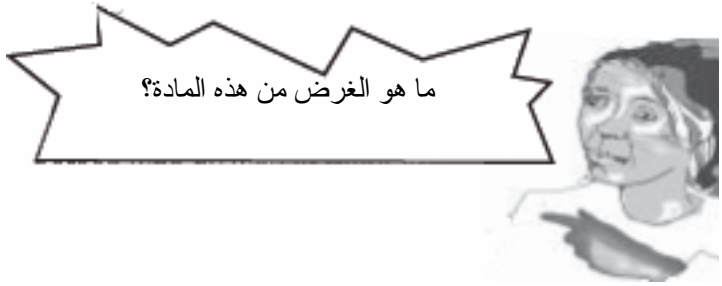
وفي كثير من العبارات المستخدمة في اللغة القانونية المصطنعة – مثل "to have and to hold" "يملك ويحوز"، أو "null and void" "لاغ وباطل"، أو "give, devise, bequeath, grant and bequest" "يعطي، ويورث، ويهب، ويمنح، ويوصي"، أو "building or structure" "بناء أو إنشاء"، أو "lot, tract or parcel of land" "قطعة أو قسيمة أرض" – يكون لكلمتين نفس المعنى. ومن السهل على الصائغ أن يحذف إحداهما.

فإذا لم تفهم كلمة في مشروع قانون، اسأل عن معناها. وإذا كانت هذه الكلمة، مثل كلمة "الكفيل" تمثل لفظا فنيا، اطلب أن يتم تعريفها في مشروع القانون بعبارات بسيطة. وإذا بدت كلمات مثل "المذكور" أو "آنفا" بلا معنى، اطلب أن

يستخدم الصائغ كلمة بسيطة. وإذا تضمن مشروع القانون كلمات أو عبارات مسهبة، اطلب أن يستخدم الصائغ إحداهما، وليس كليهما.

3- مواد التعاريف: يبدأ التشريع في كثير من الأحيان بمادة تحمل اسم "التعاريف". وفي تشريع طويل، قد يمتد مادة التعاريف لصفحات عديدة.

أمثلة على التعاريف



بعض الأمثلة على التعاريف

"في هذا القانون:-

1- يقصد "بتاجر أجهزة التلفزيون" الشخص الذي بحكم المهنة أو العمل:

(أ) يبيع أجهزة التلفزيون بالتجزئة؛

(ب) يؤجر هذه الأجهزة على سبيل الإيجار أو البيع الإيجارى؛

(ج) يرتب لبيع هذه الأجهزة أو تأجيرها كما ذكر آنفا بواسطة تاجر تلفزيونات آخر؛ أو

(د) يقدم نفسه على أنه مستعد لمزاولة أي من الأنشطة السابقة.

2- "الحيوان" يتضمن الحيتان وغير ذلك من الثدييات التي تعيش في البحر.

3- "المركبة لا تتضمن الكرسي المتحرك".

كثير من الناس إما أن:

(أ) يفترضوا أنه، بما أن قائمة التعاريف موجودة في بداية مشروع القانون، ينبغي عليهم أن يشقوا طريقهم خلالها بصعوبة. ولكنهم ينسون بعد ذلك نصف الكلمات التي قرأوها فيها؛ أو

(ب) يستسلموا تماما وهم يلعنون معشر الصائغين كلهم.

وبإمكان الصائغ أن يضع التعاريف الواردة في مشروع القانون في أحد مكانين بالمشروع:

1- يكتب تعاريف الكلمات الرئيسية أبجديا في مَسْرد glossary إما في بداية مشروع القانون أو في نهايته (ويفضل أن يكون في نهايته) حتى يستطيع القراء أن يبحثوا عن معاني الكلمات حسب الحاجة. وللأسف، قد يؤدي إهمال القارئ في البحث عن كلمات مهمة إلى حدوث سوء فهم كبير.

2- يحدد تعريف كلمة مهمة في أول ظهور لها بالنص. ثم يكتب في نهاية القانون الكلمات المهمة أبجديا في مسرد، موضحا أرقام الصفحات التي يستطيع القارئ أن يجد فيها تعاريف هذه الكلمات.

تأكد من أن الصائغ يستخدم دائما نفس التعريف كلما ظهرت كلمة أو مفهوم أكثر من مرة في مشروع القانون، فمثلا، في مشروع القانون (الخيالي) بالمثال السابق، يجب دائما أن يكون لكلمات "تاجر أجهزة التلفزيون" المعنى المحدد لها في مادة التعاريف بمشروع القانون.

مثال

استخدام مادة التعاريف

افترض أن المادة الثانية من مشروع قانون عرَّفت "تاجر أجهزة التلفزيون" كما عُرِّف في المثال السابق. وتنص المادة 5(1) من نفس القانون على ما يلي:

"5. إرسال وثيقة البيع إلى المكتب الوطني للضرائب.

1- "تقدم مأمورية الضرائب *لتاجر أجهزة التلفزيون*، بناء على طلب *تاجر أجهزة التلفزيون*، نموذجا يبين تاريخ بيع جهاز تلفزيون أو تاريخ عقد بيع خاص بجهاز تلفزيون أبرمه *تاجر أجهزة التلفزيون*، بالإضافة إلى اسم المشتري وعنوانه".

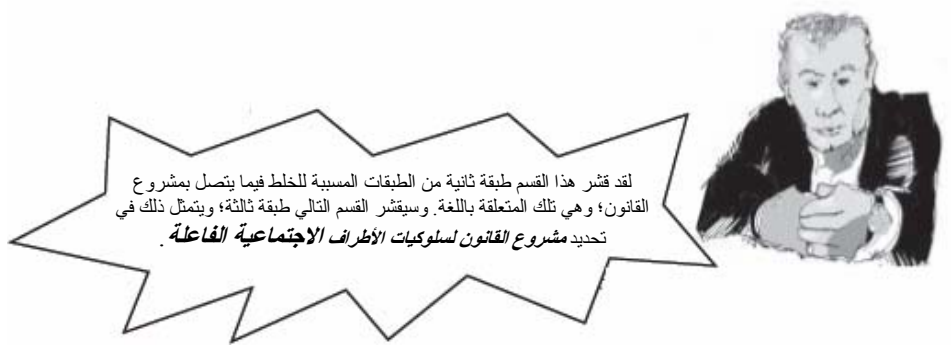
إن القارئ، في هذه الحالة، سيتعين عليه قراءة كل التعريف الموضح في المثال أعلاه ××× كلما ظهرت عبارة "تاجر أجهزة التلفزيون". *وفي المادة (5) أعلاه، سيكون من الضروري لذلك تكرار التعريف المطوَّل في ثلاثة أماكن. وعن طريق استخدام الكلمة كما هي معرَّفة في مادة التعاريف بمشروع القانون، يتجنب الصائغ الإعادات المطولة طيلة مشروع القانون.*

وتحتوي مشروعات القوانين على تعاريف لأحد سببين. أولا، (كما هو موضح في المربع السابق) يجب على الصائغين في بعض التشريعات أن يستخدموا كلمات عديدة وفي بعض الأحيان

قائمة طويلة من الكلمات، ليصفوا بها مفهوما معقدا. وتجنبا للتكرار الممل ولزيادة سهولة قراءة مشروع القانون، يمكن استخدام الكلمة (أو الكلمات) في التشريع بأكمله كما هي معرَّفة في مادة التعاريف بمشروع القانون.

ثانيا، يساعد التعريف على تجنب الغموض الملازم لكل كلمة (باستثناء الأسماء العلم). فلتتأمل كلمة "مَرْكبة" المذكورة في قانون بلدي ينص على أنه "لا يجوز لشخص أن يقود مركبة بمحرك في حديقة عامة بالمدينة". ومن الواضح أن القانون يحظر على الشخص قيادة السيارة في حديقة عامة بالمدينة. ولكن بعض متحدثي اللغة الإنجليزية الحصيفين قد يختلفون حول ما إذا كان مشروع القانون يمنع الكراسي المتحركة ذات المحرك، أم لا. ولتجنب الخلاف، يستطيع الصائغ أن يعرِّف كلمة "مركبات" صراحة على أنها ***لا تشمل*** "الكراسي المتحركة".

وفي بعض الأحيان، قد يقصد الصائغ أن يفسر القارئ كلمة على أنها تشمل ضمن معانيها ما قد لا يدخل في معناها في اللغة العادية. ولتجنب سوء الفهم، على الصائغ أن يُعرِّف الكلمة في مشروع القانون، مثل تعريف "الحيوانات" ***على أنها تشمل*** الحيتان وغيرها من الثدييات البحرية.



ج. تنظيم المادة

بوصفها وحدة البناء الأساسية لمشروع القانون، تمثل المادة قاعدة واحدة، أي ***حكما prescription***. وقد يبدو هذا الحكم مختفيا أحيانا خلف غابة من التعقيد اللغوي. وعندما تحلل كلمات المادة، ضع في اعتبارك أنك بحاجة إلى تحديد السلوكيات التي



تحددها هذه الكلمات. ***وباستثناء حالات قليلة جدا (أقل من 5 في المائة عادة)، فإن كل مادة من مشروع قانون جيد الصياغة تأمر، أو تحظر، أو تجيز لطرف اجتماعي فاعل التصرف حسبما جاء في أحكامه.*** (وحتى الخمسة في المائة المتبقية تمثل أوامر، رغم أنها أوامر من نوع خاص؛ انظر القسم (د) أدناه.) اسأل دائما، هل توضح المادة بشكل صحيح للقارئ ***من؟ وماذا؟ ومتى؟ وأين؟***

من؟

للإجابة عن السؤال ***"من؟"*** ، ابحث عن الشخص الذي تحدد المادة سلوكه. وسيقول لك خبير اللغة حدد ***الفاعل*** في الجملة. (إذا أخطأ الصائغ واستخدم صيغة المبني للمجهول، فقد يعجز عن تحديد ***الفاعل*** في الحكم. فلتتأمل الجملة التشريعية التي تنص على التالي: "يتم التدقيق في حسابات محكمة المطالبات الصغيرة مرتين في السنة على الأقل". هل أوضحت الجملة ***من*** سيدقق في الحسابات؟ ***إذا لم تستطع أن تكتشف الفاعل في الجملة، اطلب أن يعيد الصائغ صياغتها.***



يطلب منك السؤال ***"ماذا؟"*** أن تتأمل كيف تأمر الجملة الشخص ("الفاعل") بأن يتصرف. وسيقول لك خبير اللغة تأمل ***الفعل*** المستخدم في الجملة. أي هل يأمر الحكم في المادة الفاعل، أو يحظر عليه، أو يجيز له "التصرف" حسب دلالة الفعل؟ لهذا السبب، سيقول لك خبراء اللغة تأمل ***الفعل المساعد*** في المادة؛ إذ عادة ما يستخدم الصائغون في اللغة الإنجليزية كلمة ***"shall"*** (وفي بعض النظم القانونية، "must") للأمر؛ و***"may not"*** (أو "shall not") للحظر؛ و***"may"*** لإعطاء سلطة تقديرية. وإذا لم تقيد المادة في مشروع القانون الحكم، فإنه سيسري في كل الأوقات وفي كل الظروف.



تحدد معظم المواد ***أين ومتى*** يسري الأمر، أو الحظر، أو السلطة التقديرية. وقد تقيد المادة السلوك المحدد – أي الجزء المتعلق ***بمتى؟ وأين؟*** - عن طريق تحديد ***حالة***، أو ***شرط***، أو ***استثناء***.

الحالة، والشرط، والاستثناء

1- تقيد **الحالة** أيا مما يلي:

- ***الفاعل:*** "كل من تجاوز سن الثامنة عشرة يجوز له أن يدلي بصوته في الانتخابات الوطنية". ***تقصر*** هذه الجملة ***الفاعل*** على الشخص ***الذي بلغ من العمر 18 سنة.***
- ***الفعل:*** "(في ظروف معينة،) يجوز للشخص أن يصوت عن طريق ***اقتراع غيابي.***" وتقصر هذه الجملة ***فعل "أن يصوت"*** ، على التصويت عن طريق الاقتراع الغيابي.
- ***المفعول به*** : "(في ظروف معينة،) يجوز للشخص أن يدلي ***بصوته على بطاقة***". ويقيد ذلك المفعول به (أي نوع الاقتراع الذي يمكن أن يقدمه الناخب).

2- يوضح ***الشرط ما*** الذي يجب أن يحدث ***قبل أن تصبح القاعدة نافذة:*** "إذا تجاوز الشخص **سن الثامنة عشرة، يجوز لذلك الشخص أن يدلي بصوته في الانتخابات الوطنية". (من المعتاد أن يسبق الشرط كلمة "إذا"؛ وفي اللغة الإنجليزية تستخدم كلمة if أو where.)**

3- **في الاستثناء، يوضح** الحكم قاعدة عامة تسري على كل من يخضع لسلطة القانون، ثم يقتطع منها جزءا – ***هو الاستثناء*** – ويقصر الحكم فقط على الجزء غير المستثنى من الخاضعين لسلطة القانون. "ما لم يكن الشخص قد تجاوز سن الثامنة عشرة، يجوز للشخص أن يدلي بصوته في الانتخابات الوطنية". (من المعتاد أن يسبق "الاستثناء" كلمة ***"باستثناء"*** أو "ما لم" أو "إلا إذا"؛ وفي اللغة الإنجليزية كلمة except.)

توضح الصيغ الثلاثة كلها للقارئ الظروف التي تسري فيها السلطة التقديرية الممنوحة (أي، التصويت في الانتخابات الوطنية).



تدريب: إزالة الغموض عن مادة

مصاغة صياغة رديئة

استخدم الأسئلة الرئيسية الأربعة – من؟

وماذا؟ ومتى؟ وأين؟ - لإزالة الغموض عن التشريع التالي:

القانون التشريعي الصادر في 3 تموز/ يوليو 1939 في الولايات المتحدة:

"نحن مجلسي الشيوخ والنواب بالولايات المتحدة الأمريكية في الكونجرس المنعقد معا قد قررنا أن يكون المفوض المختص بالمخدرات مفوضا ومخولا بأن ع لأي شخص، من الأموال المخصصة الآن أو التي صص فيما بعد لإنفاذ أحكام قانون المخدرات مريكي، نظير أية معلومات عن انتهاك لأي قانون من انين الأمريكية للمخدرات، ينتج عنها ضبط مخدرات ظورة، أي مبلغ أو مبالغ مالية يراها مناسبة، دون ظر إلى أية حصص أو مكافآت يكون لهذا الشخص حق فيها بموجب قانون آخر؛ على أن تدفع كل المبالغ المصرح بها بموجب هذا القانون إلى



كل من يبلغ عن معلومات في أي بلد أجنبي من خلال القنصل أو نائب القنصل الأمريكي المعتمد في ذلك البلد الأجنبي؛ ويجب أن يتم تدعيم كل مبلغ يتم دفعه بإيصال مصحوب بشهادة من القنصل ونائب القنصل المذكورين تفيد بأن المبلغ الموضح في الإيصال قد تم دفعه إلى الشخص الذي قام بالتبليغ، وفي المكان والتوقيت الموضحين في الإيصال المذكور".

إن بإمكانك، عن طريق تحديد من، وماذا، وأين، ومتى؛ أن تفسر ما يعنيه هذا التشريع المكتوب بلغة فظيعة. ويمكن إعادة صياغة هذا التشريع، على النحو التالي:

"(1) **دفع المكافأة**

(أ) يجوز للمفوض المختص بالمخدرات ***(من؟)*** أن يدفع مكافأة إلى كل من يقدم معلومات تتعلق بانتهاك قانون المخدرات الأمريكي ***(ماذا؟)*** .

(ب) لا يجوز للمسئول أن يدفع هذا المبلغ إلا إذا أدت المعلومات إلى ضبط مخدرات محظورة.

(قد تحدد بقية مشروع القانون الإجابة عن سؤالي ***أين؟*** و***متى؟***، أي، ***القيود*** المفروضة على السلطات الممنوحة للمسئول)

(2) **قيمة المكافأة**. دون الأخذ في الاعتبار أية مكافأة أخرى قد يخصصها قانون آخر لمقدم المعلومات، يجوز للمفوض أن يدفع المكافأة المذكورة في المادة (1) وفقا للمبلغ الذي يحدده.

(3) **الدفع في بلد أجنبي**

(أ) إذا كانت المكافأة ستُدفع لشخص في بلد أجنبي، يدفع المفوض المكافأة المذكورة في المادة (1) من خلال القنصل أو نائب القنصل الأمريكي المقيم في ذلك البلد.

(ب) على المفوض أن يرفق مع تقريره الخاص بدفع المكافأة، تنفيذا لأحكام المادة 3(أ)، شهادة من القنصل أو نائب القنصل تفيد أن القنصل أو نائب القنصل قد دفع ذلك المبلغ إلى ذلك الشخص في المكان والتوقيت المحددين بالتقرير.

(4) **مصدر الأموال**. يدفع المفوض مكافأة، تنفيذا لأحكام المادة (1)، من الأموال المخصصة لإنفاذ القوانين الأمريكية الخاصة بالمخدرات".

ملاحظة: لم ينص مشروع القانون على أي أحكام حول المساءلة عن المكافآت المدفوعة لمن يقوم بالتبليغ في الولايات المتحدة – وهذا إغفال لا يتضح إلا عندما يُقسِّم المرء مشروع القانون إلى مواد يسهل التعامل معها.



إن هذه الاسئلة الاربعة - ***من؟ وماذا؟*** (ومتى كان لذلك صلة بالموضوع) ***اين؟ ومتى؟*** - تركز الانتباه على المادة بوصفها حكما واحدا. وبمجرد أن تفهم التنظيم الشكلي لمشروع القانون المكون من مواد، وفصول، وأبواب، وما تعنيه الكلمات والجمل في ظاهرها؛ ستمنحك إجابات الأسئلة الأربعة قدرة على فهم معاني نحو 95 في المائة من الأوامر الأساسية المنصوص عليها في مشروع القانون.



د. اكتشاف مضمون مشروع القانون

بعد أن قشرت طبقات اللغة القانونية المصطنعة التي يستخدمها الصائغون عند صياغة الأوامر التي تتضمنها مشروعات قوانينهم، وبعد أن فهمت مختلف أحكامها ونصوصها "الفنية"؛ سيسهل عليك ***تقييم*** مشروع القانون بوصفه كيانا متكاملا. وقد تهدف أحكام مشروع القانون إما إلى تغيير تنظيم مؤسساتي قائم، أو، وهذا أكثر ندرة، إلى خلق تنظيم مؤسساتي جديد تماما.

ولا يعطيك نص مشروع القانون معلومات مباشرة تمكنك من تحديد ما إذا كان القانون الجديد، بمجرد سنه، سيؤدي وظيفته أو كيف سيؤديها. ولكي تقدر التبعات الاجتماعية المحتملة لمشروع القانون، يجب عليك أن تفهم لب مشروع القانون، وهدفه الرئيسي، والقوة الدافعة لكل أوامره.

وإذا تصرفت الأطراف الفاعلة ذات الصلة، في إطار القانون القائم، وفقا لما تحدده قواعد القانون الجديد، فإنها ***ستخلق أو تغير ثمانية أنواع مختلفة من النظم الفرعية المؤسساتية المترابطة*** – أي نظاما تشريعيا كاملا – مجسدا في النظام القانوني القائم.

تحدد الخطة التشريعية الكاملة سلوكيات تؤسس ثمانية نظم فرعية. وتتكون هذه الخطة من قواعد موجهة إلى:

1- المكلفون أساسا بالأدوار.
2- الأجهزة التنفيذية الرئيسية.
3- الأجهزة الجزائية.
4- أجهزة تسوية النزاعات.
5- أجهزة التمويل.
6- أجهزة الرقابة والتقييم.
7- الجهاز الذي يضع اللوائح التي تصدر بموجب القانون.
8- الأفراد المعنيين بتنظيم مجموعة القوانين.



ويمكن لمشروع قانون بسيط، مثل مشروع يحظر البصق على الرصيف، أن يتعامل صراحة مع جانب واحد من نظام فرعي واحد (ارجع إلى المثال الموضح أدناه). ولكن عند سن مشروع القانون، سيعمل القانون الجديد في إطار

قوانين أخرى تعمل على استمرار النظم الفرعية السبعة الأخرى. وبافتراض أن النظم الفرعية السبعة الأخرى تؤدي وظائفها بشكل معقول، يمكنك أن تقيِّم مشروع قانون بسيط في ظاهره.

ولكن في حالة وضع مشروع قانون كبير ومعقد (مثل مشروع قانون لإنشاء جامعة جديدة أو بنك زراعي جديد) يمكن أن يتضمن المشروع قواعد تؤثر على كل النظم الفرعية.

كيف يتوافق مشروع القانون مع النظم الفرعية القائمة في النظام القانوني في إطار الخطة التشريعية

تأمل مشروع قانون بسيط يحظر البصق على الرصيف في المناطق العمرانية. إن هذا المشروع لا يحتوى سوى على بضعة مواد قصيرة.

1- (عنوان قصير)

2- لا يجوز لشخص أن يبصق على الرصيف داخل حدود المدن المأهولة بالسكان.

3- على المحكمة أن تدين ذلك الشخص بارتكاب جريمة إذا تبين لها عند محاكمته أنه قد انتهك المادة (2)، وتُغرم هذا الشخص مبلغا لا يزيد عن 50 دولارا أمريكيا".

إن مشروع القانون، في ظاهره، لا يحدد إلا جزءا من تصرفات نظامين فرعيين – المكلفين أساسا بالأدوار والجهاز الجزائي (انظر الرسم التخطيطي، صفحة 37). ويفترض هذا المشروع أن هناك في مجموعة القوانين قواعد أخرى موجهة للأطراف الفاعلة ذات الصلة في النظم الفرعية الأخرى. وتتضمن هذه الأحكام الضمنية قواعد موجهة إلى:

1- *الجهاز التنفيذي*. ويتمثل ذلك في الشرطة، التي يأمرها قانون الشرطة القائم عادة بالقبض على الشخص الذي تتوفر لديها أسباب معقولة للاعتقاد بأنه ارتكب جريمة (الجريمة هنا هي البصق على الرصيف).

2- *الجهاز الجزائي*. ويتمثل ذلك في وكلاء النيابة والقضاة الذين حدد لهم قانون المحاكم وقانون الإجراءات الجنائية القائم الإجراءات اللازمة لتقديم الشخص المتهم للمحاكمة والفصل في القضية.

3- *جهاز تسوية النزاعات*. في كثير من الأحيان (كما في هذه الحالة)، تؤدي المحاكم دور الجهاز الجزائي وجهاز تسوية النزاعات في نفس الوقت. وتحدد القوانين الإجرائية القائمة كيف يجب على المحاكم أن تعقد محاكمات جنائية وتسوي النزاعات سواء في حالة الإدانة أو البراءة.

4- *أجهزة التمويل* التي تقوم، بموجب القوانين القائمة المتعلقة بالميزانية والمالية، بتقديم الأموال للشرطة والمحاكم.

5- *أجهزة الرقابة والتقييم*. يتطلب القانون القائم عادة من الهيئة التشريعية المنتخبة أن تراقب تنفيذ الحكومة للقوانين. ويستطيع رئيس الشرطة في تقريره السنوي عن معدل حدوث الجريمة أن يذكر عدد الأشخاص المقبوض عليهم بسبب البصق على الرصيف، كمؤشر على مدى تنفيذ الشرطة للقانون الجديد.

6- *أجهزة وضع القواعد*. في كثير من القوانين (خاصة تلك التي تهدف إلى إحداث تحول في "مؤسسة" ما)، يجب على جهاز ما أن يضع لوائح تفصيلية ويصدرها. وفي الخطط التشريعية المعقدة، لن تنجح الخطة بدون قواعد تفصيلية. وسواء كان ذلك في مشروع قانون يقترح تشريعا معقدا أو في قانون آخر ضمن مجموعة القوانين، لا بد أن يوجد تفويض بوضع قواعد تفصيلية مع ضرورة تحديد المعايير والإجراءات اللازمة للقيام بذلك (انظر الفصل السادس).

7- *الأشخاص المعنيين بتنظيم مجموعة القوانين*. تشكل المادة (1) من مشروع القانون أمرا للمعنيين بالقانون.



توضح الفصول التالية من هذا الدليل كيف توفر النظرية التشريعية مرشدا لطرح الأسئلة لتقييم ما إذا كان مشروع القانون المقترح قد يتضمن مساهمة كل نظام من هذه النظم الفرعية في التنفيذ الفعال للقانون الجديد.



ملخص:

خمس خطوات لفهم مشروع القانون

باختصار، لكي تفهم مشروع القانون، عليك أن تتخذ خمس خطوات:

1- ضع إطارا عاما لمشروع القانون، واتبع فيه نظام الترقيم المستخدم في مشروع القانون لترقيم المواد، والفصول، والأبواب. اكتب عناوين الفصول والأبواب من مشروع القانون.

2- اقرأ كل فصل بعناية. تأكد من أنك تفهم الكلمات المستخدمة فيه. لا تدع اللغة القانونية المصطنعة تزعجك. اطلب أن يشرح مقدمو مشروع القانون وصائغوه كل كلمة تجد صعوبة في فهمها.

3- حلّل كل مادة من خلال طرح الأسئلة التالية: ***من*** فعل ***ماذا؟*** وفي ظل ***أي قيود*** أو ظروف؟ و***متى؟***

4- أزل الغموض عن المواد "الفنية" عن طريق تفسيرها في شكل أوامر، خاصة بالنسبة للمسئولين الحكوميين فيما يتصل بكيفية توافق مشروع القانون مع مجموعة القوانين القائمة.

5- أكمل الإطار العام الذي بدأته في الخطوة الأولى عن طريق وضع كل أمر متصل بأحد النظم الفرعية في مجموعة مستقلة. وإذا لم يذكر مشروع القانون شيئا عن نظام فرعي بأكمله، كما يحدث كثيرا، اسأل هل هناك قانون آخر سيعمل على أداء هذه الوظيفة. (على سبيل المثال، في غياب نظام محدد لتسوية النزاعات، اسأل، هل سيفي نظام المحاكم في بلدك بتسوية النزاعات الناشئة عن مشروع القانون هذا بشكل ملائم؟)

وبعد أن تنتهي من هذه الخطوات الخمس، عليك أن تفهم مشروع القانون فهما جيدا يكفي لمساعدتك في اتخاذ قرار حول ما إذا كان يستحق دعمك – أي أنك أصبحت أخيرا في موقف يسمح لك *بتقييم* مشروع القانون.

لقد وضعت الفصول الأولى من هذا الدليل أساسا نظريا يمكنك من فهم مشروع القانون ومعايير تقييمه. ولقد أكد هذا الفصل على ضرورة أن تطرح مزيدا من الأسئلة التفصيلية حول ***من*** الذي يأمره مشروع القانون، أو يحظر عليه، أو يجيز له أن ***يفعل ماذا***؛ وحول طبيعة وتبعات ***القيود*** التي تفرضها علي هذه الأحكام. وتقدم الفصول المتبقية ***منهجا لتقييم ما إذا كانت الأحكام الجوهرية في مشروع القانون سوف تسهل على الأرجح التغيير الاجتماعي الديمقراطي من أجل المصلحة العامة.***



تدريبات

1- فسِّر لماذا يمثل ***الإطار العام*** لمشروع القانون أول خطوة في تقييمه.

2- لنفرض أنك سألت الصائغ عن معنى عبارة في مشروع القانون. فأجابك: "لا تقلق بشأنها، هذه مجرد لغة فنية ضرورية لضمان قانونية مشروع القانون. يجب أن تكون محاميا لكي تفهم هذه العبارة". كيف ستجيب الصائغ؟

3- "في مشروع قانون مصاغ صياغة جيدة، كل جملة تقريبا ***تأمر، أو تحظر، أو تجيز شيئا ما "***. ما الذي يكشفه هذا الافتراض عن طبيعة القانون؟ هل هو متوافق مع الافتراض القائل بأن كل جملة تقريبا في مشروع القانون يجب أن توضح ***من يفعل ماذا؟*** كيف يمكنك أن تستخدم هذا الافتراض في طرح أسئلة حول معنى مادة من مواد مشروع القانون؟

4- ماذا لو احتوت خطة تشريعية كاملة على بعض النصوص "الفنية"، سواء كان ذلك في مشروع القانون نفسه أو في تشريع آخر قائم واجب التطبيق؟ اضرب بعض الأمثلة على هذه النصوص "الفنية". ولماذا تحتوي كل خطة تشريعية على بعض هذه النصوص؟

5- "ماذا لو احتوت خطة تشريعية كاملة على أحكام موجهة لثماني مجموعات من المخاطبين بالتشريع، سواء كان ذلك في مشروع القانون المقدم لك أو في تشريع آخر قائم؟" من الذي يمثل هذه المجموعات الثمانية من المخاطبين بالتشريع؟ وكيف يمكنك أن تستخدم هذه المعلومات لمساعدتك في تقييم مشروع القانون؟

الباب الثاني:
النظرية التشريعية ومنهج حل المشاكل
أساس مهام المشروع



هنري الثامن في البرلمان، إنجلترا، القرن السادس عشر



الفصل الخامس: مقدمة للنظرية التشريعية ومنهج حل المشاكل

تمهيد:

قدم الباب الأول وصفا للمصاعب التي يواجهها المشرعون من أمثالك في كل أنحاء العالم عندما يحاولون تأدية وظائفهم القانونية المكلفين بها دستوريا لتسهيل التنمية بطرق تتفق مع الحكم الجيد. وفي البلدان النامية وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية، يؤدي الحكم السيء إلى إعاقة جهود التنمية. ولا يوجد سوى بضعة مشرعين يعرفون كيف يقيِّمون مشروع القانون (ويندر أن يقدموا تشريعا). وبدون أن يلم هؤلاء المشرعون بكيفية تقييم مشروعات القوانين، لن يستطيعوا أن يطلعوا ناخبيهم على الأثر الاجتماعي المحتمل للقانون؛ ولن يستطيعوا أن يراقبوا مسببات أثره السلبي ويقيموها؛ ولن يستطيعوا حتى معرفة الأسئلة التي يجب أن يطرحوها على مقدمي مشروع القانون ليحددوا ما إذا كانت أحكامه التفصيلية ترتكن منطقيا إلى الظروف الخاصة بالبلد.

ويبين هذا الفصل كيفية استخدام النظرية التشريعية القائمة على فكرة المؤسسات وكذلك استخدام منهج حل المشاكل كمرشد لاكتشاف الحقائق والمنطق المتصل بعملية تقييم ليس فقط الرغبة العامة في مشروع القانون، ولكن أيضا احتمال أن تضمن أحكامه التفصيلية فعالية تنفيذه. ويفسر هذا الفصل:

أ- الاستخدامات العامة للنظرية التشريعية والخطوات الأربع لمنهجها الخاص بحل المشاكل؛

ب- نطاق الأسباب المحتملة للسلوكيات المنحرفة التي تشكل مؤسسات مختلة وظيفيا؛

ج- أهمية الموازنة بين التكاليف والمزايا الاجتماعية والاقتصادية للتدابير التشريعية البديلة التي يفرضها المنطق؛

د- لماذا يجب عليك أنت وزملاؤك أن تطلبوا من مقدمي مشروع القانون أن يرفقوا مع مشروع القانون المهم تقريرا بحثيا يبرر من ناحية النظرية التشريعية مشروع القانون ويبين أثره الاجتماعي المرجح؛

ه- لماذا يجب على مقدمي مشروع القانون أن يقوموا بتضييق نطاقه؛

و- ما يمكن أن تتعلمه من التاريخ ومن تجارب البلدان الأخرى في استخدام القانون للمساعدة في حل مشاكل مشابهة؛

ز- قائمة فحص بأسئلة يمكن أن تطرحها للحصول على المعلومات التي تحتاجها لتقييم مشروع القانون.



أ. منهج لحل المشاكل: دليل لطرح الأسئلة وتقييم مشروعات القوانين

لكي تفي بالوعد الذي قطعته بنشر الديمقراطية، يجب عليك أنت وزملاؤك أن تمارسوا السلطة التشريعية لتحقيق ما يخدم المصلحة العامة. ولكن ما هي النظرية والمنهج اللذان يستطيعان إرشادكم بأفضل الطرق إلى تقييم ما إذا كان التشريع المقترح سوف يحل مشكلة اجتماعية بفعالية وبأقل التكاليف الاجتماعية؟ يتحرى هذا القسم استخدام النظرية التشريعية في البحث عن الحقائق، كما يتحرى المنطق وراء الخطوات الأربع التي يقتضيها منهج حل المشكلات الذي تتبناه النظرية التشريعية القائمة على فكرة المؤسسات بغية حل المشاكل.

1. استخدام النظرية كمرشد عام

كما ناقشنا في الفصل الثاني، يقتضي منك دورك كوصي على المصلحة العامة ألا تجتذب أنصار حزبك فحسب، عند تقديم الحجج المؤيدة أو المعارضة لمشروع قانون، بل أن تجتذب الشعب عموما. ومن أجل ذلك، لا يمكنك أن تعتمد على القيم الذاتية (سواء كنت تستسيغها أم لا)، أو استطلاعات الرأي، أو أوامر الحزب، أو مطالب مجموعات المصالح، أو ما تمليه عليك سلطة ما. وبوصفك وصيا ***على المصلحة العامة***، فإنك بحاجة لأن تعرف كيف تجيب على سؤالين:

(أ) هل سيكون مشروع القانون فعالا في حل المشكلة الاجتماعية التي يستهدفها؟

(ب) بأية تكلفة اقتصادية واجتماعية سيتم ذلك؟

ويجب أن يستند تقييمك إلى الحقائق المرتبطة بواقع بلدك، لأن المشاكل الاجتماعية تتجسد في الحقائق المعقدة والمتشابكة للعالم الفعلي. ولكي تتنبأ بالأثر الاجتماعي المحتمل للقانون المقترح، ستحتاج إلى مرشد كي تميز بين الحقائق ذات الصلة والحقائق غير ذات الصلة. ويمكن أن ترشدك النظرية التشريعية عند طرح الأسئلة ذات الصلة، وعند التنظيم المنطقي للحقائق التي تحصل عليها.

خذ، على سبيل المثال، مشروع قانون لتحويل جهاز للتوسع الزراعي من جهاز يخدم كبار المزارعين التجاريين إلى جهاز تتمثل مهمته الرئيسية في تحسين أساليب الزراعة وإنتاجيتها بالنسبة لصغار الفلاحين. ما هي الحقائق التي تحتاجها لتقييم هذا المشروع؟ إن عليك في مواجهة السلوكيات المسببة للمشكلة وقلة الموارد البحثية، أن تقرر *مسبقا* أي المجالات تستحق البحث فيها بشكل تفصيلي؛ وبمعنى آخر، ما هي أنواع الحقائق التي من المرجح أن يثبت أنها ذات صلة بالموضوع.

ومن أجل ذلك، أنت بحاجة إلى نظرية واضحة ومفسرة بعناية، أي خريطة فكرية. إن هذا النوع من الخرائط سيرشك في بحثك عن الحقائق ذات الصلة عن طريق اقتراح *فرضيات*، أو تخمينات مبنية على معلومات مدروسة. ولكي تحدد ما إذا كانت تلك الفرضيات ستثبت توافقها مع الحقائق المتاحة، عليك أن تختبرها من خلال دراسة الحقائق ذات الصلة.

ويستند القانون، ضمنيا أو صراحة، إلى تخمينات مبنية على معلومات مدروسة عن طبيعة السلوكيات التي تشكل المشكلة الاجتماعية التي يستهدف القانون المساعدة في حلها (الفرضيات ***الوصفية***)، وعن مسببات هذه السلوكيات (الفرضيات ***التفسيرية***). وللتشجيع على السلوكيات التي من المرجح أن تحل تلك المشكلة، يجب أن تغير الأحكام التفصيلية في القانون هذه المسببات أو تؤدي إلى التخلص منها حسبما يقتضيه المنطق. ولاختبار هذه الفرضيات، عليك أن تطرح أسئلة تدور في المقام الأول حول الحقائق التي قد *تدحض* هذه الفرضيات. وإذا ثبت أن الفرضيات متوافقة مع الحقائق، وأن الحل يعالج بشكل منطقي المسببات التي تكشف عنها هذه الفرضيات، من المحتمل أن يحسن القانون المقترح المشكلة الاجتماعية التي يستهدفها. وهكذا، سترشدك النظرية التشريعية في البحث عن الحقائق ذات الصلة.

وتساعد الفرضية في الحد من نطاق الحقائق التي يجب على الباحثين أن يحاولوا اكتشافها. فالشخص الذي تعكس فرضيته "تصورا" شخصيا سوف يقصر بحثه على الأرجح على الحقائق التي تتمشى مع الفرضيات، والتي تتوافق بالتالي مع القيم الذاتية لذلك الشخص. وللتغلب على الميل العام نحو البحث عن الحقائق المؤكدة لوجهة النظر الذاتية فقط، ابحث بضمير عن حقائق ***تناقض*** فرضيتك. حينئذ ستتوفر للقانون فرصة أفضل للمساعدة في حل مشكلة اجتماعية – أي ***للنجاح*** – إذا كان مستندا إلى فرضيات قائمة ليس على ما تود أن يكون العالم عليه وإنما على ما هو عليه في الواقع.

أ. وظيفة النظرية التشريعية



لا يقدم هذا الدليل صندوقا داخله كنز، بل يقدم صندوقا داخله أدوات. إذ تقدم لك نظريته التشريعية (بما في ذلك النموذج الذي يشرح السبب وراء تصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به في مواجهة قاعدة قانونية، ومنهج حل المشاكل الموضح في القسم الفرعي الثاني أدناه) مرشدا يساعدك في تحليل التأثير المحتمل للقانون على *سلوكيات* الأطراف الاجتماعية الفاعلة ذات الصلة.

وتستند تلك النظرية إلى حقيقة مؤداها أن كل المشاكل ***الاجتماعية*** تعكس أنماطا سلوكية متكررة؛ أي أنها في حد ذاتها تشكل "مؤسسات". ولن يتمكن القانون

من المساعدة في حل تلك المشاكل إلا من خلال إعادة توجيه السلوكيات المختلة وظيفيا. ويهدف النموذج الموضح في صفحة 37 إلى تفسير السبب وراء تصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به، في ظل القوانين والظروف القائمة. ويمثل ذلك أداة أساسية لإيجاد الأدلة الضرورية وتقديرها بغية تحديد ما إذا كان مشروع القانون من المرجح أن تنتج عنه سلوكيات جديدة لحل مشكلة اجتماعية معينة.

ب. وظيفة النظرية العامة

يقدم علماء الاجتماع نظريات متنوعة واسعة النطاق – أو ما يسميه البعض "نظرية عامة" "Grand Theory" – ليفسروا، بشكل عام عادة، مجموعة كبيرة من البيانات التي تغطي قطاعات واسعة نسبيا من أسلوب الحياة الإنسانية. تُرى، هل يهدف مشروع القانون للمساعدة في حل مشكلة متصلة بالتنمية الاقتصادية؟ أم بالسلطة السياسية؟ أم بالعلاقات الأسرية؟ أم بسلوك إجرامي؟ أم بالإنتاجية الزراعية؟ وتوجد نظريات عامة لكل موضوع من هذه الموضوعات. وفي كثير من الأحيان، يختلف واضعو هذه النظريات فيما بينهم حول موضوعات مهمة.

وتفترض النظرية العامة الليبرالية الجديدة، على سبيل المثال، أنه طالما أن الأسواق تعمل "بحرية" و"بدون قيود"، سيتم تخصيص الموارد على أفضل وجه. وتؤكد هذه النظرية أنه يجب ألا تقوم أي عوائق، مثل اللوائح الحكومية، بعرقلة تحقيق الظروف العديدة الضرورية التي تمكن الأطراف الفاعلة بالسوق من التنافس بشكل فعال.

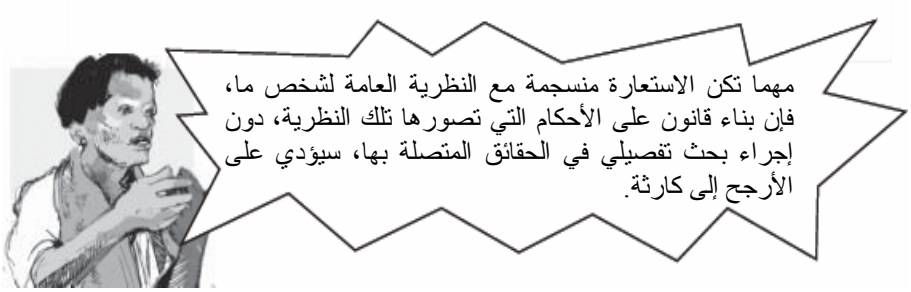
وعلى النقيض من ذلك، يرى أصحاب النظرية المادية التاريخية أن تكوين الطبقات الاجتماعية، والاستغلال، وتنظيمات الدولة هي المسببات الرئيسية للفقر والاضطهاد. ويعللون ذلك بأن هذه العوامل تتسبب، وطنيا ودوليا، في أنماط غير متكافئة لتراكم رأس المال وإعادة استثماره، وسرعة انتشار التقنية جنبا إلى جنب مع تنامي البطالة، وتوسيع الفجوات بين الأغنياء والفقراء.

وينظر بعض المنظرين إلى النظرية العامة، ليس ***كمرشد*** لاكتشاف الأدلة ذات الصلة، ولكن ***كوصف استعاري*** للعالم الواقعي. فبعد أن يحدد المنظرون المشكلة على أرض الواقع، ينتقلون للعالم المثالي لنظريتهم العامة، ويحللون كيف يمكن لنظريتهم العامة أن تحل تلك المشكلة في ذلك العالم المثالي. ثم يطبقون ذلك الحل ببساطة على العالم الواقعي – دون أن يحاولوا حتى اكتشاف ما إذا كانت ظروف العالم الواقعي تضاهي افتراضات نظريتهم العامة.

استخدام النظرية كوصف استعاري

اقترح فقيه قانوني أمريكي أنه لتقييم القانون القائم بشأن تبني الأطفال، يجب على المرء أن يستخدم نموذج السوق الخاص بالاقتصاديين الكلاسيكيين الجدد. ففي ظل ظروف السوق المناسبة، سينتج عن التنافس غير المقيد أفضل تخصيص للموارد. ويبرر هذا النموذج، الذي أكد عليه الفقيه، إزالة كل القيود التي يفرضها القانون على الصفقات الخاصة بين الأمهات اللاتي تلدن الأطفال وبين الوالدين اللذين يتبنيان الطفل. إذ سيحقق راغبو التبني، المتنافسون على عدد قليل من الأطفال المعروضين للتبني، "أفضل تخصيص ممكن" للأطفال. ولم يشعر الفقيه القانوني أن هناك ضرورة للبحث في احتمال نجاح هذا الاقتراح على أرض الواقع، أو في تبعاته على الأمهات اللاتي تلدن الأطفال، والأطفال الذين يتم تبنيهم، والوالدين اللذين يتبنيان الطفل.

وفي تعليقه على هذا الموضوع، كتب الدكتور ماكجتلا Dr. Makgetla ساخرا أن استخدام النظرية العامة في حل المشاكل الواقعية بتلك الطريقة يشبه حال العاشق الذي شبّه محبوبته بوردة شديدة الحمرة؛ وهذا هو النموذج (أو "الاستعارة"). ولكن هذا العاشق الأحمق نسي حقيقة محبوبته الأصلية، ورجع إلى استعارته. وفي مكان رومانسي، تعزف في خلفيته الكمنجات، عند بحيرة، وجبال تغطي قممها الثلوج، أطعم هذا العاشق محبوبته أكثر ما تفضله الزهور شديدة الحمرة، أي الندى والسماد شديد التعفن.



وعلى النقيض من وضع سياسات استنادا إلى "النظرية العامة" بوصفها استعارة للعالم الواقعي، يؤكد هذا الدليل أن النظرية العامة يمكن، في أفضل الأحوال، أن ***ترشد*** في صياغة الفرضيات المحتملة البديلة واختبارها لتفسير ما هو قائم من سلوكيات منحرفة. وأيا كانت نظريتهم العامة، لا يستطيع المشرعون أن يستخدموها كوصف استعاري للعالم الواقعي. ذلك أنهم إذا سنّوا القوانين بناء على استعارات، أيا كان مصدرها، فسيسنّون في معظم الأحيان قوانين يزعمون أنها ستحسن من حياة الناس، ولكنها في الواقع، لا تحسنها.

وتختلف السلوكيات الإنسانية باختلاف الزمان والمكان. وبدون بحوث تجريبية، لا يستطيع أحد أن يفترض أن أي نموذج سوف يتنبأ بشكل مضمون بأثر قانون ما. ويتطلب تقييم القانون المقترح إجراء بحث تجريبي على الظروف الاجتماعية الخاصة بالبلد والتي تؤثر على سلوكيات الأطراف الاجتماعية الفاعلة ذات الصلة. وأقصى ما يمكن أن تقدمه النظرية العامة هو اقتراح المزيد من الفرضيات التفسيرية والتفصيلية التي ترشد المرء، بدورها، عند البحث عن الحقائق لتحديد ما إذا كانت هذه الفرضيات قد أثبتت توافقها مع الأدلة المتاحة. ***وما لم تثبت الفرضية التفسيرية المستمدة من النظرية العامة توافقها مع الحقائق المتاحة عن البلد، لن تستطيع أن تفترض بشكل مضمون أنها تقدم أساسا سليما لوضع التفاصيل المهمة الضرورية لتشريع فعال.***



2. استخدام منهج النظرية التشريعية في حل المشاكل

يهدف منهج حل المشاكل إلى استخدام ***العقلانية المبنية على الخبرة*** – أي الحقائق والمنطق – ليحدد ما إذا كانت الأحكام الواردة في مشروع القانون سوف تؤدي على الأرجح إلى تنفيذ ذلك القانون بفعالية وتحقق أهدافه المعلنة.

مناهج أخرى: الغايات والوسائل والتدرجية

هناك مناهج أخرى تستخدم على نطاق واسع في مجال وضع السياسات، وتعرف هذه المناهج باسم منهج ***الغايات والوسائل*** ومنهج ***التدرجية***، وترفض هذه المناهج ضمنيا إمكانية استخدام النظرية كمرشد عند وضع السياسات القائمة على العقلانية المبنية على الخبرة.

ويعتبر *منهج الغايات والوسائل* أن الغايات والأهداف التي يعلن عنها واضعو السياسات أمر مسلم به.[2] ثم يضع مستخدمو المنهج حلولا تشريعية بديلة للوصول إلى تلك الأهداف، ويختارون الحل الذي يبدو، بالنسبة لهم، مبشرا بأكثر النتائج فعالية من الناحية الاجتماعية. ويتبنى منهج الغايات والوسائل، ضمنيا، منهج الفلسفة الوضعية في الفصل بين الحقائق والقيم. ويرفض الاعتراف بارتباط البحث عن الحقائق بتحديد الأهداف الأساسية للقانون، تاركا القرار الحاسم "لقيم" واضعي السياسات. (في منهج الغايات والوسائل، يستخدم واضعو السياسات الحقائق في المقام الأول للموازنة بين تكاليف ومزايا الوسائل البديلة لبلوغ الأهداف المحددة مسبقا.) وفي الواقع، فإنه عن طريق افتراض أنه لا أحد يستطيع أن يستخدم الحقائق والمنطق للتساؤل عن قرار متصل بالأهداف، فإن منهج الغايات والوسائل يترك بذلك حتما أهداف القانون لأولئك الذين يمسكون بزمام السلطة. ومن ثم، يتخذ المنهج لنفسه قالبا فاشستيا حتميا.

ويوضح *منهج التدرجية* أنه، في ظل تعقد الحياة الواقعية، لا يستطيع أحد أن يتنبأ بثقة بتبعات سياسة ما أو قانون جديد. وفي ظل المخاطر المجهولة الناتجة عن التغيير الشامل، ينصح التدرجيون بأن أكثر الطرق التي يمكن أن يستخدمها المشرعون حكمة هي التطرق للمشاكل الاجتماعية عن طريق إجراء *أقل تغييرات ممكنة*. وفي أفضل الأحوال، لا يحدث التقدم إلا من خلال تغييرات تدريجية طفيفة. ولا ينتج "التخبط" في الأداء عن السياسة المدروسة، بل ينتج عن الرعونة. وللتدرجية استخداماتها، خاصة عندما تكون التغييرات الكبرى محفوفة بالمخاطر نتيجة لقلة البحوث. ومع ذلك، فقد ثبت أن التدرجية، كاستراتيجية عامة، غير فعالة فيما يتصل بالتغييرات المهمة الضرورية للمؤسسات التي تتطلبها التنمية.

(أ) منهج حل المشاكل

لكي تحدد ما إذا كانت أحكام مشروع القانون في ظل الظروف الخاصة ببلدك من المرجح أن تتغلب على مسببات مشكلة اجتماعية معينة، ينصح منهج حل المشاكل الذي تتبناه النظرية التشريعية بأن تطرح أسئلة محددة عند كل خطوة من الخطوات الأربع المترابطة منطقيا.

الخطوة الأولى: ***تحديد المشكلة الاجتماعية.*** لكي تفهم طبيعة ونطاق المشكلة الاجتماعية التي يقترح مشروع القانون معالجتها، عليك أن تطرح سؤالين. **أولا،** أنت بحاجة إلى معلومات خاصة بالبلد تتعلق بالمظهر السطحي للمشكلة: ما هي الحقائق التي يمكن أن يقدمها أنصار مشروع القانون لدعم وصفهم لطبيعة المشكلة ونطاقها؟ **ثانيا،** بما أن القوانين لا تستطيع أن تتعامل إلا مع السلوكيات (انظر صفحة 37)، اطرح أسئلة لتكتشف الأطراف الاجتماعية الفاعلة، بما في ذلك المسئولون التنفيذيون، وما تفعله لخلق تلك المشكلة الاجتماعية أو زيادة حدتها. وما لم تعرف بالضبط ***من المسئول عن التصرفات*** التي تشكل المشكلة الاجتماعية ***وماهية تلك التصرفات***، لن تستطيع تحديد التأثير المحتمل لمشروع القانون بشكل هادف.



الخطوة الثانية: ***تقديم التفسيرات وإثباتها.*** لكي يساعد القانون المقترح في حل المشكلة، يجب أن يغير أو يتخلص من ***المسببات*** (أي، التفسيرات) المتصلة بالسلوكيات المسببة للمشكلة من جانب الأطراف الاجتماعية الفاعلة. اطلب من مقدمي مشروع القانون أن يفسروا تلك السلوكيات، ويبرهنوا على توافق تفسيراتهم مع الحقائق.



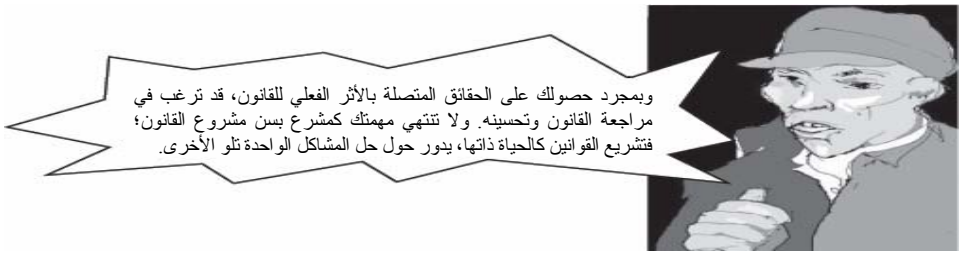
الخطوة الثالثة: ***اقتراح الحل.*** بمجرد اقتناعك بأن الحقائق تبرر تفسيرات السلوكيات الحالية المسببة للمشكلة، يمكنك أن تحدد ما إذا كانت الأحكام في مشروع القانون – خاصة الأحكام التنفيذية – يبدو من المرجح منطقيا أنها ستغير أو تتخلص من تلك المسببات، وستشجع على مزيد من السلوكيات المرغوب فيها.



اطلب دائما من مقدمي مشروع القانون أن يصفوا الحلول البديلة التي وضعوها في اعتبارهم، وتكاليف ومزايا تلك البدائل، وكذلك تكاليف ومزايا مشروع القانون الذي أمامك. واطلب منهم بشكل خاص أن يصفوا الأثر المحتمل لمشروع القانون على المجموعات والمصالح التي لا تحظى بتمثيل كبير في أروقة السلطة مثل: النساء، والأطفال، والفقراء، والأقليات، والاهتمامات المرتبطة بحقوق الإنسان، والمسائل المتصلة بحماية البيئة (انظر القسم ج أدناه).

الخطوة الرابعة: ***الرقابة على تنفيذ القانون الجديد وتقييمه.*** أخيرا، اطرح أسئلة عن آلية الرقابة والتقييم التي يحددها مشروع القانون. إذ لا يوجد قط قانون يعمل بالضبط وفقا لما هو متوقع. وقبل سن مشروع القانون، تحول الضغوط الممارسة في كثير من الأحيان من أجل سرعة إقرار التشريع دون إجراء قدر كاف من البحوث. ويصاحب التحول حتما ظروف متغيرة باستمرار. وبعد إقرار القانون وتنفيذه، لن تتمكن أنت وزملاؤك من تأدية المهام الرقابية إلا إذا كانت لديكم معلومات كافية لتحديد ما إذا كان الناس والمنظمات (بما في ذلك الأجهزة التنفيذية) يتصرفون على أرض الواقع وفقا لما حدده مشروع القانون، مع ما يصاحب ذلك من آثار متوقعة.





ب. الحصول على الحقائق

إن طلب أدلة من المسئولين الوزاريين أو من غيرهم من مقدمي مشروعات القوانين تبرر الإجراءات التفصيلية الواردة في مشروعاتهم ليست مهمة مرعبة كما تبدو للوهلة الأولى. فالمشاكل الاجتماعية لا تؤدي عادة إلى صياغة التشريعات إلا بعد أن تكون قد استمرت لفترة طويلة. وبإمكان المسئولين الوزاريين، والأكاديميين، والناشطين عادة أن يقدموا الحقائق ذات الصلة (انظر الفصل السابع أدناه).

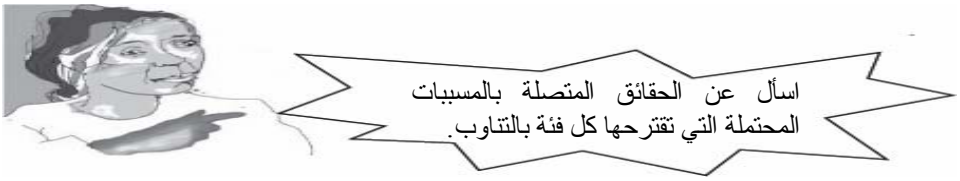
وهنا تثبت الأهمية الكبرى للخطوة الثانية من منهج حل المشاكل، ألا وهي تفسير مسببات السلوكيات التي تشكل المشكلة. ذلك أنه إذا لم تغير خطة مشروع القانون بشكل منطقي مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة أو تؤدي إلى التخلص منها، فمن المرجح أنها لن تشجع على السلوكيات الجديدة الضرورية للمساعدة في حل المشكلة. وتقترح النظرية التشريعية مجموعة من الفئات تساعد في تحديد كل التفسيرات المقبولة ظاهريا للسلوكيات المنحرفة التي يتناولها مشروع القانون.

ب. دليل النظرية التشريعية لاكتشاف مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة وإيجاد حلول لها

روكيبي

ترتكن النظرية التشريعية القائمة على فكرة "المؤسسات" إلى افتراض أنه لا يوجد عامل أوحد يسبب سلوكا معينا. وتقترح هذه النظرية سبع فئات عامة للمساعدة في إيجاد كل الفرضيات المحتملة للمسببات الخاصة بمجموعة مترابطة من سلوكيات الأطراف الاجتماعية الفاعلة. وهذه الفئات هي: *القاعدة rule*، *والفرصة opportunity*، *والإمكانية capacity*، *والتبليغcommunication* ، *والمصلحة interest*، *والخطوات العملية process*، *والأيديولوجية ideology*. (يتألف من الحروف الأولى لهذه الفئات بالإنجليزية الاختصار ***روكيبي ROCCIPI***. ولا أهمية لترتيب هذه الفئات، إذ يهدف الاختصار إلى مساعدتك على تذكر الفئات.)

وتهدف هذه الفئات معا إلى مساعدتك في تركيز أسئلتك على الحقائق التي تحتاجها لإثبات ***المسببات*** المحتملة لكل مجموعة من السلوكيات المسببة للمشكلة التي تهدف تفاصيل مشروع القانون المقترح إلى تغييرها. وما لم تكن الإجراءات التفصيلية الواردة في مشروع القانون تبدو من الناحية المنطقية قادرة على التغلب على المسببات الحالية للسلوكيات المسببة للمشكلة التي كشفتها هذه الحقائق، يجب عليك على الأرجح أن تطلب حلولا تشريعية بديلة من المرجح أن تكون أكثر نجاحا.



القواعد The Rules: يركز النموذج الموضح في صفحة 37 على السؤال التالي: لماذا يتصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به عند مواجهة قاعدة قانونية؟ وفي الحقيقة، لا يتصرف الناس على هذا النحو عند مواجهة قاعدة قانونية فقط، بل عند مواجهة *قفص* كامل من القوانين.

استخدام القانون في تفسير السلوك

مثال يبين كيف يمكن أن يساعد القانون القائم في تفسير السلوك

إفرض أن الناس يلوثون الأنهار، على الرغم من وجود قانون يحظر ذلك. ربما تشير أحكام القانون إلى عدة تفسيرات ظاهرية لهذا السلوك. ***أولا***، ربما أن أحكام القانون القائم لا تحظر إلقاء النفايات في الأنهار، أو لا تلزم جهازا معينا بأن يعمل على منع ذلك. ***ثانيا***، ربما أن صياغة القاعدة تمنح الجهات المتسببة في التلوث أو المسئولين التنفيذيين حرية واسعة للتصرف لتحديد كيفية التصرف، مما يتيح لهم مجالا للاستجابة لدوافع غير مناسبة. ***ثالثا***، ربما أن أحكام القانون تجيز بل ربما تخوِّل المسئولين التنفيذيين استخدام إجراءات لاتخاذ القرار لا تتسم بالشفافية ولا تخضع للمساءلة مما يسهل عليهم السماح بالسلوكيات المسببة للتلوث (فكر في الفساد). ***رابعا***، ربما لا يكون واضحا للجهات المتسببة في التلوث الشروط التي يفرضها القانون بسبب اللغة الغامضة أو المُربكة. ***خامسا***، ربما تكون هناك قواعد أخرى تجعل الالتزام بالقانون مستحيلا من الناحية الواقعية. فعلى سبيل المثال، قد تلزم القاعدة الشركات بأن تتخلص من النفايات دون أن توفر لها مكانا بديلا لتتخلص فيه من تلك النفايات.

اطرح أربعة أنواع من الأسئلة عن الصياغة الدقيقة المستخدمة في القوانين القائمة لتكتشف كيف يمكن أن تساعد إجابات الأسئلة في تفسير السلوكيات المسببة للمشكلة. وهذه الأسئلة هي: هل الأحكام التفصيلية التي تنص عليها القوانين القائمة

1) تشجع على السلوكيات المسببة للمشكلة أو ***تجيزها*** صراحة؟
2) تمنح من خلال صياغتها الصريحة أو المثيرة للالتباس أو الغامضة ***حرية التصرف*** للمخاطبين بالقوانين كي يقرروا كيف يجب أن يتصرفوا؟
3) تحدد ***معايير وإجراءات*** من المرجح أن تضمن اتخاذ مسئولي الجهاز التنفيذي قرارات باستخدام خطوات غير تعسفية – أي شفافة، وصريحة، وخاضعة للمساءلة، وقائمة على المشاركة؟
4) تنص على السلوكيات المطلوبة من جانب المكلفين بالأدوار ذوي الصلة (بما في ذلك مسئولو الجهاز التنفيذي) بكلمات تجعلهم ***غير واثقين*** إزاء ما يجب عليهم أو يجوز لهم فعله؟

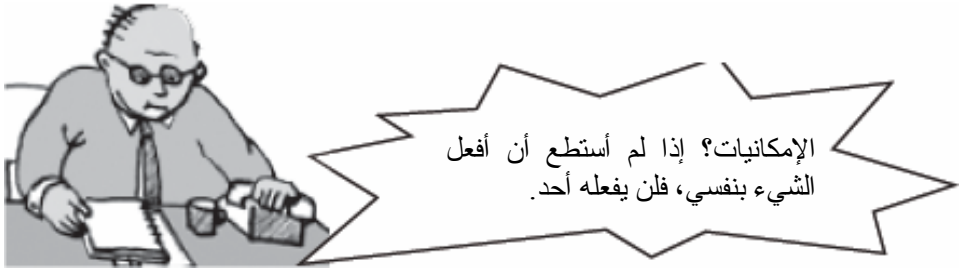
إن الإجابات عن هذه الأسئلة الأربعة قد تساعدك على تحديد ما إذا كان القانون القائم نفسه يساعد، ظاهريا، في تفسير السلوكيات المسببة للمشكلة محل البحث.

وبالإضافة إلى دراسة ققص القواعد الحالي، تشير بقية فئات الروكيبي إلى ضرورة أن تطرح أسئلة حول المسببات غير القانونية التي تشكل جزءا لا يتجزأ من الحقائق الخاصة ببلدك. وبما أن مشروع القانون يجب أن يغير أو يتخلص من مسببات السلوكيات التي تشكل المشكلة الاجتماعية التي يستهدف مشروع القانون معالجتها، يمكن أن تقترح الإجابات أحكاما تفصيلية إضافية محتملة في مشروع القانون.

الفرصة Opportunity: هل تسهل الظروف السلوكيات المسببة للمشكلة؟

<u>أولا</u>، هل تخلق الظروف ***فرصة*** للطرف الفاعل ذي الصلة كي يسيء التصرف؟ إذا كان الأمر كذلك، يجب على القانون الجديد أن يحاول تغيير البيئة ليصعب القيام بذلك السلوك. فعلى سبيل المثال، إذا كان مسئولو الجمارك، في وظيفة ميدانية بعيدة عن الأعين، يتقاضون رشاوى، يمكن أن يوجب القانون مراقبتهم بكاميرات خفية، أو ضرورة قيام المفتشين بزيارات غير معلن عنها. وإذا كان مفتشو المناجم يأتون إلى المنجم، ويقابلون المدير فقط على انفراد، ثم يحررون للمنجم، على الرغم من خطورة ظروف العمل فيه، شهادة صحية تؤكد خلوه من المخالفات، يمكن أن يصدر حكم تشريعي فعال يحظر على المفتش التحدث مع مدير المنجم دون وجود ممثل عن اتحاد العمال ينوب عن عمال المنجم ليتمكن بسهولة من سماع الحوار الدائر. ***<u>ثانيا</u>***، هل تتوفر للأطراف الفاعلة ذات الصلة فرصة لتتصرف وفقا لما ينص عليه القانون؟ على سبيل المثال، إذا لم تتوفر لمزارع صغير فرصة لدخول سوق الغلال، لن يستطيع هذا المزارع أن يزرع الغلال حتى إذا كان القانون يستهدف تشجيع كل المزارعين على إنتاجها.

الإمكانية Capacity: هل تملك الأطراف الفاعلة ذات الصلة ما يلزمها من معارف، ومهارات، وموارد لتتصرف بطريقة تختلف عن الطريقة التي تتصرف بها الآن؟ على سبيل المثال، لتفسير انخفاض إنتاجية المزارع، اسأل السؤال التالي: هل يستفيد المزارعون من التقنية الحديثة الضرورية والمهارات اللازمة لتشغيلها؟ ولتفسير عملية اتخاذ قرار غير خاضعة للمساءلة، اسأل السؤال التالي: هل يملك المسئولون المهارة والموارد اللازمة لنشر تفسيرات مكتوبة لقراراتهم؟



التبليغ Communication: هل تعرف الأطراف الفاعلة القواعد القائمة وتفهمها؟ لا يمكن أن يمتثل شخص لقانون عن وعي بذلك دون أن يعرف بوجوده، ويفهم السلوكيات التي يحددها. ويرجع ذلك إلى أن قنوات البلد المتخصصة في نشر المعلومات عن القوانين كثيرا ما تعكس، وأحيانا تشجع، تنظيما اجتماعيا منحرفا. وفي معظم النظم القانونية، لا تظهر القوانين إلا في الجريدة الرسمية الحكومية (أو ما يماثلها) والتي لا يصدر منها إلا عدد قليل جدا من النسخ التي لا يستطيع سوى عدد بسيط من الناس أن يحصلوا عليها. وقد يؤدي هذا إلى حدوث تقلص خطير في سيادة القانون.

وقد تنشر وسائل الإعلام المحلية أخبارا عن أهم القوانين، في حين تبلغ الوزارات عادة مسئوليها بالقوانين الجديدة، لا سيما أولئك المسئولون عن تنفيذها. وتعرف الصفوة في المدن، خاصة رجال أعمال القطاع الرسمي، عادة من المحامين أو النقابات المهنية عن القوانين التي من المرجح أن تؤثر على شؤونها. وعلى النقيض من ذلك، ما لم تبذل الوزارات المسئولة جهودا خاصة للاتصال بالفقراء – خاصة في الريف؛ فإنهم نادرا ما يعرفون بالقوانين الجديدة، حتى تلك التي يفترض أنها معدة لمساعدتهم على تحسين حياتهم.

اسأل الأسئلة التالية: هل تضمن أحكام مشروع القانون إلمام الفقراء والضعفاء بالقانون، خاصة إذا كان من المرجح أن يؤثر على حياتهم؟ وهل الفلاحون الفقراء، مثلا، يعلمون بوجود القوانين الجديدة التي تعطيهم فرصة للاستفادة من الائتمان، أو التي تهدف إلى تسهيل مساهمتهم في الشئون اللامركزية للحكومة؟ وهل القانون المعد لحماية النساء والأطفال من العنف الأسرى يتضمن حكما ينص على إعلامهم به؟

وبشكل أعم، يجدر بك أن تبحث في توسيع نطاق إبلاغ الناس بالأحكام التشريعية المتضمنة في كل القوانين التي تم سنها، من خلال الصحف، والراديو، والبرامج التلفزيونية، وكذلك من خلال الإعلانات المباشرة الموجهة للجماعات المتأثرة بتلك الأحكام.

المصلحة Interest: ما هي الحوافز الحالية لتشجيع الأطراف الفاعلة ذات الصلة على أن تتصرف على النحو الذي تتصرف به؟ تشير فئة "المصلحة" (أو الحوافز) إلى إدراك الأطراف الفاعلة ذاتها لكيفية تأثير تكاليف ومزايا القانون القائم عليها وعلى الناس المقربة منها. وقد يتضمن ذلك مزايا مادية، مثل زيادة النقد أو مزايا عينية. وقد يتضمن ذلك أيضا حوافز غير مادية، مثل السلطة أو زيادة التقدير من جانب أعضاء أسرتهم، وأصدقائهم، وزملائهم.

وعندما تبحث في كيفية تأثر سلوك الأطراف الفاعلة بمصالح معينة، توخ الحذر. ففي معظم الأحيان، يقترح المشرعون قوانين، تدل ضمنيا على أن "المصلحة" تمثل السبب الأساسي وراء السلوكيات المسببة للمشكلة، ولكنها لا تفعل شيئا سوى فرض العقوبات القاسية لردع الانتهاكات، أو في بعض الأحيان، منح المكافآت بوصفها حوافز تشجع على الالتزام بالقانون.

وفي الحقيقة، لا يوجد سوى بضعة أطراف فاعلة تضع في اعتبارها عقوبات القانون المفروضة على الورق. فمثلا، تجد السائقين على الطرق السريعة الرئيسية لا يقلقون من تجاوز الحد الأقصى المسموح به للسرعة بقدر قلقهم من وجود سيارة شرطة مزودة برادار تختبئ عند المنعطف التالي على الطريق. ويشير ذلك إلى الحاجة، ليس إلى فرض عقوبات أشد، ولكن إلى مزيد من دوريات الشرطة.

ويوسع بعض المنظرين من نطاق فئة "المصلحة" ليدرجوا تحتها كل الفئات التفسيرية الأخرى. ومن هذا المنطلق، يعجز المزارعون، مثلا، عن زيادة الإنتاج لمجرد عدم حصولهم على أرباح كافية من مزارعهم، أي أنهم لا يعبأون بأمور أخرى مثل عدم وجود طريق يربط بين مزارعهم والسوق. أو لا يمتثل المسئولون لقانون يلزمهم بكتابة تفسير لقراراتهم لأنهم لا يعاقبون على تقصيرهم؛ أي أنهم لا يعبأون بأن يظل المزارعون يجهلون هذه القرارات.

ولا شك في أن توسيع نطاق أية فئة من فئات الروكيبي أكثر من اللازم لا يفيد على الإطلاق في تحديد فرضيات تفسيرية تفصيلية. وبدون تفسيرات تفصيلية، مدعمة بحقائق، تتطرق إلى كل المسببات المحتملة للسلوك المنحرف، لن يتوفر لديك أساس من المنطق أو الحقائق تقيم عليه الأحكام التفصيلية لمشروع القانون.



الخطوات العملية Process: كيف تقرر الأطراف الفاعلة أن تتصرف على النحو الذي تتصرف به؟ خاصة فيما يتصل بالمنظمات المعقدة (التي تشمل ***كل*** الأجهزة التنفيذية). ركز انتباهك على ***الخطوات العملية***، والمعايير، والإجراءات التي تقرر الأطراف الفاعلة ذات الصلة من خلالها الامتثال للقانون من عدمه. وفي العادة، إذا كانت الأطراف الفاعلة ذات الصلة مؤلفة من أفراد، لن تقدم فئة "الخطوات العملية" سوى بضع فرضيات تفسيرية مفيدة؛ لأن الأفراد في العادة يقررون بأنفسهم ما إذا كانوا سيمتثلون للقواعد أم لا. وعلى النقيض من ذلك، قد تكون فئة "الخطوات العملية" أكثر فئات الروكيبي إفادة في تحديد الفرضيات التي تفسر السلوكيات المسببة للمشكلة الناشئة عن الأطراف الفاعلة التي تعمل في منظمات معقدة مثل: الشركات، والمنظمات غير الحكومية، والمدارس، والنقابات العمالية، والجمعيات التعاونية، وخاصة الأجهزة التنفيذية مثل: الشرطة، والمحاكم، والوزارات، والأجهزة، والمصالح الحكومية، والحكم المحلي، والمكاتب الحكومية (لمزيد من التفاصيل، انظر الفصل السادس).

الأيديولوجية "Ideology" (القيم والمواقف): ما الذي يدور في رأس الطرف الفاعل ويساعد على تفسير السلوك؟ يلجأ كثير من علماء الاجتماع إلى "الأيديولوجية" لتفسير السلوكيات المسببة للمشكلة. ويقصد "بالأيديولوجية" هنا الأمور المتصلة بالمعتقدات، التي تشمل القيم، والمواقف، والأذواق، والخرافات التي تؤمن بها الأطراف الفاعلة عن العالم، والمعتقدات الدينية، والأيديولوجيات السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية المعرَّفة بدقة إلى حد ما.

ويحاول البعض أن يدرجوا معظم التفسيرات الأخرى تحت فئة "الأيديولوجية"، مما يؤدي إلى حدوث توسع مشابه لذلك الذي يحدث في فئة "المصلحة"، الذي كانت محصلته إهمال حلول تستهدف مسببات أخرى. فعلى سبيل المثال، نجد أن إلقاء المسئولية عن حوادث مناجم الفحم، في بلد معين، على ثقافة مديري المناجم وحدها التي تغطي الأولوية لتحقيق الأرباح على سلامة العاملين، قد يتجاهل افتقار المديرين إلى التقنية التي تمنع الحوادث، بل وقد يتجاهل حتى عدم وجود القانون الذي يسعى إلى ضمان سلامة العاملين في المناجم.

الفئات والفرضيات التفسيرية

الفئات والفرضيات التفسيرية

نحن نكرر التالي: في ظل ضغط العمل التشريعي، لا يوجد لديك متسع من الوقت كي تطرح فيه أسئلة على الوزراء أو المسئولين الآخرين. ولكي تستفيد من وقتك المحدود على أفضل وجه، أنت بحاجة إلى مرشد لصياغة الفرضيات يشكل أساسا للأسئلة المتصلة بالحقائق ذات الصلة التي من المرجح أن تساعد في تحديد مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة. ويأتي هنا دور فئات النظرية التشريعية السبع، التي تم تفسيرها تفسيرا عاما والتي يشير إليها اختصار "روكيبي"، والتي يمكن أن تساعدك في إجراء "تخمينات مبنية على معلومات مدروسة" عن كل مجموعة من مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة.

فعلى سبيل المثال، لكي تفسر كيف يتخذ أحد المسئولين قرارات تعسفية، قد تنتج عن فئة "القاعدة" فرضية تقوم على أن القانون يمنح المسئول قدرا غير محدود من حرية التصرف؛ في حين قد تقترح فئة "الإمكانية" فرضية أخرى؛ وقد تقترح فئة "الخطوات العملية" فرضية ثالثة. وأيا كانت الفئة التي تنتج عنها فرضيات مفيدة، تعتبر أجندة الروكيبي قد أدت الغرض منها إذا دفعتك إلى التفكير في كل المسببات المحتملة.

وتساعدك فئات الروكيبي على أن تتأكد – في ظل الحقائق المتاحة عن ظروف بلدك – من أن صائغ مشروع القانون قد حدد كل المسببات المحتملة للسلوكيات المنحرفة من جانب الأطراف الفاعلة ذات الصلة. (ويتضمن ذلك سلوكيات مسئولي الجهاز التنفيذي). ويضع ذلك أساسا مثاليا لتقييم ما إذا كانت الأحكام التفصيلية المنصوص عليها في مشروع القانون يبدو من المرجح منطقيا أن تتغلب على المسببات المحددة للسلوكيات المنحرفة، وبالتالي من المرجح أن تشجع الأطراف الفاعلة على التصرف بشكل أنسب.

ج. وضع حل تشريعي تفصيلي

بعد أن تجمع مسببات السلوك المنحرف، عليك أن تتحقق من ملاءمة الحل؛ أي مشروع القانون المقترح. ويستدعي ذلك طرح أربع مجموعات من الأسئلة:

(1) هل دقق مقدمو مشروع القانون في البدائل الممكنة؟

(2) هل اختبروا الحل المحبذ، أي مشروع القانون، في ضوء فئات الروكيبي؟

(3) هل حددوا في مشروع القانون أكثر الحلول فعالية من حيث التكلفة ***الاجتماعية*** ؟

(4) هل يوفر مشروع القانون منهجا للرقابة على تنفيذه وتقييمه؟

1. التدقيق في الحلول البديلة الممكنة



تتطلب منك الخطوة الأولى لتقييم مشروع قانون ما أن تستفسر من مقدمي مشروع القانون عن الحلول البديلة التي بحثوها. ويستطيع المرء أن يجمع أفكارا عن الحلول البديلة من مجموعة متنوعة من المصادر مثل: الأدبيات المهنية حول الموضوع؛ والقانون المقارن والتجربة؛ وأفكار المرء الشخصية. وكما أكدنا من قبل، لا يوجد في القانون الأجنبي ما يمكن محاكاته، ولكن يوجد به الكثير مما يمكن تعلمه. ويمكنك أن تتعلم في المقام الأول الوسائل التي حاول من خلالها الآخرون حل مشاكل اجتماعية مشابهة، وإلى أي مدى نجحت تلك الحلول. وما لم يكن مقدمو مشروع القانون قد درسوا حلولا بديلة، لا يمكنك أن تطمئن من أن حلهم هو الأنسب.

2.التعامل بطريقة عكسية مع "الروكيبي"

اطلب من مقدمي مشروع القانون أن يثبتوا أن حلهم المحبذ يتعامل مع المسببات المحددة مسبقاً للسلوكيات المنحرفة والتي تمثل المشكلة الاجتماعية المستهدف حلها. وما لم يثبت ذلك، فقد لا ينجح الحل الجديد في تغيير تلك السلوكيات وبالتالي لن يحسن من المشكلة الاجتماعية. تذكر أنك عند دراسة التفسيرات، استخدمت فئات الروكيبي لتصل إلى فرضيات تفسر السلوكيات الحالية. استخدم الآن تلك الفئات ***للتنبؤ*** بالسلوكيات التي سيشجعها مشروع القانون. فإذا كان مشروع القانون الموجود أمامك يقترح تكوين بنك تمويل زراعي جديد لإمداد صغار الفلاحين بالقروض، اسأل، على سبيل المثال: هل سيملك البنك الجديد **الإمكانيات** اللازمة لتقديم القروض الصغيرة الكثيرة المطلوبة من قبل بنك كهذا؟ وهل ستتوفر له **فرصة** للقيام بذلك؟ وهل سيكون لدى مسئولي البنك المعنيين حوافز (**"مصلحة"**) كافية لتقديم القروض؟ وهل تضمن **الخطوات العملية** المتبعة في البنك تحقيق المساءلة، والشفافية، ومساهمة المنتفعين في اتخاذ القرارات المتعلقة بالبنك؟

وعليك أن تطلب، على وجه الخصوص، الحقائق التي تحتاجها للموازنة بين المزايا والتكاليف الاجتماعية والاقتصادية النسبية الناتجة عن تنفيذ البدائل بالمقارنة بمشروع القانون الذي وضعه الصائغون.

3. الموازنة بين التكاليف والمزايا المحتملة لمشروع القانون المقترح

مهما يكن مشروع القانون فعالا، ما لم تتفوق مزاياه الاجتماعية والاقتصادية المتوقعة على تكاليفه المتوقعة، عليك أن تصوت ضده. ولاتخاذ هذا

القرار، اطلب الحقائق عن تأثيره المحتمل، وكذلك عن مزاياه وتكاليفه التقديرية بالمقارنة بمزايا وتكاليف البدائل الرئيسية الممكنة؛ بما في ذلك القانون القائم.

أ. التفاوت المرجح في تأثير مشروع القانون

(1) **على مختلف الطبقات الاجتماعية.** لا يوجد قانون يؤثر بالتساوي على كل المجموعات الاجتماعية المتنوعة بالمجتمع. فحتى القانون الجديد البسيط ظاهريا الذي يوجب على سائقي السيارات تغيير اتجاه القيادة إلى يمين الطريق بدلا من يساره يفرض تكاليف ضخمة على ملاك السيارات الحالية، لأن سياراتهم التي توجد بها عجلة القيادة في الجهة اليمنى ستفقد قدرا كبيرا من قيمتها. وفي الولايات المتحدة، التي يوجب فيها قانون ضريبة الدخل على الأثرياء أن يدفعوا نسبة من دخولهم في شكل ضريبة أعلى بعض الشيء من تلك التي يدفعها الفقراء. تم تطبيق تخفيض ضريبي جديد شمل كل المواطنين وبلغت نسبته العادلة ظاهريا 10 في المائة لكن، في الواقع، أدى ذلك إلى منح 62 في المائة من التوفير الضريبي المقترح لحوالي 10 في المائة من أغنى دافعي الضرائب. ومثال آخر على ذلك، فإن لائحة توجب على مفوض الشرطة ألا يعيّن سوى ضباط شرطة تبلغ أطوالهم ستة أقدام فأكثر تؤدي إلى نوع من أنواع التمييز ضد النساء.



لا تنسوني؟ نانو

وتتوفر دائما لدى أولئك الذي يتمتعون بالسلطة والمزايا قنوات يبلغون من خلالها اعتراضاتهم إلى الممسكين بزمام الأمور. وبوصفك ممثلا منتخبا من الشعب، اطلب الحقائق الضرورية لكي تحدد الأثر المحتمل للأحكام التفصيلية الواردة في مشروع القانون على الفقراء، والنساء، والأطفال، وكبار السن، والعاجزين، وفي كثير من البلدان، المجموعات العرقية التي تشكل أقلية؛ وكل هؤلاء يكون تمثيلهم عادة في أروقة السلطة دون المستوى المطلوب.

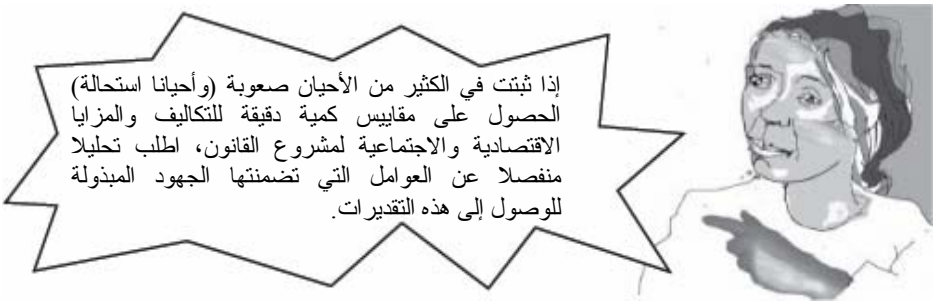
(2) ***"من أجل المصلحة العامة".*** عليك أن تسأل أيضا كيف يمكن أن تؤثر القوانين المقترحة بشكل متفاوت على ثلاث مجموعات على الأقل من المجالات الشائعة المثيرة للقلق والتي يهملها أولئك الممسكون بزمام السلطة في أحيان كثيرة جدا. وتتمثل هذه المجموعات في: البيئة، وحقوق الإنسان، والحكم الجيد. (لاحظ أنه في بلد معين، قد يقدر الناس أيضا مجالات أخرى خاصة مثيرة للقلق).

أ. *البيئة*. على الرغم من تأثر البيئة بكل مشروع قانون تقريبا، فإن من النادر جدا أن تجد في الحكومة مدافعين متحمسين عن حماية البيئة. وكحد أدنى، اطلب حقائق عن الأثر البيئي المحتمل لمشروع القانون.

ب. *حقوق الإنسان*. في بعض الحالات – مثل تلك التي يعطي *فيها* مشروع القانون المقترح للمسئولين السلطة لاحتجاز أشخاص بدون محاكمة، أو لفرض ضوابط سياسية على الصحافة – قد تبدو التبعات السلبية لحقوق الإنسان واضحة. وينبغي عليك أيضا أن تسأل عن الكيفية التي يمكن أن تؤثر بها مشروعات القوانين الأخرى على حقوق الإنسان بطرق أقل وضوحا. هل الاقتراح التشريعي لإنشاء طرق جديدة، مثلا، يثير موضوعات تتصل بحقوق الإنسان إذا أمر بالاستيلاء على أراض خاصة يسكنها أناس فقراء لا يستطيعون أن يتحملوا تكاليف الانتقال إلى مكان آخر؟ وهل الاقتراح المرتبط ببناء مستشفى يخدم مجموعة عرقية قوية وثرية – تستفيد فعليا من نظام يقدم خدمات صحية متطورة – يثير موضوعات تتصل بالتمييز ضد الجماعات الفقيرة المهملة؟ وهل مشروع القانون الذي يوفر مهارات تقنية متقدمة يهمل ضمان تساوي الفرص بالنسبة للمتقدمات من السيدات المؤهلات تأهيلا جيدا؟

ج. ***الحكم الجيد***. يتزايد تقدير الناس للحكم الجيد. ومن الضروري أن تطرح السؤال التالي: هل ينص مشروع القانون على الشفافية، والمساءلة، والمشاركة في عملية اتخاذ القرار؟ وهل يحتوي مشروع القانون في جوهره على وسائل دفاعية ضد السلوك الفاسد؟ (انظر الفصل التاسع)

ب. *تقدير التكاليف والمزايا*



(1) *التكاليف والمزايا الاقتصادية*

أولا: التكاليف الاقتصادية. نقصد بتعبير "التكاليف الاقتصادية" التكاليف التي سيدرجها المحاسب المتشدد. وتتضمن التكاليف المصروفات الحكومية الفعلية المباشرة المخصصة للأفراد، والمباني، والمعدات، والخدمات الضرورية لتنفيذ القانون. وتدفع الحكومة هذه المصروفات عادة من الإيرادات الجارية، أو تدفعها بمرور الوقت، في شكل أصل الدين والفائدة

على القروض. وقد تثير العوامل غير المتوقعة، مثل التضخم أو العجز، مشاكل عند تقدير هذه التكاليف الاقتصادية المباشرة.

كما تدفع الحكومات تكاليف غير مباشرة يصعب تقديرها. فإذا كان قانون ما مقترح يتعلق بالمسئولية عن المنتج، مثلا، يرتكن إلى التقاضي الفردي بوصفه التدبير التنفيذي الرئيسي له، يجب أن تغطي الإيرادات الحكومية المصروفات الإضافية لتتمكن المحاكم من التعامل مع الدعاوى القانونية الناشئة عن تطبيق القانون.

وقد يتحمل القطاع الخاص أيضا تكاليف اقتصادية نتيجة تأثير القانون على الوظائف، أو الأجور، أو الأرباح الحالية أو المستقبلية للمشروعات القائمة. وقد تظهر هذه التكاليف في شكل زيادات ضريبية (يتوقف تأثيرها على ما إذا كان عبء الضرائب يقع أكثر على المجموعات ذات الدخل المرتفع أم المنخفض). ولا تظهر بعض هذه التكاليف الاقتصادية إلا بمرور الوقت.

ثانيا: المزايا الاقتصادية. لا تظهر عادة المزايا الاقتصادية الناتجة عن مشروع قانون يجيز الإنفاق الحكومي إلا بمرور الوقت، مما يجعل تقدير هذه المزايا أصعب من تقدير التكاليف الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، من خلال الإنفاق الحكومي الحالي على البنية الأساسية للتشجيع على إقامة مشروعات جديدة، يمكن أن تتولد زيادة في الإيرادات الحكومية المستقبلية نتيجة لاتساع نطاق الوظائف والأرباح بالقطاع الخاص، ولكن من الذي يستطيع أن يحدد مقدار الزيادة؟ ويمكن أيضا أن تحقق الاستثمارات الحكومية دخلا أكبر للحكومة في شكل أرباح، أو زيادة في رسوم الخدمات، أو فائدة على القروض الحكومية، ولكن يظل التنبؤ بهذه الإيرادات المستقبلية أمرا صعبا.

ويمكن أن تحصل مجموعات القطاع الخاص المتنوعة على مكاسب اقتصادية متفاوتة من التشريع الجديد. كما يمكن أن تساعد القوانين التي تنشأ بموجبها مشروعات التنمية الحكومية الجديدة على تشجيع زيادة الأرباح، والوظائف، والأجور، ولكن تأثيرها يختلف باختلاف المجموعات الاجتماعية. ويؤدي الشك المحيط بالكثير من العوامل المتبادلة إلى زيادة صعوبة تقدير هذه المكاسب المحتملة.

ويزعم السياسيون أحيانا أن خفض الضرائب يمثل مكسبا للقطاع الخاص. ويتوقف تحديد المجموعة الاجتماعية المستفيدة من ذلك على نوع الضرائب المخفضة، وكذلك الحال بالنسبة لتحديد المجموعة الخاسرة من جراء الوقف الاضطراري للخدمات نتيجة انخفاض العائدات الحكومية. ومن المرجح أن يكون لخفض ميزانية التعليم أو الصحة تأثير خطير جدا على الفقراء، الذين ليست لديهم بدائل يلجأون إليها. ويؤدي التحول من فرض الضرائب على الدخل أو الأرباح إلى فرض ضرائب أعلى على القيمة المضافة أو على مبيعات السلع الاستهلاكية، يؤدي عادة إلى خفض



الدخول الحقيقية للفقراء، لأنهم يدفعون حصة أكبر من دخولهم تفوق تلك التي يدفعها الأثرياء لشراء الضروريات الاستهلاكية.

(2) *"تقدير" التكاليف والمزايا الاجتماعية*

ثبت عموما أن التكاليف والمزايا الاجتماعية أصعب في مقارنتها وتقييمها من التكاليف والمزايا الاقتصادية. ذلك أنها تؤثر على بنود غير ملموسة مثل نوعية الحياة (الوظائف، والدخول، والمساكن، والخدمات الترفيهية)، وحقوق الإنسان، والظروف البيئية.

وتتفاوت عادة هذه التكاليف والمزايا، أيضا، في تأثيرها على نوعية الحياة التي تعيشها مجموعات المجتمع المحرومة على مدى التاريخ. فكيف تقيس تأثر حياة أسرة فقيرة بقرار حكومي يقضي بهدم منزلها من أجل بناء طريق تمر عبر عقارهم؟ أو ببناء مدرسة أو مستشفى في منطقة يقطنها ذوو الدخل المرتفع بدلا من بنائها في منطقة يقطنها ذو الدخل المنخفض؟ أو بالسماح لشركات الأخشاب بقطع مساحات واسعة من غابة طبيعية يرجح، بمرور الوقت، أن يساهم في زيادة كل من كمية مياه الأمطار الجارية على سطح الأرض والفيضانات؟ أو بزيادة الإنفاق على التعليم حتى يتمكن أفقر المواطنين بالمجتمع بعد عدة سنوات من التمتع بوظائف وفرص جديدة تزيد دخولهم؟

ويتطلب الحكم الجيد مساهمة أكبر في عملية التنمية من جانب أفقر شرائح المجتمع وأكثرها حرمانا على مر التاريخ. ولكن كيف يمكن قياس التكاليف والمزايا الاجتماعية لمساهمتهم؟ إن ذلك يزيد من أهمية أن تستمع الحكومة للفقراء فيما يتصل بتأثير القانون عليهم.

وفي كثير من الأحيان، تتشكل أهم تأثيرات القانون التنموية من العوامل غير الملموسة. لذا، عليك أن تطلب من الوزارات ذات الصلة أن تقدم لك أفضل تقديرات يمكن أن تتوصل إليها؛ بحيث يتضمن ذلك تفسيرا للكيفية التي وصلت بها إلى هذه التقديرات. وبعد ذلك، ابذل قصارى جهدك [illegible]



تدريب: تقييم التكاليف والمزايا

1- ارسم عمودين متجاورين، أحدهما لكل التكاليف الاقتصادية التي يمكنك أن تفكر بها والتي يبدو من المرجح أن تستتبع مشروع القانون المقترح؛ والآخر لكل المزايا الاقتصادية. انتبه إلى البنود الموجودة في كلا العمودين التي يسهل عليك الحصول على معلومات عنها باعتبارها

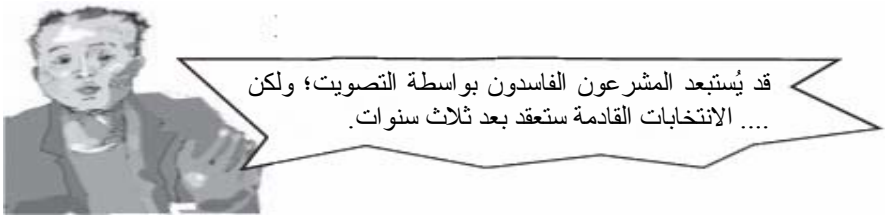
تمثل أساسا للتقديرات، وتلك التي يصعب عليك الحصول على معلومات عنها، أو تلك التي يحيط الشك بها بحيث لا يسعك إلا أن تضع لها "تقديرا" مبنيا على معلومات مدروسة. ضع استراتيجية لتقدير تلك التكاليف والمزايا الاقتصادية.

2- ارسم عمودين إضافيين، خصصهما هذه المرة للتكاليف والمزايا الاجتماعية المحتملة لمشروع القانون المقترح. ومرة أخرى، انتبه إلى البنود التي يمكنك الحصول على معلومات عنها، وتلك التي ستثبت بلا شك صعوبة الحصول على معلومات عنها. ضع استراتيجية للوصول إلى نوع من التقديرات التي يمكن الدفاع عنها بالحجة.

3. آليات لمعرفة آثار القانون الجديد

تؤكد الصعوبات المتصلة بتقدير التكاليف والمزايا الاجتماعية المحتملة لقانون ما مقترح أهمية ضم آلية مناسبة للرقابة والتقييم في مشروعات القوانين المهمة. وتعتبر هذه الصعوبات واحدة فقط من المواضيع الكثيرة التي مهما حاول المشرعون، فإن التشريع فيها يتم بالضرورة استنادا إلى معلومات تفتقر إلى الدقة. ومن المفترض أن توفر، هذه الخطوة الرابعة من منهج حل المشاكل، معلومات تساعد في تحديد ما إذا كان القانون يشجع فعليا على السلوكيات المحددة فيه، وتأثيراتها المتوقعة. (وإذا لم يحقق ذلك، يمكنك أن تقرر تعديل القانون أو حتى إلغاءه.) ويجب أن تتحقق من أن مشروع القانون يحتوي على أحكام تسهل على السلطة التشريعية معرفة مدى نجاح القانون الجديد في الحد من المشكلة الاجتماعية المتصورة في الأصل، والتكلفة الاجتماعية والاقتصادية الفعلية لذلك.

ومن منظور أعم، تمثل الديمقراطية نفسها نظاما ضخما للرقابة والتقييم، وإن كان يعمل بشكل غير نظامي إلى حد ما. إذ يستطيع الناخبون الذين قد يضيقون ذرعا بتنفيذ القانون، أن يشكوا لك ولزملائك بوصفكم ممثليهم المنتخبين، بل ويقومون بذلك فعليا. وتقع على عاتقك مسئولية دستورية كي تستمع إليهم وتستجيب لشكواهم. وعلى الرغم من وجود لجان تشريعية عديدة تراقب عمل وزارات معينة، فإن هذا النظام لا يضمن دائما وجود رقابة موثوق بها. ويجب أن تتضمن القوانين المهمة، التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، في داخلها وسائل لضمان إبداء مزيد من الملاحظات والتعليقات المباشرة من جانب الشعب.



بعض الوسائل الرقابية

بمرور السنين، وضع المشرعون في مختلف البلدان وسائل رقابية محددة يمكن الاستفادة منها، وتتمثل هذه الوسائل فيما يلي:

- **شرط الإبلاغ**، الذي يوجب على المسئول (الذي كثيرا ما يكون الوزير) أن يقدم تقارير دورية إلى لجنة تشريعية حول عمل القانون الجديد. وفي معظم البلدان، يلتزم الوزراء فعليا، بشكل يكاد يكون مقدسا، بمتطلبات القوانين التي تقضي برفع تقاريرهم إلى البرلمان، ولكن التجربة بينت، في أحيان كثيرة جدا، أن مردود هذه العملية ضعيف. ويؤكد هذا، بالنسبة لمشروعات القوانين المهمة، على أهمية الوسائل الرقابية الإضافية.
- **بند فترة السريان المؤقت** (أي أن القانون الجديد ينص على عمره المحدود، بمعنى أنه لن يستمر إلا إذا اقتنع الناس بضرورة استمراره. وقد يحفز ذلك مؤيدي مشروع القانون أو معارضيه على التحقق من أدائه بشيء من التفصيل).
- الشرط الذي يوجب على المسئول أن يعين، بعد مرور فترة محددة، لجنة للتقييم.
- **إدراج نص يوجب إجراء استفتاء شعبي** في وقت ما محدد في المستقبل حول استمرار العمل بالقانون الجديد.

(لمزيد من المعلومات حول استخدام الوسائل الرقابية للحد من أخطار الفساد، انظر الفصل التاسع).



ملخص

لا يستطيع أحد بمجرد القراءة الظاهرية لأي مشروع قانون، باستثناء مشروعات القوانين البسيطة، أن يحكم ما إذا كان مشروع القانون سيحل المشكلة الاجتماعية التي يدعي معالجتها. ولا يستطيع أحد أيضا أن يقيّم مشروع القانون بمجرد الرجوع إلى قيمه الشخصية، ذلك أن تقييم مشروع القانون لما فيه المصلحة العامة يقتضي وجود حقائق ومنطق. ويساعد منهج حل المشاكل الذي تتبناه النظرية التشريعية وأجندة الروكيبي في صياغة فرضيات ترشدك في طلب أنواع الحقائق التي تحتاجها. وبذلك يتوفر لديك المنطق الضروري لتنظيم هذه الحقائق من أجل إعداد الأحكام التفصيلية للقانون وتقدير تأثيراتها الاجتماعية المحتملة. وستستفيد العملية

التشريعية بأكملها إذا أرفق مقدمو مشروع قانون مهم بمشروعهم تقريرا بحثيا يبرر أحكامه التفصيلية استنادا إلى أسس الحقائق والمنطق.

د. الحصول على الحقائق: مزايا التقرير البحثي

مثلما يجب على المحكمة أن ***تبرر*** أحكامها بذكر الأسباب التي استندت إليها في حكمها، يجدر بك أن تفكر في تطبيق قاعدة تلزم فيها مقدمي مشروع قانون مهم أن يقدموا ***تبريرا*** كتابيا لأحكامه التفصيلية. ولضمان أن يفي هذا التبرير بالغرض منه، يمكنك أن تلزم مقدمي مشروع القانون بأن يوضحوا مبرراتهم عن طريق تنظيم الحقائق المتاحة تنظيميا منطقيا:

محتويات تقرير البحث

(1) صِف المشكلة الاجتماعية، وحدد الأطراف الفاعلة والسلوكيات المتسببة فيها (بما في ذلك سلوكيات الجهاز التنفيذي المسئول)؛

(2) فسِّر المسببات القانونية وغير القانونية لتلك السلوكيات؛

(3) وضَّح:

أ. الحلول البديلة الموضوعة في الاعتبار؛

ب. الأحكام التفصيلية لمشروع القانون التي يبدو على الأرجح أنها ستتغلب على المسببات المحددة؛

ج. المزايا الاقتصادية والاجتماعية لمشروع القانون التي من المرجح أن تفوق تكاليفه؛

(4) تأكد من أن جهازا مسئولا ما سوف يراقب ويقيم تنفيذ مشروع القانون وتبعاته الاجتماعية.

هـ. تجنب "الحشو" في مشروعات القوانين



يشكل المجتمع شبكة من علاقات نُسجت خيوطها بإحكام تظهر فيها شدة تشابك المشاكل الاجتماعية. ويسن المشرعون في أحيان كثيرة جدا خليطا غير متجانس من مشروعات القوانين المحشوة بموضوعات لا يربط بينها سوى خيط ضعيف مشترك.

مثال صيني على حشو مشروع القانون

مثال صيني على حشو مشروع القانون

لم يكتفِ مشروع قانون صيني لإصلاح النظام المصرفي، وفقا لصياغته المقترحة في الأصل، بالنص على إنشاء بنوك مركزية، وتجارية، وتنموية، وزراعية فحسب، بل نص أيضا على إنشاء وتشغيل أسواق للأوراق المالية وشركات تأمين. وقد ضاعف اتساع نطاق مشروع القانون من عدد الموضوعات التي كان لزاما على المشرعين أن يتفقوا عليها. وكان مؤيدو أحد الأحكام كثيرا ما يعترضون على أحكام أخرى. وثبت أن محاولات الحصول على إجماع على مشروع القانون بأكمله مهمة لا نهاية لها. وامتدت المناقشات لسنوات، مما أخر اتخاذ إجراء ليس فقط بشأن مشروع القانون هذا، ولكن بشأن تشريعات أخرى ذات أولوية، أيضا.

وفي نهاية الأمر، وجد الصينيون أن من المفيد وضع فكرة عامة لبرنامج تشريعي شامل خاص بالنظام المصرفي. وستّوا بداية، في إطار هذا البرنامج الأعم، مشروع قانون منفصل للبنك المركزي، ثم سنوا أيضا، بشكل منفصل، مشروعات قوانين إضافية لبنوك أخرى، وأسواق الأوراق المالية، وشركات التأمين.

وبدلا من حشو موضوعات كثيرة في مشروع قانون واحد، يُعِد المشرعون العقلاء برنامجا تشريعيا إجماليا، ويضيقون من نطاق كل مشروع قانون في إطار هذا البرنامج. وعندما تتسلم مشروع قانون يقرر تغييرا كبيرا في المؤسسات، فكر أولا: هل تدابير مشروع القانون تركز على مجموعة محددة من السلوكيات؟ ومن المفيد أيضا أن نسأل عن عدد الأجهزة التنفيذية المختلفة التي يوجب مشروع القانون إنشاءها. وفي المثال المذكور أعلاه، أوجب مشروع القانون المصرفي الصيني، على النحو المقترح به في الأصل، إنشاء أربعة أجهزة تنفيذية مختلفة، تؤدي أربع مهام مختلفة تماما. وتمثلت هذه الأجهزة في: جهاز مركزي (لتنفيذ قانون البنك المركزي المتصل بالمعروض من النقود)، ولجنة مصرفية، ولجنة للسندات وسوق الأوراق المالية، ولجنة لشركات التأمين. ويشير ذلك في حد ذاته إلى أن مشروع القانون بدا "محشوا".

وعلى العكس من ذلك، لكي تقيّم مشروع قانون ضيق النطاق ظاهريا، اسأل عن الإطار العام الذي سيوضع فيه مشروع القانون. مثلا، إذا تسلمت مشروع قانون لا يتعامل إلا مع مشاكل البنك المركزي، اسأل كيف سيتوافق هذا المشروع مع النظام القانوني للبنوك التجارية والبنوك الأخرى، وأسواق الأوراق المالية، وشركات التأمين، أي القطاع المالي الأعم. ويستحق مشروع القانون أن يوصف "بالحشو" إذا حاول أن يتعامل مع كل هذه المشاكل. ومع ذلك، عليك أن تتأكد من أن مشروع القانون يتوافق جيدا مع القوانين التي تحكم القطاعات الأخرى.



تدريب: تقييم نطاق مشروع القانون

(1) ادرس المشكلة الاجتماعية التي يهدف مشروع القانون إلى التغلب عليها. هل تتألف بالتقريب من مشكلة واحدة أو من مشاكل عديدة منفصلة؟ هل يجدر بك أن

تسن مشروع قانون واحد لحل المشكلة الاجتماعية بأكملها، أم مشروعات قوانين منفصلة لكل مشكلة؟

(2) عند تحديد النطاق المناسب لمشروع القانون المقترح، ما هي العوامل التي يجب عليك أن تأخذها في الحسبان؟

(3) ما هي المشكلة الاجتماعية الكبرى التي تم إعداد مشروع القانون الموجود أمامك من أجلها؟ وهل يتلاءم القانون الجديد بشكل مناسب مع الإطار الأعم؟



هـ. التعلم من التجربة: التاريخ والقانون المقارن

لكي تعمق استيعابك للصعوبة التي يتعامل معها مشروع القانون، يمكن أن تصف التقارير البحثية كيفية نشوء المشكلة في بلدك من الناحية التاريخية، والنتائج التي تمخضت عنها محاولات البلدان الأخرى التي استخدمت القانون لحل عقبات مشابهة.

1. التاريخ

بحلول الوقت الذي يقترح فيه أحد الأشخاص مشروع قانون ما، تكون عادة المشكلة الاجتماعية التي يستهدف هذا القانون معالجتها قد مضى عليها تاريخ طويل. ومن المحتمل أن يكون هناك قانون ما يحاول التعامل مع الموضوع. كما يحتمل أن يكون هناك جهاز ما يتحمل فعليا مسئولية تنفيذ هذا القانون. اطرح أسئلة حول ذلك التاريخ، فقد يفيدك ذلك في أية خطوة من الخطوات الأربع لحل المشاكل، كي تضع المشكلة المحددة في إطارها الأعم؛ أو لكي تفهم كيف تغيرت مسبباتها بمرور الوقت؛ أو لكي تعرف الجهود السابقة التي استخدمت القانون في حل المشكلة.

2. القانون المقارن والتجربة

لا تستطيع حكومة أن تحاكي قانون بلد آخر على نحو مأمون. ولا يعني ذلك أنك لا تستطيع أن تتعلم من تجارب البلدان الأخرى في استخدام القانون لحل مشاكل مشابهة. فقد تنبه تجارب البلدان الأخرى إلى ضرورة توخي الحذر عموما عند التعامل مع عدد كبير جدا من الصعوبات في وقت واحد. وقد تكشف تلك التجارب جانبا من الصعوبة سبق أن ظهر في مكان آخر، فيتمكن قانونك من الاحتياط من هذا الجانب (حتى إذا لم يظهر بعد في بلدك). وقد تمنحك تلك التجارب أفكارا جديدة عن طبيعة ومسببات السلوكيات التي تشكل الصعوبة. وفي أحيان كثيرة جدا، تقدم



تجارب البلدان الأخرى أفكارا حول حلول تشريعية بديلة وتبعاتها المحتملة. ويمكن أن يقدم التقرير البحثي أدلة على قوانين البلدان الأخرى ***وتجاربها***.

و. "قائمة فحص" لطرح الأسئلة

يقدم لك هذا القسم قائمة فحص بأسئلة تحدد ما إذا كانت الحقائق والمنطق المتاحان يبرران القواعد المحددة في مشروع القانون. ولكن بداية، ما هي حاجتك إلى قائمة الفحص؟ وكيف يمكنك أن تستخدمها؟

1. وظائف قوائم الفحص واستخداماتها

تهدف قائمة الفحص هذه إلى تذكير المشرع الحكيم بالعوامل التي يجب أن يأخذها في اعتباره عند تقييم مشروع القانون. ومهما يكن موضوع مشروع القانون المطروح للبحث – سواء كان عن تبني الأطفال، أو سلامة العمال في مناجم الفحم، أو إجراءات المحاكم، أو السلوكيات المضادة للتنافس – ستشير قائمة الفحص إلى الأسئلة التي يمكن أن تطرحها لتقييم مشروع القانون.

ولتحقيق هذه الغاية العامة، يجب أن تظل قائمة الفحص هذه عمومية جدا. وتتبع هذه القائمة من الناحية الموضوعية نهج الخطوات الأربع الخاصة بمنهج حل المشاكل الذي تتبناه النظرية التشريعية. وفي غياب التقرير البحثي، يمكنها أن تساعدك في تقرير ماهية الأسئلة التي ستطرحها لتحدد ما إذا كانت الحقائق المتاحة تثبت منطقيا أن الأحكام التفصيلية لمشروع القانون ستؤدي على الأرجح إلى التغيير الضروري في السلوكيات بغية حل المشكلة المحددة.

2. متى ينبغي ألا تستخدم قائمة الفحص هذه؟

لن تساعد قائمة الفحص هذه كثيرا عند استخدامها مع نوعين من مشروعات القوانين:

(أ) مشروعات القوانين القليلة التي تهدف إلى حل مشاكل ***لا تنشأ عن سلوكيات منحرفة***. افترض أن قانونا قائما يخول وزير المواصلات تحصيل رسم مرور قدره خمس "كوانتشات" زامبية، ويوضح تفصيليا كيف يتعين على المسئولين في الوزارة تحصيل هذا الرسم. والآن، تريد وزارة المواصلات أن تعدل القانون لزيادة رسم المرور إلى سبع "كوانتشات" زامبية للمركبة. كما تلاحظ لا يوجب هذا التعديل أي تغيير في السلوكيات الضرورية

لتحصيل الرسوم. (للمساعدة في تقييم تكاليف ومزايا التعديل، يجب أن تسأل اقتصاديين أو مهندسي مواصلات عن الحقائق.)

(ب) مشروعات القوانين التي ***"تركز بشكل أساسي على تغيير سلوكيات مسئولي الجهاز التنفيذي.*** ويثير ذلك موضوعات مهمة تتصل بأهمية "الخطوات العملية" بوصفها فئة رئيسية في تفسير سلوكيات المسئولين؛ وضرورة دراسة التدابير البديلة المشجعة على الامتثال للقانون؛ والموضوعات الخاصة بصياغة القوانين التي تفوض، في إطار مهمتها الأساسية، لمسئولي جهاز ما، سلطة وضع قواعد تفصيلية لإحداث التغييرات السلوكية الضرورية. ويقترح الفصل السادس قائمة فحص معدلة للتعامل مع استخدام القانون في تغيير سلوكيات الأجهزة التنفيذية ومسئوليها.

قائمة فحص لتقييم مشروع قانون مقترح



قائمة فحص بأسئلة يمكن أن تطرحها حول مشروع القانون

ملاحظة: مقابل كل سؤال، اطرح السؤال الإضافي التالي: ما هو الدليل الذي تستند إليه في إجابتك؟

أولا: المحتوى العام لمشروع القانون

1- ما هي المشكلة الاجتماعية التي يحاول مشروع القانون حلها؟

2- كيف تلخص المقترحات الواردة في مشروع القانون للتغلب على المشكلة الاجتماعية التي يستهدف معالجتها؟

3- أين وكيف يتلاءم مشروع القانون مع البرنامج التشريعي العام للحكومة؟

4- ما الذي يمكن أن تتعلمه من تاريخ المساعي التي تعاملت مع المشكلة في بلدك أو في بلدان أخرى والتي تساعد على فهم أسباب تقديم مشروع القانون في هذا الوقت وبهذا الشكل؟



ثانيا: المشكلة الاجتماعية التي يستهدف مشروع القانون معالجتها ومدى ملاءمتها للإطار العام

1- صِف الشكل الخارجي للمشكلة الاجتماعية التي يستهدف مشروع القانون حلها.

2- عمن تصدر السلوكيات التي تسهم في زيادة الصعوبة التي يستهدف مشروع القانون المساعدة في حلها؟ وما هي هذه السلوكيات (بأكبر قدر ممكن من التفصيل)؟

ملاحظة: يعد هذا السؤال سؤالا أوليا ورئيسيا من عدة جهات، لأنه إذا ما لم تعرف ماهية *السلوكيات* التي تمثل المشكلة الاجتماعية، لن تعرف من أين تبدأ عند اتخاذ قرار حول ما إذا كانت تفاصيل مشروع القانون من المرجح أن تساعد في حل تلك المشكلة عن طريق التشجيع على سلوكيات جديدة.

3- هل تاريخ الصعوبة أو القانون الأجنبي والتجربة يكشف عن جوانب جديدة في طبيعة الصعوبة ونطاقها، أو عن سلوكيات الأطراف الفاعلة المتسببة فيها، أو عن ماهية هذه السلوكيات؟

4- من المستفيد من الوضع الحالي ومن الذي يعاني منه؟

ثالثا: تفسيرات السلوكيات المسببة للمشكلة

ملاحظات:

1- يعد هذا القسم أيضا أحد الأقسام الأساسية، لأنه ما لم يكن بمقدورك فهم مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة التي تشكل مشكلة اجتماعية، لن تستطيع أن تحدد ما إذا كان مشروع القانون يستهدف معالجة المسببات الأساسية للمشكلة، أم مظاهرها.

2- فيما يتعلق بكل مجموعة من مجموعات المكلفين بالأدوار تقريبا، قد لا تجد فرضية تفسيرية لكل فئة من فئات الروكيبي. فعلى سبيل المثال، بالنسبة للمسئولين الحكوميين، تظهر فئة "التبليغ" في كثير من الأحيان كصندوق فارغ، ذلك أن السلطات المعنية عادة ما تبلغ المسئولين بالقواعد التي يجب أن يتبعوها. وإذا قررت أنه لا يوجد شيء في هذه الفئة يساعد في تفسير السلوك المحدد، فلا حاجة لأن تسأل مزيدا من الأسئلة عنها.

3- اطلب تفسيرات منفصلة لكل سلوك صادر عن كل مجموعة من المكلفين بالأدوار (بما في ذلك الجهاز التنفيذي). وعلى الرغم من أن هذه السلوكيات تمثل في مجموعها المشكلة الاجتماعية المستهدف علاجها، فمن الممكن بل ومن المرجح أن تكون لها تفسيرات مختلفة.



قائمة فحص لتقييم مشروع قانون مقترح

بالنسبة ***لكل مجموعة من الأطراف الفاعلة*** التي أسهمت سلوكياتها المنحرفة في حدوث المشكلة الاجتماعية، اطرح الأسئلة التالية:

1- ***القواعد:*** هل تحظر القواعد القائمة السلوكيات المسببة للمشكلة؟
   أ. هل توجب، أم تجيز، القواعد القائمة صراحة السلوكيات المسببة للمشكلة؟
   ب. من أية ناحية تبدو أحكام القوانين هذه غير كافية للحد من حرية التصرف الممنوحة للمكلفين بالأدوار كي يقرروا كيف يتصرفون؟
   ج. هل عملية اتخاذ القرار التي حددتها القواعد يبدو من المرجح أن تشجع على سلوكيات تخضع للمساءلة، وتتسم بالشفافية، وتقوم على المشاركة؟
   د. هل هذه الأحكام تترك من تخاطبهم وهم غير واثقين من السلوكيات المطلوب اتباعها؟

2- الفرصة: هل يجد المكلفون بالأدوار أنفسهم في وضع يتيح لهم فرصا للقيام بالسلوكيات المسببة للمشكلة؟

3- الإمكانية: هل تتوفر لدى الأطراف الفاعلة الإمكانيات المطلوبة – أي المهارات، والمعرفة، والموارد – لكي يمتثلوا للقانون؟ وبمفهوم المخالفة، هل لديهم إمكانيات خاصة لمخالفة القانون؟

4- المصلحة: كيف وإلى أي مدى يبدو أن حوافز هؤلاء المكلفين بالأدوار (بما في ذلك تأثير الجزاءات المحتملة) تؤثر على سلوكياتهم؟

5- التبليغ: هل تعلم هذه الأطراف الفاعلة بوجود أحكام القانون وتفهمها؟

6- ***الخطوات العملية***: ما هي المعايير والإجراءات التي تحدد **الخطوات العملية** التي ستتخذ عن طريقها هذه المجموعة من الأطراف الفاعلة (خاصة أولئك الذين يمثلون مسئولي الجهاز التنفيذي) قرارات حول كيفية التصرف؟ هل تتسم بالشفافية؟ وهل تخضع للمساءلة؟ وهل تقوم على المشاركة؟

7- الأيديولوجية: كيف وإلى أي مدى يبدو أن قيم هؤلاء المكلفين بالأدوار ومواقفهم ("القيم السائدة في مجالهم") تؤثر على سلوكياتهم؟

(اطرح نفس النوع من الأسئلة بالتناوب عن كل سلوك صادر عن كل مجموعة من المكلفين بالأدوار وعن الجهاز التنفيذي ذي الصلة.)



رابعا: الحلول المقترحة – هل يبدو من الأحكام التفصيلية لمشروع القانون أنه من المرجح أن يتغلب منطقيا على مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة الصادرة عن كل مجموعة من مجموعات المكلفين بالأدوار؟

1- اطلب وصفا وتفسيرا تفصيليين عن الأحكام الرئيسية لمشروع القانون – بلغة بسيطة.

2- هل الاستعراض **التاريخي** لجهود بلادك في استخدام القانون، أو **قوانين وتجارب البلدان الأخرى**، يقدم أفكارا جديدة لحلول ممكنة، غير الحل المقترح في مشروع القانون؟

3- ما هي **المقترحات البديلة** التي بحثها مقدمو مشروع القانون؟ وهل يمكنك التفكير في أي مقترحات أخرى؟

4- هل يبدو أن **تدابير مشروع القانون المشجعة على الالتزام بأحكامه** والمرتبطة بالسلوكيات الحالية المسببة للمشكلة من جانب المكلفين أساسا بالأدوار ستؤدي على الأرجح إلى:

أ. تغيير أو التخلص من المسببات الموضوعية والذاتية لتلك السلوكيات؟

ب. تشجيع المكلفين أساسا بالأدوار على التصرف بطرق أنسب؟

5- هل يبدو أن أحكام مشروع القانون المرتبطة **بالسلوكيات الحالية المنحرفة من جانب مسئولي الجهاز التنفيذي** ستؤدي على الأرجح إلى:

أ. تغيير مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة (التي تم التعرف عليها من خلال مراجعة فئات الروكيبي)؟

ب. تشجيع أولئك المسئولين على التصرف بالطرق الضرورية لمساعدة المكلفين أساسا بالأدوار على تغيير سلوكياتهم؟

ج. ضمان أن يستخدم أولئك المسئولون عمليات لاتخاذ القرار تتسم بالشفافية، وخاضعة للمساءلة، وقائمة على المشاركة؟

6- هل يبدو من المرجح أن المزايا الاجتماعية والاقتصادية طويلة الأجل المقدرة لمشروع القانون ستفوق تكاليفه الاجتماعية والاقتصادية طويلة الأجل؟

أ. ما هي الحقائق التي قدمها مقدمو مشروع القانون عن:
(1) التكاليف والمزايا الاقتصادية قصيرة الأجل وطويلة الأجل؟
(2) التكاليف والمزايا الاجتماعية غير القابلة للقياس؟

ب. ما التأثير الاجتماعي المرجح لمشروع القانون على:
(1) مختلف المجموعات الاجتماعية، خاصة الفقراء، والنساء، والأطفال، والأقليات؟
(2) اهتمامات المجتمع التي تحظى بالتقدير لكنها عادة لا تحظى بالاهتمام، خاصة البيئة، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون (بما في ذلك مكان الفساد)؟

7- هل تبدو أحكام **تسوية النزاعات** الواردة في مشروع القانون (انظر الفصل السادس) مناسبة وكافية لمعالجة النزاعات المتوقعة؟

8- هل يوفر مشروع القانون أو مشروع قانون آخر ذو صلة **تمويلا** كافيا لضمان تنفيذ برنامجه بأكمله (انظر الفصل الثامن)؟

9- هل يحتوي مشروع القانون على **إرشادات مناسبة للقضاة وغيرهم ممن يجب عليهم أن يتأكدوا من توافق مشروع القانون مع مجموعة القوانين القائمة** (انظر الفصل الثامن)؟

أ. هل يحتوي مشروع القانون على مادة عامة للمبادئ (أو "الأهداف") مصاغة بشكل ضيق بما يكفي لإرشاد المسئولين ذوي الصلة عند صياغة النظم بموجب القانون الجديد؟
ب. هل يحتوي على مواد تعريفية كافية؟
ج. هل يحتوي على التعديلات الضرورية الناتجة عن القوانين القائمة لتجنب التعارض؟
د. هل ينص على الوقت المناسب لسريان مشروع القانون؟

10- هل ينص مشروع القانون على آلية مناسبة للرقابة ولتقييم ما إذا كان مشروع القانون، بعد سنه، سيثبت فعاليته عند التنفيذ وسينتج عنه الأثر الاجتماعي المرغوب ***(الخطوة الرابعة في منهج حل المشاكل التي لا غنى عنها)***؟

أ. لماذا اختار مقدمو مشروع القانون نظام الرقابة والتقييم الذي يقترحه المشروع؟ هل تبدو الأسباب التي قدموها كافية؟
ب. ما هي وسائل الرقابة والتقييم البديلة التي يمكن أن يحويها مشروع القانون، إما بالإضافة إلى تلك المقترحة أو عوضا عنها؟
ج. ماذا أثبتت التجربة الأجنبية فيما يخص الفعالية النسبية لكل وسائل "إبداء الملاحظات والتعليقات" هذه؟



ملخص

لكي تعزز عمليات التشريع في بلدك، عليك أنت وزملاؤك أن تقيموا ما إذا كانت الحقائق المتاحة والمنطق يبرران الأحكام التفصيلية الواردة في مشروعات القوانين المهمة التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع. وباستخدام النظرية التشريعية القائمة على فكرة المؤسسات، بما في ذلك منهجها الخاص بحل المشاكل، يقترح هذا الفصل أنواعا من الأسئلة التي يجب أن تطرحها لإجراء ذلك التقييم. ويوصي الهيئة التشريعية التي تتبعها أن تبحث في إصدار قاعدة تلزم مقدمي مشروع قانون مهم بأن يرفقوا به تقريرا بحثيا. ومن خلال تبني منهج حل المشاكل، يفترض أن يقدم هذا التقرير أنواع الأدلة التي تحتاجها لكي تحدد ما إذا كان مشروع القانون هذا مستندا إلى العقلانية المبنية على الخبرة. ولكي تقيم ما إذا كان من المرجح أن تؤدي أحكام مشروع القانون، في ظل الظروف الخاصة ببلدك، إلى إحداث التغيير المرغوب فيه بالسلوكيات، اطلب مقدمي مشروع القانون المهم أن يقدموا لك الأدلة والأساس المنطقي الذي يستند إليه مشروع قانونهم.

وتلخص قائمة الفحص الموجودة في نهاية هذا الفصل، والمنظمة وفقا للخطوات الأربع لحل المشاكل، الأسئلة الأساسية التي يجب أن تطلب الحصول على إجابات وافية لها. ويجب أن تتأكد، على وجه الخصوص، من أن مشروع القانون يحدد جهازا تنفيذيا مناسبا، يعمل وفقا لمعايير وإجراءات موضوعة بعناية، ومن المرجح أن يشجع بفعالية على أنواع السلوكيات الضرورية لتحقيق أهداف مشروعات القوانين. ويتناول الفصل التالي بتعمق أكثر الموضوع الحيوي المتمثل في عملية التنفيذ.



تدريبات

1- ينص مشروع قانون في البلد (س) على أن يخصم أجر أسبوع من الوكيل الزراعي عن كل مزارع يقع في نطاق منطقته لم يزره على الأقل مرتين في السنة. وعندما سئل الصائغ عن مشروع القانون، أوضح أن النظرية الاقتصادية ترى أن الناس يتصرفون بدافع عقلاني لتعظيم الربح؛ ويعني ذلك ضمنا أن العوامل الوحيدة التي من المرجح أن تؤثر في السلوك تتمثل في المكافآت، والجزاءات، والحوافز، والعوائق. ويقول الصائغ إن مشروع القانون يجسد هذه النظرية الاقتصادية، إذ يستهدف منع الموظفين من التقصير في زيارة المزارعين، وقد نص، حسب رأي النظرية، على حافز سيغير هذا السلوك. ما هي الأسئلة الإضافية التي يجب أن يطرحها المشرع على الصائغ؟

2- العب دور المعارض. لخِّص الحجج المعارضة لمنهج حل المشاكل، والمؤيدة لمنهج التدرجية أو منهج الغايات والوسائل. كيف سيجيب المؤيِّد لمنهج حل المشاكل على الادعاءات التي تقدمها؟

3- يقول بعض الخبراء: *"إن المشكلة المصاغة بشكل جيد هي مشكلة شبه محلولة"*. وتنحرف مشروعات الصياغة عن مسارها الصحيح، ربما أكثر من أي سبب آخر، نتيجة عدم فهم المشرعين للمشكلة الاجتماعية المستهدف معالجتها فهما صحيحا. تأمل أول مجموعتين من الأسئلة المدرجة تحت **"قائمة فحص بأسئلة يمكن أن تطرحها حول مشروع القانون"**، صفحة 106. هل تبدو هذه الأسئلة كافية لإرشادك عند طرح الأسئلة المحددة التي يجب أن تسألها بدقة كي تحدد المشكلة الاجتماعية التي يتعامل معها مشروع القانون؟

4- هل تقدم أجندة الروكيبي إطارا مفيدا لطرح أسئلة عن ***المسببات*** المحتملة للسلوكيات المنحرفة التي يستهدف مشروع القانون حلها؟ وما هي الفئات الإضافية التي يمكن أن تفكر في إضافتها إلى فئات الروكيبي السبع؟

5- ما هي الأسئلة التي يجب أن تطرحها لتقيّم ما إذا كانت الأحكام التفصيلية لمشروع القانون يبدو على الأرجح أنها ستغير أو ستتخلص من مسببات السلوكيات الحالية المسببة للمشكلة من جانب المكلفين بالأدوار؟

6- ما هي فئات الأسئلة التي يجب أن تطرحها لتحدد ما إذا كانت المزايا الاجتماعية والاقتصادية لمشروع القانون يبدو من المرجح أن تفوق التكاليف الاجتماعية والاقتصادية لتنفيذ أحكامه التفصيلية؟

7- يؤكد منهج حل المشاكل بقوة على الرقابة والتقييم. كما يؤكد على الدور المحوري لإبداء الملاحظات في عملية اتخاذ القرار المستندة إلى الحقائق والمنطق. هل تتفق مع هذا الرأي؟ وما هي أنواع الأسئلة التي يجب أن تطرحها لتقيم أحكام مشروع القانون المتصلة بالرقابة والتقييم؟

الفصل السادس:
ضمان التنفيذ الفعال للقانون

يشكو الناس في كل مكان قائلين: "لدينا قوانين جيدة ولكنها لا تُنفذ". ولكن هذه الشكوى تناقض نفسها. فكيف يمكننا أن نصف قانونا بأنه "جيد" في حين أنه لا ينفذ؟ إن "السلطة التشريعية" التي خولها الدستور لك ولزملائك تتطلب منكم أن تشرفوا على تطبيق الفرع التنفيذي للقوانين. ولكي تقيّم ما إذا كان مشروع القانون سيتم *تنفيذه*، عليك أن تقيّم ما إذا كان مشروع القانون، أو قانون آخر قائم، يحدد طريقة تنفيذه بشكل مناسب.

وطبقا للنظرية التشريعية، عليك ألا تركز فقط على "السياسة" العامة لمشروع القانون أو على أحكامه الموجهة إلى المكلفين أساسا بالأدوار. وإنما ينبغي عليك أيضا أن تهتم على وجه الخصوص بما إذا كان مشروع القانون أو القانون القائم يشمل خطوات عملية من المرجح أن تضمن التنفيذ الفعال.



ولا يعتبر القانون "مؤثرا" إلا عندما يُحدِث السلوك الذي يحدده. وأيا كانت النوايا الطيبة لمقدميه، إذا لم يؤد القانون إلى تحسين السلوكيات الحالية المسببة للمشكلة، فكيف يمكن أن يصفه المرء بأنه "جيد"؟

ويهدف هذا الفصل إلى إرشادك عند طرح الأسئلة التي ستحصل من خلالها على المعلومات التي تحتاجها:

أ. لوصف المسئولين الحاليين عن الجهاز التنفيذي وسلوكياتهم، وتفسير عدم فعاليتهم في أداء وظائفهم؛

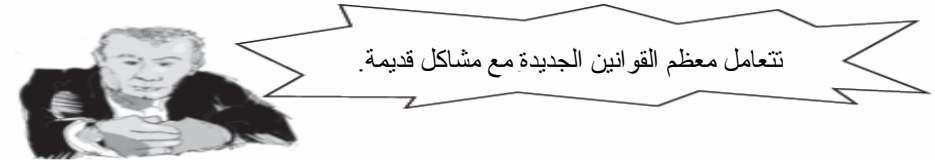
ب. لتقييم ما إذا كانت الأحكام التفصيلية الواردة في مشروع القانون من أجل تنفيذه (بما في ذلك الجهاز المسئول عن التنفيذ وتصميمه، والإجراءات المشجعة على الامتثال لأحكام القانون) من المرجح أن تتغلب على تلك المسببات؛

ج. لتحديد ما إذا كان مشروع القانون الذي من المرجح أكثر أن يحل مشكلة اجتماعية معينة، ذاتي التنفيذ أم غير ذاتي التنفيذ.

أ. لماذا تعجز بعض الأجهزة عن تنفيذ القانون؟

من المعتاد هذه الأيام، في معظم البلدان، أن تجد قانونا استهدف في وقت سابق معالجة نفس المشكلة الاجتماعية التي يستهدف مشروع القانون الذي أمامك معالجتها. ومن المعتاد أيضا أن تجد جهازاً يقع على عاتقه الآن واجب تنفيذ ذلك القانون. وفي أحيان كثيرة جدا، يعجز هذا الجهاز عن تنفيذ ذلك القانون بفعالية.

وطبقا لمنهج حل المشاكل، لن نبدأ "بالغاية" – التي تتمثل هنا في التنفيذ الفعال للقوانين– وإنما سنبدأ بالمشكلة الاجتماعية. وفي حال وجود جهاز تنفيذي قائم مسبب للمشكلة، يصبح السؤال كالتالي: ***عمن*** تصدر السلوكيات التي تسهم في ضعف تنفيذ، أو في عدم تنفيذ، القانون القائم و***ما*** هي هذه السلوكيات؟ ولمساعدتك في طرح أسئلة حول آليات التنفيذ المقترحة بالنسبة لمشروع قانون معين، نقترح عليك بعض التفسيرات العامة التي تبرر التنفيذ غير الفعال للقوانين، وهو أمر شائع جداً.



تتعامل معظم القوانين الجديدة مع مشاكل قديمة لم تحلها القوانين السابقة. وفي العادة، تعكس المشكلة الاجتماعية، في جزء منها على الأقل، عدم فعالية المسئولين عن تنفيذ القانون في الجهاز الحالي. وفي تلك الحالات، يجب أن يتضمن الحل – أي مشروع القانون الجديد – أحكاماً تفصيلية لتغيير تلك السلوكيات.

1. عمن تصدر السلوكيات التي تسهم في التنفيذ غير الفعال؟

وما هي هذه السلوكيات؟

في العادة، تتولى تنفيذ القانون وزارة، أو جهاز آخر تحدده السلطات الحكومية. ويتحدث كثير من الناس وكأنهم يعتبرون "الوزارة" طرفا فاعلا عقلانيا منفردا. وفي كثير من الأحيان، يحدد القانون مسئولا محددا لتنفيذ أحكامه؛ "الوزير" أو "الرئيس". ويكون ذلك دائما بمثابة اختزال لمنظمة معقدة تتولى صنع القرار.

ومع ذلك، لا تعمل المنظمة المعقدة أبدا بوصفها "طرفا فاعلا عقلانيا منفردا". ومن الشائع أن نسمع عبارات مثل، "شركة (س) انتهكت قانون مكافحة الاحتكار عن عمد" أو "يبدو أن وزارة الزراعة متحيزة لكبار المزارعين التجاريين"، وتلمح هذه العبارات إلى أن المنظمة هي التي ***تفعل*** ذلك. ولكن **فعل الشيء** يتطلب الاختيار أولا، والاختيار يتطلب الوعي. وصحيح أن المنظمات المعقدة تتسم بخصائص كثيرة، ولكن الوعي ليس واحدا منها. إذ يتكون الجهاز من عدة مجموعات من الأطراف الفاعلة التي تتفاعل أنماطها السلوكية مع بعضها البعض. و***يوجد*** لدى تلك الأطراف الفاعلة وعي، و***تستطيع*** أن تختار كيف تتصرف، وبالتالي يمكنها أن ***تفعل*** ما اختارته.

هل المنظمة أكبر من مجموع أجزائها؟ أكذوبة "الفاعل العقلاني المنفرد"

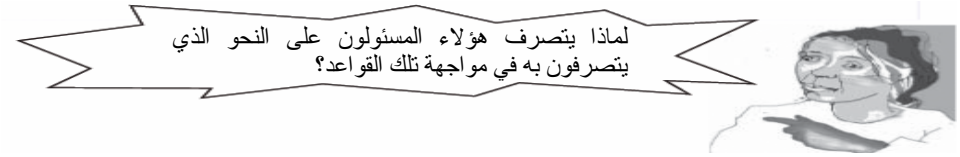
كثيرا ما يقول الناس إن "المنظمة أكبر من مجموع أجزائها". وتستطيع المؤسسة أن تفعل أكثر مما يستطيع أعضاؤها الأفراد فعله. ومع ذلك، يشير بعض المؤلفين ضمنيا إلى أن المؤسسة لديها *عقل* يفوق بطريقة ما مجموع أجزائها. ولكنهم مخطئون، إذ لا يوجد شيء اسمه "عقل الجماعة". ذلك أن الجماعة لا "تتصرف" قط بوصفها "طرفا فاعلا عقلانيا منفردا". بل على النقيض من ذلك، يستطيع أعضاء المنظمة الأفراد أن يفكروا، بل ويفكرون فعليا. ويوجد لدى هؤلاء الأعضاء الأفراد وعي. وأقصى ما تتوقعه قيادات المنظمة من أعضائها هو أن يتبعوا القواعد التي تحدد السلوكيات المتفق عليها، ويسعوا إلى التشجيع على التزام السلوكيات بهذه القواعد.

وللإجابة عن السؤال التالي – لماذا يعجز الجهاز التنفيذي عن التنفيذ الفعال للقانون؟ - عليك أن "تفكك" ذلك الجهاز إلى مجموعات المسئولين الذين يشكلونه. ثم اسأل:

(1) من هم المسئولون بالجهاز الذين يتصرفون بطرق تعرقل التنفيذ الفعال أو تحول دونه؟

(2) لماذا يتصرف هؤلاء المسئولون بهذه الطرق المسببة للمشكلة؟

إن كل جهاز تنفيذي يضع دائما قواعد تحدد سلوك مسئوليه. ولكي تفسر السلوكيات المسببة للمشكلة الصادرة عن هؤلاء المسئولين، اطرح نفس الأسئلة التي كنت ستطرحها عن المكلفين الآخرين بالأدوار:



2. تفسيران تنظيميان لسلوكيات المسئولين المسببة للمشكلة

بسبب الضعف الموجود في ***تنظيم*** معظم الأجهزة التنفيذية، ثبت مراراً أن هناك فرضيتين مفيدتين لتفسير سلوكيات المسئولين؛ هما: عدم وجود آليات كافية لتنفيذ القواعد الموجهة إلى المسئولين وتضارب بعض الواجبات المحددة للمسئولين مع مصالحهم الشخصية، وأيديولوجياتهم، ودورهم المتصور.

أولا، قلما تحدد القوانين تدابير مباشرة أو غير مباشرة تضمن إمكانية امتثال المسئولين لأحكام القانون. وكلما علت درجة المسئولين، كلما زاد الغموض وعدم الوضوح المتصل بأحكام الرقابة والتنفيذ التي تتعامل مع سلوكياتهم. وقلما توجد نظم لمراقبة كبار المسئولين بشكل منتظم. ولمعاقبة التقصير في الأداء المتصور، لا يوجد لدى معظم البلدان سوى آليات نمطية.

ونادرا ما تثبت هذه النظم النمطية فعالية كبيرة. وفي كثير من البلدان، يوجد لدى لجنة الإدارة المدنية سلطة محدودة لمعاقبة سوء التصرف الرسمي. وينص القانون الإداري العام عادة على وسيلة للاستئناف – كثيرا ما تكون أمام المحاكم – بالنسبة للمواطن الذي يشعر أن جهة الإدارة قد تصرفت بشكل غير منصف. وفي المجتمع الديمقراطي، يمكن أن يعمل نظام التدقيق والموازنة كوسيلة دفاعية ضد التصرفات التعسفية التي تصدر عن كبار المسئولين. ونتيجة لبطء هذه الإجراءات النمطية، وثقل أعبائها، وتكلفتها الباهظة، فإنها نادرا ما توفر الإنصاف. ومن ثم، يتصرف كبار المسئولين في معظم الأحيان دون وجود جهاز فعال لتنفيذ القواعد التي تحدد سلوكياتهم.

ثانيا، يساعد تعارض الأدوار كثيرا في تفسير السلوكيات المسببة للمشكلة من جانب المسئولين. ويجب على المسئولين، عند قيامهم بدورهم الرسمي، ألا يتصرفوا إلا وفقا لما يقرره القانون. ومع ذلك، فإن المسئولين، شأنهم شأن أي شخص آخر، يؤدون أدوارا كثيرة إلى جانب صفاتهم الرسمية؛ إذ قد يكون من يشغل موقع المسئولية زوجات، أو أمهات، أو أزواج، أو آباء، أو أبناء، أو طلبة، أو مدرسون، أو مستهلكون، أو أصحاب منازل، أو مستأجرون؛ إلخ... قائمة طويلة. وفي بعض الأحيان، سوف يستخدم المسئول السلطة العامة ليؤدي دورا خاصا آخر يتعارض مع المصلحة العامة. ويطلق علماء الاجتماع على ذلك "تعارض الأدوار"، وقد يساعد ذلك في تفسير سوء التصرف الرسمي.

ويشكل عدم الإشراف الفعال على المسئولين التنفيذيين، وتعارض أدوار هؤلاء المسئولين أنفسهم، تفسيرين تنظيميين شائعين للسلوكيات التنفيذية المسببة للمشكلة من جانب المسئولين. وإذا كان سوء التصرف الصادر عن جهاز تنفيذي قائم يمثل جزءا من المشكلة الاجتماعية التي يهدف مشروع القانون للمساعدة في حلها (كما يحدث في العادة)، اطرح أسئلة تحدد من خلالها ما إذا كانت المسببات التنظيمية تؤثر على سلوك المسئولين. ثم اسأل عن المسببات الأخرى الممكنة للسلوكيات المسببة للمشكلة من جانب المسئولين والتي تشير إليها فئات الروكيبي – خاصة فئة **الخطوات العملية**.



3. مركزية *الخطوات العملية في التنفيذ*

أيا كانت الأشياء الأخرى التي تقوم بها، فإن المنظمة المعقدة – وكل منظمة تنفيذية تمثل منظمة معقدة – تصدر قرارات. ويرتبط بعمليات صنع القرار دائما العديد من الأطراف الفاعلة وسلوكياتها المتفاعلة. ولكن كيف يمكن تفكيك هذه المجموعات المتبادلة من الأطراف الفاعلة والسلوكيات؟ من الممكن فهم الطريقة التي يصل من خلالها المسئولون إلى قراراتهم بمساعدة نموذج بسيط لعملية المدخلات والمخرجات؛ وفي نفس الوقت، يقترح النموذج أسئلة ينبغي أن تطرحها كي تقيّم كفاءة أحكام التنفيذ الواردة في مشروع قانون.



نموذج للخطوات التنظيمية لصنع القرار

ويبين نموذج الخطوات التنظيمية لصنع القرار أن، نطاق القرارات – أي المخرجات – في المنظمة المعقدة يتوقف على ثلاثة نظم فرعية. في حين تحدد ***عملية المدخلات*** و***عملية إبداء الملاحظات*** *أي الأشخاص – ومن هم أصحاب، وما هي*، الموضوعات والحقائق والنظريات والآراء والمطالبات والمعلومات المرتبطة بتبعات القرارات السابقة للمنظمة – الذين يدخلون في عمليات التحويل. وتخرج ***عمليات التحويل*** بين المدخلات والملاحظات لإنتاج المخرجات – أي قرارات المنظمة.

ويشرح هذا النموذج "قرارات" إحدى المنظمات. ويلفت الانتباه إلى القواعد التي تحكم دخول الموضوعات إلى النظام، والسلوكيات التي تحدث في مواجهة هذه القواعد. ويمكن أن تساعد تلك القواعد والسلوكيات أيضا في تفسير عدم صنع القرارات، أي، الموضوعات والمطالبات التي يستبعدها المسئولون من العملية.

وتتكون كل عملية من هذه العمليات من مجموعة من المسئولين الذي يتصرفون بأنماط متكررة في مواجهة القوانين أو اللوائح التي تحدد وظائفهم. ولكي تقيّم مشروع قانون متصل بسلوكيات مسببة لمشكلة ما صادرة عن جهاز تنفيذي، عليك أن تطرح عن كل مجموعة من هؤلاء المسئولين السؤال الأساسي التالي (الذي أصبح الآن مألوفا): ***لماذا يتصرف هؤلاء المكلفون بالأدوار على النحو الذي يتصرفون به في مواجهة قاعدة قانونية ما؟*** وفيما يتصل بكل مجموعة مسببة للمشكلة من سلوكيات المكلفين بالأدوار، ادرس الفرضيات المستوحاة من مراجعة أجندة الروكيبي (انظر الفصل الخامس).



تقدم قائمة الفحص التالية أسئلة قد ترغب في طرحها كي تفهم السبب وراء إصدار الجهاز التنفيذي للقرارات التي يصدرها – أي، السبب وراء تصرف المسئولين فيه على النحو الذي يتصرفون به في مواجهة القانون القائم.

قائمة فحص: سلوك المسئولين

قائمة فحص: تفسير سلوكيات المسئولين المسببة للمشكلة

أولا: ما هي المشكلة الاجتماعية المتصلة بالجهاز التنفيذي التي يستهدف مشروع القانون معالجتها؟

أ) ما هي ***الدلالات السطحية*** التي تشير إلى أن أداء الجهاز التنفيذي القائم يمثل مشكلة اجتماعية؟

ب) ***من هم*** المسئولون الذين تصدر عنهم السلوكيات المسببة للمشكلة الاجتماعية؟ ***وما*** هي هذه السلوكيات؟

1- صِف بالتفصيل ***الأشخاص الذين تصدر عنهم*** السلوكيات التي تمثل عملية المدخلات وعملية إبداء الملاحظات في الجهاز موضع البحث؟ ***وما*** هي تلك السلوكيات؟

ممن يحصل مسئولو الجهاز عادة على المدخلات (أي الموضوعات، والحقائق، والآراء، والمطالبات) والملاحظات (أي المعلومات المرتبطة بتبعات القرارات السابقة)؟

ما هي أنواع المدخلات والملاحظات التي يأخذونها في اعتبارهم؟

ما هي المعايير والإجراءات التي يستخدمونها لكي يقرروا ما هي المدخلات والملاحظات التي سينقلونها إلى المسئولين عن عملية التحويل؟

هل تستبعد، على ما يبدو، أو تضاف بشكل منتظم إلى هذه العمليات المدخلات والملاحظات المأخوذة من مجموعة من الناس؟

إلى أي مدى يقيد الروتين سلوكيات المسئولين؟

2- صِف بالتفصيل ***الأشخاص الذين تصدر عنهم*** السلوكيات التي تمثل عمليات التحويل الخاصة بالجهاز؟ ***وما*** هي تلك السلوكيات؟

أ. من هم المسئولون الذين يقررون كيف سيتم التعامل مع المدخلات والملاحظات التي يتلقونها؟

ب. ما هي المعايير والإجراءات التي يستخدمها المسئولون في المزج بين المدخلات والملاحظات فيما يتصل بالقرارات المسببة للمشكلة التي تمثل المشكلة الاجتماعية المحددة؟

ج. من الذي ينفذ القرارات الصادرة عن المسئولين في عمليات التحويل؟ وهل يقومون بذلك بشكل منتظم؟ وهل يتأكد مسئولو الجهاز بشكل منتظم من تطبيق قراراتهم؟ وكيف؟

إن قرار المسئولين في عملية التحويل يصبح مدخلا في مجموعة جديدة من القرارات تتعلق بتنفيذ القرار. وإذا بدا أن هذه السلوكيات هي السبب في حدوث المشكلة، عليك أن تصف هذه السلوكيات أيضا، وتشرحها في قسم التفسيرات.

ثانيا: تفسيرات السلوكيات المسببة للمشكلة الصادرة عن المسئولين

أ) اسأل عن المسئولين ذوي الصلة في عملية المدخلات وعملية إبداء الملاحظات، وعن كل سلوك من سلوكياتهم المسببة للمشكلة:

1- القاعدة: *ظاهر* القاعدة:

أ. ما هي المدخلات التي توجب القواعد على مسئولي الجهاز ذوي الصلة، أو تجيز لهم، إدخالها في عملية المدخلات وعملية إبداء الملاحظات؟ ومن هم الأشخاص الذين تصدر عنهم هذه المدخلات؟ وبشكل خاص، هل تجيز القواعد أو توجب تقديم مدخلات أو إبداء ملاحظات من الفقراء، أو النساء، أو الأقليات العرقية، أو الأطفال، أو من المدافعين عن البيئة، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون؟

وبما أن القرارات تعكس المدخلات والملاحظات، تميل قرارات الجهاز التنفيذي إلى تفضيل مصالح أولئك الذين ساهموا في المدخلات وإبداء الملاحظات التي استند إليها الجهاز في قراراته. وتتوفر دائما لدى الصفوة قنوات اتصال رسمية أو غير رسمية بالمسئولين. فهل ستنشئ القواعد قنوات يستطيع من خلالها أيضا المحرومون أو المعنيون بموضوعات كثيرا ما يتم تجاهلها أن يساهموا في عملية المدخلات وعملية إبداء الملاحظات؟



بالنسبة لكل مجموعة من المسئولين وكل نوع من السلوكيات المسببة للمشكلة، اطرح الأسئلة التي كنت ستطرحها للاستفسار عن أي طرف مكلف بدور (انظر قائمة الفحص الواردة في صفحة 106). وبالنسبة لكل مسئول يسهم في عملية صنع القرار المسببة للمشكلة التي يتبعها الجهاز، اطرح الأسئلة التالية (تبدو هنا أهمية عناصر الروكيبي).

ب. ما هي الأشياء التي تنص القواعد على أن ***يفعلها*** هؤلاء المسئولون ليشجعوا المكلف بالدور على الامتثال للقوانين؟

إذا نصت قاعدة على أن يؤدي جهاز ما مهمة معينة (مثل إنشاء وتشغيل جهاز للتوسع الزراعي، أو البت في الشكاوى المقدمة ضد قرارات أحد مفتشي المناجم حول سلامة منجم للفحم)، فإن تلك القاعدة تضع أجندة بالقرارات التي يجب أن يتخذها الجهاز. (وفي المثالين السابقين، تتعلق الأجندة باتخاذ قرارات بشأن إنشاء وتشغيل جهاز للتوسع الزراعي، وقرارات للنظر في صحة القرارات التي اتخذها مفتش المناجم حول سلامة منجم للفحم). وتوصي القاعدة ضمنيا بالضرورة بأن يتم وضع أجندة ليس فقط للمسئولين عن عمليات التحويل، ولكن أيضا للمسئولين عن عملية المدخلات وعملية إبداء الملاحظات.

ج. ما مدى ***حرية التصرف*** التي تجيزها القواعد (صراحة أو ضمنيا) للمسئولين كي يقرروا من الذي ستُنقل عنه المدخلات والملاحظات إلى المسئولين في عمليات التحويل؟ وما هي هذه المدخلات والملاحظات؟ وما هي المعايير والإجراءات التي تنص عليها القواعد للحد من ممارسة تلك الحرية؟

د. ما هي التدابير (إن وجدت) التي تحددها القواعد للتشجيع على السلوكيات التي تمتثل لأحكام القانون ***من جانب هؤلاء المسئولين***؟ وما هو الجهاز (إن وجد) الذي تصدر إليه هذه القواعد أوامر مباشرة أو ضمنية بتنفيذ التدابير الموجهة إلى مسئولي الجهاز التنفيذي؟

ه. ما الذي تقرره القواعد بشأن ***مراقبة وتقييم*** سلوكيات هؤلاء المسئولين؟ ومن الذي توجب عليه القواعد تأدية تلك المهمة؟ وكيف؟

و. ما الذي تقرره القواعد بشأن ***شفافية*** السلوكيات بموجب القانون (أي، كيف يعرف المنتفعون بما يحدث داخل الجهاز)؟



2- **الفرصة والإمكانية:** ما هي ***الفرص*** و***الإمكانيات*** المتاحة لمسئولي الجهاز لتقديم المدخلات وإبداء الملاحظات؟

أ. هل يوجد لدى المسئولين قدر كاف من الموارد البشرية والمادية (بما في ذلك المهارات) للحصول على المدخلات والملاحظات ذات الصلة؟

يوجد لدى المسئولين إمكانيات وفرص مختلفة للاتصال بمختلف شرائح السكان والحصول على مدخلات وملاحظات منهم. ويمكن أن يساعد ذلك في تفسير التحيز الظاهري في المدخلات والملاحظات التي يحصل عليها المسئولون وينقلونها إلى المسئولين عن مرحلة التحويل.

من الذي يعين هؤلاء المسئولين؟ وكيف؟ ووفقا لأي مؤهلات؟

ب. كيف يتنبه المسئولون ذوو الصلة عن عملية المدخلات إلى المخالفات القانونية؟ وهل من المرجح أن تنبه تلك الإجراءات المسئولين ذوي الصلة إلى تلك المخالفات؟

ج. كثيرا ما لا تتوفر للجهاز ***المستجيب*** فرصة أو إمكانية كبيرة تضمن له معرفة جميع انتهاكات القانون. ويجب على المسئولين عن هذا الجهاز أن يعتمدوا عادة على مبادرة الأشخاص المظلومين، الذين قد يتقدمون بشكاواهم، أو لا يتقدمون بها، ويرجع ذلك في جزء منه إلى أنهم ربما لا يملكون لا الإمكانية ولا الفرصة للقيام بذلك.

3- **التبليغ:** هل أبلغت السلطات المسئولين عن الجهاز بالقواعد المحددة لسلوكهم؟

يعرف المسئولون في العادة القوانين التي تسرى على وظائفهم، خاصة في المناطق الريفية. ومع ذلك، قد لا يعرف المسئولون تفاصيل القوانين واللوائح.

4- **المصلحة:** ما هي الحوافز التي تدفع المسئولين لتنفيذ القانون؟

أ. كيف ترتبط الجدارة بالأجر؟

ب. ما الذي يشكل الحوافز الخاصة أو الشخصية لأولئك المسئولين؟ وهل يؤثر الفساد على سلوك المسئول؟

ج. هل هناك تبعات عملية لسوء تصرف المسئول؟ ومن الذي يعاقب عليها؟

د. هل هناك أي دليل على تعارض المصالح؟

قائمة فحص: سلوك المسئولين

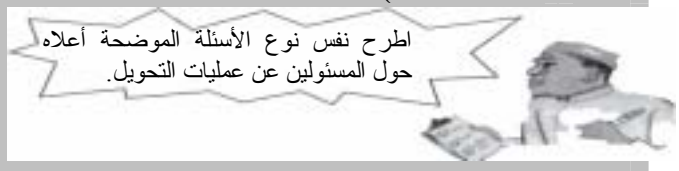
5- **الأيديولوجية:** ما هي "القيم الشخصية السائدة في المجال" التي تؤثر على المسئول محل البحث؟

أ. ما هي أشكال هذه القيم السائدة في المجال؟

تتخذ القيم السائدة في المجال أشكالا متعددة. ولكن هل يتقيد المسئول بنظرية عامة كاملة تؤدي إلى السلوكيات المسببة للمشكلة؟ وهل يسهم المسئول، عن قصد أو دون قصد، في مجموعة الأعراف المتأصلة التي تشجع على السلوكيات موضع البحث؟ وهل يوجد لدى المسئول مجموعة من الافتراضات الواقعية غير الواضحة عن كيفية سير العالم من حوله مما يؤدي بدوره إلى تلك الأعراف المتأصلة؟ وهل يؤمن المسئول بمجموعة "بيروقراطية" من الأعراف، تجعله يكتفي بالالتزام بتفاصيل اللوائح، أم أن حماس هذا المسئول يدفعه إلى تحقيق أهداف الجهاز الشاملة؟

ب. هل تتعارض القيم السائدة في المجال المترسخة لدي المسئول مع فلسفة الجهاز؟

ج. هل هذه القيم تتعارض مع القيم السائدة في المجال المترسخة لدي كبار مسئولي الجهاز الذين خدموا فيه لفترة طويلة (أي "ثقافة" الجهاز)؟



ب) عمليات التحويل:

اسأل على وجه الخصوص عن المسئولين عن عملية التحويل:

1. القاعدة:

أ. إذا كان هناك أكثر من شخص واحد مسئول عن صنع القرارات، فكم عددهم؟ وهل حددت القواعد للمسئولين عن صنع القرار ما إذا كان قرارهم سيكون فرديا أم مشتركا؟

ب. هل تضمن القواعد أن المنتفعين سوف يعرفون في الوقت المناسب أن المسئول يخطط لصنع قرار حول إحدى المسائل، ومتى سيتخذ المسئول القرار؟ وهل لديهم فرصة كي يقدموا مدخلات، حول القرار المقترح أو حول سلوكيات الجهاز؟

ج. هل توجب القواعد على المسئول أن يستجيب لمدخلات المنتفعين أو شكاواهم؟ وأن يعلن عن أسباب قراره؟ وأن يكون ذلك في شكل كتابي؟ وأن ينشر أسباب قراراته؟

د. هل تجيز القواعد أو توجب أشكالا أخرى من مشاركة المنتفعين في عملية التحويل؟



2. الفرصة والإمكانية:

أ. ما حجم الخبرة التي تتطلبها هذه القرارات؟

ب. هل هذه الخبرة متوفرة لدى هؤلاء المسئولين؟ وإذا لم تكن متوفرة لديهم، هل يستطيعون أن يحصلوا على المساعدة الضرورية؟

ج. إذا رأى المسئولون عن عملية التحويل أنهم بحاجة إلى مزيد من المعلومات، هل يستطيعون أن يحصلوا على مزيد من المدخلات؟ وإذا كان ذلك ممكنا، فبناء على أي شروط؟ وممن؟

3. الخطوات العملية:

أ. هل يعلن بالفعل المسئولون عن عمليات التحويل أنهم يعتزمون صنع قرار؟ وقبل صنع القرار، هل يوجد لدى المنتفعين فرصة لإضافة مدخلات إلى القرار؟

ب. هل يصدر المسئولون قرارهم في شكل كتابي؟ وهل يذكرون أسباب قرارهم؟ وهل يعلنون عن قرارهم؟

ج. ما هي الجهة، إن وجدت، التي تتولى مراقبة وتقييم قرارات المسئولين؟ وما هي المعايير والإجراءات العملية التي تستند إليها هيئة الاستئناف لتقييم قرارات الجهاز؟

د. هل يجب على المسئول أن يبلغ أي شخص بقراره؟

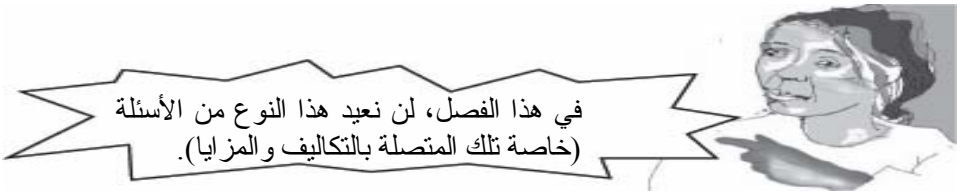
إن القول بأن "لدينا قوانين جيدة ولكن تطبيقها ما زال رديئا" يحتوي على تعارض في التعبير. ذلك أن القانون الذي لا ينص على تنفيذه بفعالية يعكس صياغة رديئة. وبالتالي، تشكل صياغة أحكام تضمن التنفيذ الفعال جانبا محوريا من جوانب صياغة مشروعات القوانين من أجل التغيير الاجتماعي. وتشير النظرية التشريعية إلى أن تحليل سلوك المسئولين، والعمليات المتكررة المتأصلة داخل الأجهزة المسئولة، يؤكد على وجود عقبات بارزة تعوق التنفيذ الفعال.



تتعلق هذه الأسئلة بالجهاز التنفيذي القائم وسلوكياته. وعليك أن تسأل مقدمي مشروع القانون أسئلة مشابهة لتحصل على المعلومات الإضافية التي تحتاجها *لكي تقيم* أحكام مشروع قانونهم من ناحية تنفيذه.

ب. تقييم أحكام مشروع القانون من ناحية تنفيذه

باعتبار أن ذلك يمثل جانبا هاما من مهمتك، يجب عليك أن تقيّم الأحكام التفصيلية في مشروع القانون فيما يتصل بالجهاز التنفيذي. ولكي تفعل ذلك، عليك عموما أن تتبع الخطوات المقترحة في الفصل السابق لتقييم مشروع القانون بأكمله، مع التفكير الآن في الجهاز التنفيذي على وجه الخصوص. وبالنسبة لمشروع القانون بأكمله، عليك أن تتحقق مما إذا كان سيشجع على الأرجح على السلوكيات التي يحددها لمسئولي الجهاز بغية تنفيذ التدابير التي من المحتمل أن تضمن الامتثال للقانون الجديد من جانب المكلفين أساسا بالأدوار. (ما هو الدور الذي يلعبه الجهاز التنفيذي في المشكلة الاجتماعية التي تستهدف أحكام مشروع القانون معالجتها؟ وما هي الجهات المسئولة بالجهاز التنفيذي التي تسهم سلوكياتها في تلك المشكلة الاجتماعية، وما الذي يسبب تلك السلوكيات المسببة للمشكلة؟ وهل يبدو من المرجح منطقيا أن أحكام مشروع القانون الجديد ستتغلب على تلك المسببات؟ وما الذي يمثل التكاليف والمزايا الاجتماعية وكذلك الاقتصادية لأحكام مشروع القانون اللازمة لتغيير الجهاز التنفيذي؟)



نحن نركز هنا على الأسئلة التي ستطرحها لتحدد ما إذا كانت الأحكام التفصيلية في مشروع القانون، في ضوء ظروف بلدك، من المرجح أن تشجع مسئولي الجهاز التنفيذي على التصرف بشكل يجعل المكلفين أساسا بالأدوار يمتثلون على الأرجح لأحكام مشروع القانون؟

ويتناول هذا القسم أسئلة موجهة نحو تقييم:

(1) التدابير التي يتضمنها مشروع القانون للتشجيع على الامتثال لأحكامه؛
(2) اختيار الصائغ للجهاز التنفيذي؛
(3) تفاصيل تنظيم الجهاز التنفيذي المقترح وإجراءاته.

1. من "الجزاءات" إلى "التدابير المشجعة على الامتثال لأحكام القانون"

عند تقييم خطة الجهاز التنفيذي، عليك أن تفكر أولا فيما إذا كانت هذه الخطة توجه مسئولي الجهاز نحو استخدام التدابير المناسبة المشجعة على الامتثال للقانون.

وفي الأدبيات القانونية القديمة، وكذلك في المفهوم الشائع، ينطوي "القانون" ضمنيا على جزاء، و"الجزاء" يعني العقاب. ويقول المؤلف الشهير (وأول أستاذ للقانون في جامعة إنجليزية) ويليام بلاكستون William Blackstone، الذي عاش في القرن الثامن عشر *"لا جزاء، لا قانون"*. وفي الماضي، كانت الأساليب المفضلة للتشجيع على السلوكيات التي تمتثل للقانون تستخدم العقاب لوقف السلوك الذي لا يمتثل للقانون. ولم يكن العقاب بحاجة إلى أي مبرر آخر. وحتى اليوم، في معظم البلدان، بالنسبة لمعظم الناس، "يعني القانون ضمنيا" العقاب.

ولكن هذا الدليل يرفض ذلك المفهوم الشعبي الخاطئ، على الأقل فيما يتعلق بإحداث التغيير في المؤسسات. ومن بين فئات الروكيبي السبع الخاصة بالمسببات المحتملة للسلوكيات المسببة للمشكلة، يتعامل العقاب مباشرة مع فئة

واحدة فقط منها هي: **المصلحة.** ويزعم مؤيدو العقاب أنه يوازن المزايا التي يتصورها مرتكبو المخالفات عند التورط في سلوك محظور. ومن حيث المبدأ، فإن الإثابة على السلوك الممتثل للقانون سيؤدي بنفس القدر إلى نتيجة جيدة.

ومع ذلك، ومن الناحية المنطقية، لا العقاب ولا الثواب يتعاملان مباشرة مع المسببات الستة الأخرى المحتملة للسلوك. وطبقا للنظرية التشريعية، عليك أنت وزملاؤك، بوصفكم مشرعين، أن تطلبوا أدلة على أن *التدابير المقترحة في مشروع القانون للتشجيع على الامتثال لأحكامه تتعامل فعليا مع المسببات المتعددة للسلوكيات المسببة للمشكلة*. وقد يتطلب التخلص من مسببات السلوك، فيما عدا المصلحة، اتخاذ تدابير *غير مباشرة*.

التدابير غير المباشرة

التدابير غير المباشرة

تتضمن التدابير "غير المباشرة" كل الأنشطة التي يمكن أن يستخدمها الجهاز التنفيذي من أجل: (1) تغيير أو التخلص من الظروف غير القانونية الخاصة بالبلد (باستثناء مسببات المصلحة) التي تدفع الأطراف الاجتماعية الفاعلة – إما من المكلفين أساسا بالأدوار أو مسئولي الجهاز التنفيذي – إلى التصرف بطرق سلبية؛ (2) التشجيع عندئذ على مزيد من السلوك المناسب.

واعتمادا على مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة، تقترح أجندة الروكيبي، ضمنيا، بعض التدابير البديلة التي من المرجح أن تغير سلوك المخاطبين بالقانون بطريقة تساعد على الأرجح علي حل المشكلة الاجتماعية. اطرح أسئلة حول التدابير اللازمة لتحقيق ما يلي:

- تغيير أو التخلص من القيود التي تفرضها الظروف على **الفرصة**.
- توفير الموارد، والمهارات المدربة الضرورية لتضمن قدرا كافيا من **الإمكانيات.**
- **تبليغ** المخاطبين بالقانون بأحكامه.
- تحديد خطوات، عملية للمدخلات، والملاحظات، والتحويل تتسم بالشفافية، وتخضع للمساءلة، وتقوم على المشاركة. أدرج في هذه التدابير معايير وإجراءات محددة لمنع عمليات صنع القرار التعسفية بل وحتى الفاسدة منها، خاصة في المنظمات المعقدة (بما في ذلك الأجهزة التنفيذية).
- تقديم برامج تعليمية لتغيير الأيديولوجيات المختلة وظيفيا.



إذا كانت هناك ظروف غير تلك المندرجة تحت فئة المصلحة تفرض سلوكيات لا تمتثل للقوانين، فإن مشروع القانون الذي يكتفي فقط بالتهديد بسجن مرتكب هذه السلوكيات يوفر في الواقع حافزا له، ليس للامتثال للقانون، ولكن لتجنب اكتشافه.



حكاية لها مغزى

في أحد الأيام، وصلت شاحنة ضخمة تجر مقطورتين عند تل منحدر مغطى بالثلوج. وحاولت الشاحنة

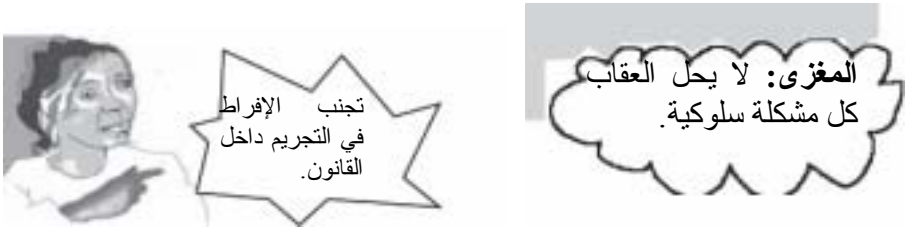
أن تصعد التل ولكنها توقفت عند المنتصف، لأنها لم تكن لديها لا القوة ولا قوة السحب الكافية للاستمرار في الصعود. فما كان من السائقَين اللذين كانا يقودان الشاحنة الكبيرة إلا أن ذهبا إلى منزل مطل على الطريق وطلبا من سيدة عجوز كانت تعيش فيه أن تعيرهما كلبها الصغير.

فسألتهما السيدة: "لماذا تريدان أن تستعيرا كلبي؟"

فأجاب السائقان: "نريد أن نربط الكلب أمام الشاحنة حتى يستطيع أن يسحب الشاحنة أعلى التل".

فقالت السيدة: "دعا عنكما هذه الحماقة، إن كلبا صغيرا كهذا لا يستطيع أن يسحب هذه الشاحنة الضخمة إلى أعلى التل".

فقال الرجلان: "هذا ما تظنينه يا سيدتي. *ولكننا لدينا سياط!*"



إذا اكتفى مشروع القانون بتحديد عقوبات جنائية لسلوكيات ناتجة عن عوامل أخرى غير **المصلحة**، اطلب إدراج أحكام في مشروع القانون للتعامل مع هذه العوامل.

إن مشروعات القوانين التي تكافئ على السلوكيات المرغوبة، تهدف بنفس الطريقة إلى تحقيق **المصلحة** (المفترضة) للطرف الفاعل. وقد ثبت عادة أنه لتحقيق مزيد من الفاعلية، يجب أن يتم إعداد تدابير تشجع على الامتثال لأحكام القوانين لتسهيل السلوكيات التي تفيد الطرف الفاعل. فمثلا، لزيادة إنتاج المَزارع، لا تهدد الفلاح بالسجن لمدة ستة أشهر إذا لم يزد الإنتاج. ولكن الأفضل أن توفر له طرقا تربط بين المزرعة والسوق، وائتمانات بفائدة معقولة، وإرشادات لتحسين التقنيات الزراعية، وبذور وأدوات أفضل.

2. العقاب مقابل الثواب

بينما من المتصور أن كلا من العقاب والثواب يتعاملان مع المسببات المتصلة **بالمصلحة**، فإنه في حالة معينة، قد تقتضي الأسباب العملية استخدام أحدهما وليس الآخر. وتبدو العقوبات مفيدة عندما يكون معظم السكان قد استوعبوا فعليا أن السلوكيات المحظورة غير مرغوب فيها. فمثلا، في حالة القتل العمد، ستحول التكاليف الباهظة دون مكافأة كل شخص *لا* يرتكب جريمة قتل. وعلى النقيض من ذلك، يبدو الثواب أنسب عندما يحدد القانون سلوكا تحظره الأعراف القائمة المستوعبة. وفي هذه الحالة، ستحول دون ذلك على ما يبدو تكلفة عمليات الشرطة للقبض على كل من يخالف القانون. ويبدو أيضا أن الثواب أنسب عندما

تجد السلطات أن هناك حاجة إلى تقديم حوافز تشجع على بذل أقصى قدر من الجهد. ويمكن أن يكيف القانون الثواب بما يتلاءم مع حجم الجهد والإنجاز.

وتوضح النتائج الشائعة للدعم الضريبي – أي الامتيازات الضريبية المقدمة مقابل التصرف بالطرق المرغوبة – أخطار الإثابة على السلوكيات المتوقعة.

مثال: الدعم الضريبي

الدعم الضريبي

في كثير من الأحيان، يسعى مقدمو مشروع قانون إلى تقديم امتيازات ضريبية كوسيلة لمكافأة الطرف الفاعل على امتثاله للقانون الجديد. وعلى سبيل المثال، لكي تشجع الحكومة أصحاب المصانع على استخدام آلات تعتمد على كثافة العمالة لزيادة الوظائف، قد تقدم الحكومة دعما ثابتاً قدره 5000 دولار أمريكي عن كل وظيفة مستحدثة. ويمكن أن تقدم الحكومة، بدلا من ذلك، ائتمانا مقابل الضريبة قدره 5000 دولار أمريكي. وتبدو التبعات الاقتصادية لكلا الأسلوبين متطابقة تماما تقريبا.

ومع ذلك، نظرا لأن الأموال لا تمر عبر خزينة الدولة، لا يظهر في التقديرات السنوية الائتمان مقابل الضريبة البالغ قيمته 5000 دولار أمريكي. ويمكن أن يزعم السياسيون – بل ويزعمون بالفعل – أن الدعم الضريبي ليست له تكاليف، ولكن له تكاليف. ذلك أن الدخل المتنازل عنه هو دخل مدفوع. فتقديم ائتمان مقابل ضريبة بمقدار 5000 دولار أمريكي ستترتب عليه نتائج مماثلة لتحصيل مبلغ 5000 دولار أمريكي ثم دفعه في شكل دعم ضريبي. وفي ظل هذه الظروف، يفسر ذلك التفكير في عدم الحديث عن خصم ضريبي، بل عن دعم ضريبي.

وفي العادة يكون من الصعب التأكد من استحقاق دافع الضريبة للدعم الضريبي. فليست هناك حكومة تدفع دعما *نقديا* دون الحصول على ما يفيد التنفيذ. ولكن، في حالة الدعم الضريبي، يستفيد دافع الضريبة من خصم المبلغ من الضريبة المفروضة عليه، وفي وقت لاحق قد يكشف التدقيق الضريبي ما إذا كان دافع الضريبة قد يستحق فعليا الحصول على الدعم الضريبي، أم لا. وقد ثبت أن من الصعب تفسير الدعم الضريبي.

وبشكل عام، تجنب الدعم الضريبي؛ لأن الدعم النقدي لن يكلف أكثر وليس من الصعب السؤال عنه، وسيكون لديك ضمان أفضل بأن الحكومة ستحصل على قيمة مقابل الدعم.

3. تقييم أحكام مشروع قانون من أجل الجهاز التنفيذي

عند دراسة الأحكام الواردة في مشروع قانون من ناحية تنفيذه، اطرح ثلاثة أسئلة أساسية:

- ما هي أنواع القرارات التي يجب أن يتخذها مسئولو الجهاز؟
- من الذي يستطيع أن يؤدي المهمة بشكل أفضل، جهاز قديم أم جهاز جديد؟

- أي شكل من الأشكال الأربعة البديلة التالية يستطيع أن يؤدي المهمة بشكل أفضل؛ تسوية النزاعات، وزارة أو جهاز بيروقراطي آخر، هيئة عامة، منظمة تابعة للقطاع الخاص؟



أ. المخرجات المختلفة تتطلب تنظيمات مختلفة

يؤكد نموذج عملية صنع القرار على الافتراض القائل بأن ***تنظيم صنع القرار له نطاق محدد من المخرجات الممكنة***. وللتأكد من أن الجهاز التنفيذي المحدد يصدر قرارات سليمة، يجب أن يحدد مشروع القانون عملية المدخلات، وعملية إبداء الملاحظات، وعمليات التحويل الملائمة لنوع الموضوعات التي سيواجهها. إذ لا يوجد، ولا يمكن أن يوجد، تنظيم موحد للجهاز التنفيذي يناسب كل مشروعات القوانين.

مهام الجهاز التنفيذي

تواجه الأجهزة التنفيذية عموما خمس مجموعات من الموضوعات. ولكي تقيّم تنظيم الجهاز التنفيذي المحدد في مشروع القانون وإجراءاته، عليك أن تحدد أولا الشكل المحدد لمهام الجهاز. وتتضمن هذه المهام عادة بعضا من النقاط التالية أو كلها:

- تنفيذ تدابير مشروع القانون المشجعة على الامتثال لأحكامه؛
- استمرار الجهاز نفسه كتنظيم قائم؛
- وضع لوائح لاستكمال تفاصيل القانون؛
- تسوية النزاعات؛
- مراقبة سلوكيات مسئولي الجهاز فيما يتصل بتنفيذ القانون.

وبعد أن تحدد نطاق الموضوعات التي يجب أن يتعامل معها الجهاز، اسأل ما إذا كانت عملية المدخلات، وعملية إبداء الملاحظات، وعمليات التحويل الخاصة بالجهاز من المرجح أن تستهدف هذه الموضوعات. وهل يبدو أن هذه الإجراءات قد أعدت على الأرجح لإصدار قرارات تستند إلى المنطق المبني على الخبرة؟ هذه أسئلة سنسهب في تناولها في قائمة الفحص الموضحة أدناه.



قبل أن تقوم بذلك، اسأل: هل ينص مشروع القانون على كيفية استخدام الجهاز التنفيذي القائم، مع أو بدون إجراء تغيير فيه، أم ينص على إعادة تنظيم جهاز قائم، أم ينص على إنشاء جهاز جديد؟

ب. جهاز تنفيذي جديد أم قديم؟

ربما يتعين عليك أن تسأل عما إذا كان باستطاعة جهاز قائم لديه إمكانيات ليست بالمثالية المطلوبة أن يتكيف بشكل مناسب مع متطلبات القانون الجديد، أم أنه يجب على مشروع القانون ذاته أن ينشئ جهازا جديدا. اسأل عن تكاليف الاعتماد على منظمة قائمة في تنفيذ القانون بفعالية، بالمقارنة بتكاليف تأسيس مؤسسة جديدة. ويمكن أن تتضمن تلك التكاليف تكلفة إنشاء مبنى جديد، ووضع أنظمة جديدة، وتعيين أناس جدد وتدريبهم. هل سيتمكن جهاز قائم، بعد تغيير معاييره وإجراءاته، من استخدام الموارد البشرية والمادية الحالية لتنفيذ القانون الجديد بفعالية وبتكلفة أقل؟ وبعد الموازنة بين التكاليف والمزايا الاجتماعية والاقتصادية ذات الصلة، هل توافق على أن الجهاز التنفيذي المحدد في مشروع القانون من المرجح أن يخدم المصلحة العامة على أفضل وجه؟

ج. ما نوع الجهاز التنفيذي؟

قد يحدد القانون عموما نوعا واحدا، أو مجموعة مكونة، من أربعة أنواع للجهاز التنفيذي:

أربعة أنواع من الأجهزة التنفيذية

- محكمة أو لجنة لتسوية النزاعات؛
- وزارة أو جهاز حكومي مستقل؛
- هيئة عامة (كهيئة كهرباء مملوكة ملكية عامة)؛
- التعاقد مع منشأة تابعة للقطاع الخاص للقيام بمهمة إدارية محددة (مثل التعاقد مع مؤسسة خاصة لإدارة سجن).

وتحتوي بعض مشروعات القوانين على مزيج من هذه الأنواع الأربعة. فعلى سبيل المثال، يستطيع قانون بشأن تأسيس هيئة عامة أن يحدد وزارة معينة كي تقوم بتأسيس هذه الهيئة ومراقبة أدائها. وبالنسبة للنزاعات، يستطيع القانون أن يحدد إجراءا وزاريا داخليا يمكن استئنافه أمام المحاكم.

فأي هذه الأنواع يبدو أكثر إفادة في حالة معينة؟ إن ذلك يتوقف على الظروف المحددة التي سيسري فيها القانون المقترح. وهنا، سنناقش مزايا الأنواع الأربعة وعيوبها. وعند دراسة الجهاز التنفيذي المحدد لمشروع قانون معين، اطرح أسئلة – في إطار الظروف المحددة للمشكلة التي يستهدف مشروع القانون معالجتها – لتكتشف موضع التوازن بين المزايا.

أولا: مؤسسات تسوية النزاعات بوصفها أجهزة تنفيذية

يبدو لمعظم الناس أن تسوية النزاعات وتنفيذ القوانين مرتبطان برابطة لا يمكن حلها. كما يبدو أن المحاكم – التي تمثل الجهاز النموذجي لتسوية النزاعات – هي أيضا الجهاز النموذجي لتنفيذ القوانين. وفي سياق تسوية النزاعات بالنسبة للعديد من القوانين، تؤدي المحاكم (أو أي أجهزة أخرى لتسوية النزاعات، مثل المفوض المسئول عن تعويض العاملين أو محكم بموجب عقد لبيع البضائع)، وظيفة الجهاز الأساسي لتنفيذ القوانين. ويعكس ذلك تاريخا طويلا لنظام تسوية النزاعات ومتطلبات المجتمع المتعلقة به.

أولا، التاريخ: قبل قرون من ظهور دولة الرفاهية (التي تطبق برامج للرعاية الاجتماعية) ومجموعة برامجها الرامية للتخفيف من الجوانب الحادة في اقتصاد السوق، وقبل فترة طويلة من ظهور التنمية في برنامج أي بلد، كانت أجهزة تسوية النزاعات (المحاكم عادة) تطبق القانون بوصفه جزءا طبيعيا من تسوية النزاعات. وفي إنجلترا، كانوا في البداية يطبقون القانون الجنائي، الذي جاء "بسلام الملك" إلى الريف العنيف الذي لا يخضع لقانون.

ومن خلال العمل في إنجلترا بشكل أساسي بالقانون الجنائي خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، أصبح قضاة الصلح the Justices of the Peace – الذين ينتمون بشكل شبه دائم إلى طبقة الملاك المحليين للأراضي – الذراع الإداري للتاج الملكي. وكان هؤلاء القضاة يعتمدون اعتمادا كاملا تقريبا على الجزاءات الجنائية. وبالإضافة إلى تطبيق القوانين الجنائية التقليدية الثانوية (مثل قوانين السرقات الصغيرة، والاعتداءات البسيطة، إلخ)، كان هؤلاء القضاة يطبقون قوانين لا تختلف وظائفها عن تلك التي نطلق عليها اليوم "اللوائح الإدارية"، ومثال ذلك: القوانين المفروضة ضد "الشحاذين الملحين" أو ممارسة السحر، وقوانين الأسواق ورسوم المرور على الجسور. وفي أواخر القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، كانت هناك محاكم أخرى تطبق قوانين الملكية، والمسئولية التقصيرية، والعقود التي اعتمد عليها الاقتصاد.

ثانيا، لتجنب العداء الدموي والحروب الشخصية، يحتاج كل مجتمع إلى نظام سلمي لحل النزاعات. وفيما يتعلق بقانون معين، وفي غياب وجود نظام آخر، تقوم المحاكم بهذه الوظيفة التي لا غنى عنها. ومن المفاهيم الشائعة أن المحاكم أصبحت تمثل العاصمة الفعلية لإمبراطورية القانون.

وبوصفها الشكل النمطي لحل النزاعات، فإن للمحكمة بابا مفتوحا. وفي كل الحكومات، *فإن* المحكمة هي الجهة الوحيدة التي يجب عليها أن تفتح أبوابها عندما يكون لدى مواطن شكوى بخصوص تطبيق القانون؛ حتى إذا أصبح أحد المسئولين مدعى عليه. (إن خاصية الباب المفتوح تجعل من المحاكم النظام ***النمطي*** لتسوية النزاعات).

مؤسسات تسوية النزاعات

ومع ذلك، مهما كانت المحاكم مفيدة بوصفها جهازا ***لحل النزاعات***، فإن اختيارها كجهاز ***تنفيذي*** بالنسبة لكثير من برامج التنمية، وربما بالنسبة لمعظمها، يبدو أمرا مشكوك فيه. تتأمل، على وجه الخصوص، **الخطوات العملية**: إن إجراءات المحكمة تركز على حل النزاعات. وبالنسبة لكثير من القوانين، تختلف أنواع المخرجات – أي القرارات – الضرورية لتسوية النزاعات اختلافا ملحوظا عن أنواع القرارات الضرورية لتنفيذ الأحكام التفصيلية للقانون. ويعني ذلك ضمنيا أن عمليات المدخلات، وإبداء الملاحظات، والتحويل المتصلة بتسوية النزاعات قد لا تفي بمتطلبات عملية تنفيذ القانون.

ولكي تقيّم اقتراحا في مشروع القانون (غالبا ما يكون ضمنيا) بأن تؤدي المحاكم دور الآلية الرئيسية لتنفيذ القانون، اطرح أسئلة عن الأمور التالية:

1. هل يكفي نظام التنفيذ *القائم على رد الفعل*؟

لا تنتبه السلطات إلى خرق قوانين كثيرة – لا سيما القانون "الخاص" مثل قانون الملكية، أو العقد، أو المسئولية التقصيرية – إلا بعد أن يشكو شخص متضرر من هذه القوانين. (ومن الناحية الفنية، تعتبر هذه العملية عملية ***رد فعل reactive***، وليست عملية ***مبادرة بالفعل proactive***) وينجح ذلك بشكل جيد إلى حد ما عندما يكون تصرف أحد الأطراف المخالف لما حدده القانون يضر بشكل أساسي بشخص واحد (مثل قوانين العقد، والمسئولية التقصيرية، والملكية). ولكنه لا ينجح بشكل جيد عندما يتسبب عدم الامتثال للقانون في إيقاع الضرر على الشعب بوجه عام (مثل قانون بيئي أو قانون للتعليم العام)، أو عندما يتسبب خرق القانون في إلحاق الضرر بكثير من الناس، ولكن دون أن يقع على كل فرد ضررا كبيرا. وفي تلك الحالات، وفي كثير من الأحيان، لا يرفع أحد دعوى قانونية. وإذا لم تعرف المحكمة بخرق القانون، لن تتوفر لديها الفرصة لتنفيذه.

ويؤكد البعض أن تلك ميزة. ذلك أن الأفراد، وليست حكومة فضولية متطفلة، هم الذين يقررون أي خرق للقانون يبرر اللجوء إلى الجهاز التنفيذي الرسمي. ومن ناحية أخرى، فإن رفع دعوى قضائية والفوز بها، يتطلب في معظم البلدان، وجود موارد، ودراية، وصلات. وعلى الرغم من أن تنفيذ القانون القائم على رد الفعل يتسم ظاهريا بالحياد، فإنه يرجح كفة السلطة والامتيازات.

2. كيف ستعرف المحكمة بالوقائع المتصلة بمشكلة تنفيذ القانون؟

تتطلب تسوية النزاعات أن تستند القرارات إلى أدلة. وما لم يتوفر لطرفي النزاع الفرصة لتقديم أدلة وحجج، يمكن أن يتخذ الحَكم – القاضي في المحكمة – قرارا مرتكنا إلى حقائق ناقصة. وتعتبر المحاكمة العادلة جوهر التسوية المنطقية للنزاعات.

ومع ذلك، غالبا ما يتطلب صنع قرار حول تنفيذ قانون لحل مشكلة اجتماعية معقدة الحصول على أدلة من نطاق أوسع من المنتفعين، وكذلك من خبراء محايدين.

ولكن، إذا شكوت من انتهاك للقانون ولم تستطع صياغة الشكوى في شكل دعوى قضائية بين طرفين، ستواجه صعوبة في إقناع المحكمة بسماع قضيتك. وبصفة خاصة، لا تملك المحاكم موارد مالية لعلاج مشكلة اجتماعية. وبدون "قوة المال"، تفتقر المحكمة في كثير من الأحيان إلى الوسائل التي تشجع بها على تغيير السلوك. (إذا احتاجت إحدى جماعات المجتمع إلى مدرسة جديدة، ستواجه المحكمة صعوبات يكاد من غير الممكن تذليلها لكي يتم بناء هذه المدرسة.)

3. هل الإجراءات المتبعة في المحكمة على مستوى من التعقيد يناسب تنفيذ القانون؟

تتبع المحاكم عادة إجراءات بطيئة، وشكلية، ومكلفة، ومعقدة. وتثبت فائدة هذه الإجراءات في معالجة الدعاوى الصعبة التي يتوقف عليها الكثير. ولكن في حالات أخرى، يمكن أن تحدث هذه الإجراءات تأخيرات وانعداما للفعالية لا مبرر له.

4. هل يوجد لدى القضاة خبرة كافية لتنفيذ القانون؟

نظرا لأن القاضي يكون بالضرورة من غير المتخصصين، قد لا توجد لديه الخبرة الخاصة الضرورية للتعامل مع مسائل جوهرية بها قدر واضح من التعقيد. ويتطلب التنفيذ في كثير من الأحيان وجود خبرة في الموضوع المطروح للبحث.

5. هل سيثبت القضاة أن لديهم قدرا كافيا من الحماس لتنفيذ القانون؟

في المحاكم القائمة على نظام التنازع (الذي لابد أن يكون فيه طرفان؛ مدع ومدعى عليه)، يجب على القضاة، من حيث المبدأ، أن يظلوا مستقلين ومحايدين، أي "فوق مستوى النزاع". وعلى النقيض من ذلك، تتطلب التنمية في كثير من الأحيان التفاني الذي لا يمكن أن يضمنه سوى الانحياز إلى أحد الطرفين.

6. هل يتطلب التنفيذ جمع "حقائق تشريعية"؟

تنجح إجراءات المحاكم بشكل معقول في الوصول إلى حقائق ما جرى في حادثة معينة في وقت ومكان معينين. ولكن هذه الإجراءات لا تحقق نجاحا ملحوظا في الوصول إلى "الحقائق التشريعية" – أي، البيانات التي تشير إلى الاتجاهات العامة أو التي تتنبأ باحتمالات حدوث السلوكيات المتوقعة في المستقبل.

وباختصار، يستطيع جهاز تسوية النزاعات أيضا أن يؤدي دور الجهاز التنفيذي بالنسبة لنطاق محدود من القوانين. ومع ذلك، فإنه بالنسبة لكثير من القوانين، تتطلب تسوية النزاعات عمليات مختلفة من حيث عمليات المدخلات، وإبداء الملاحظات، والتحويل، بالإضافة إلى إمكانيات مختلفة عن تلك التي يتطلبها تنفيذ القانون. وإذا كان مشروع القانون الذي أمامك يحدد، صراحة أو ضمنيا، أن تنفيذ القانون سيكون من خلال تسوية النزاعات، استفسر عن كفاية إجراءات جهاز تسوية النزاعات وتنظيماته بالنسبة للمهمة التنفيذية المطلوبة.

ثانيا: تنفيذ القانون بواسطة إدارة حكومية

(الوزارات، والمصالح الحكومية، إلخ)

مزايا الإدارة الحكومية بواسطة الأجهزة التنفيذية

1. يستطيع مشروع القانون أن ينظم جهازا حكوميا بحيث يصبح غير خاضع نسبيا للتأثير السياسي المتحيز؛ مثل الإدارة المدنية في كثير من البلدان.
2. تمثل المؤسسة التنفيذية الإدارية، المنظمة تنظيما صحيحا وفقا للقانون، شكلا فعالا ومؤثرا من أشكال أداء المهام الحكومية. (اعتقد "ماكس ويبر" أن اكتشاف البيروقراطية بوصفها تقدما تقنيا عظيما يجعلها تندرج في نفس المكانة مع اكتشاف العجلة.) ونظرا لما تتمتع به البيروقراطية من مرونة هائلة، يستطيع الصائغون أن يشكلوها بما يخدم أغراض مشروعات قوانينهم المحددة.
3. على العكس من المحاكم، تؤدي الأجهزة الإدارية مهامها بوصفها مؤسسات متخصصة. إذ تقوم عموما بتعيين خبراء ليصنعوا القرارات.
4. يستطيع مشروع القانون أن ينظم وزارة إما لتتخذ موقفا ***قائما على رد الفعل*** أو ***على المبادرة بالفعل***، أيهما أنسب بالنسبة للمشكلة موضع البحث.
5. يمكن أن يضيف المسئولون الوزاريون الحماس إلى مهامهم؛ مما يعد إضافة كبيرة لصالح تنفيذ القانون الذي يستهدف إحداث التحولات. وعلى النقيض من ذلك، يتطلب دور القضاة نقيض الحماس؛ أي الحياد، والهدوء، والتفكير المتأني.

الإدارة الحكومية

6. يوفر الشكل الوزاري قدرا كافيا من المرونة يمكّن الوزارة من تقديم إجراءات مناسبة إما من أجل البت في قضية محددة أو من أجل صياغة تشريع فرعي.

عيوب الإدارة الحكومية بواسطة الأجهزة التنفيذية

1. تثبت الأجهزة الإدارية أحيانا أنها "بيروقراطية". ونتيجة لتقيد هذه الأجهزة بقواعد عتيقة ("الروتين")، يتسم أداؤها بالبطء والملل. ويصبح البيروقراطيون أحيانا على حد سواء ضيقي الأفق، أو غير قادرين على التصرف كمبتكرين، أو لا يجربوا أفكارا جديدة. وما لم تسمح لهم القواعد صراحة بذلك، يبدو في بعض الأحيان أنهم غير قادرين على أن يمضغوا علكة ويمشوا في نفس الوقت.
2. تعمل الوزارات بالضرورة عن كثب مع المنتفعين الأساسيين في مجال اختصاصهم. وفي أحيان كثيرة جدا، وبمرور الوقت، يصبح المنظمون تحت سيطرة الخاضعين للتنظيم.
3. ما لم يكن الجهاز الإداري منظما بعناية، فقد يؤدي تدرج السلطة داخل هذا الجهاز إلى تشجيع المسئولين على التصرف بطريقة ديكتاتورية تتنافى مع الشفافية، والمساءلة، ومشاركة المنتفعين.

ثالثا: تنفيذ القانون بواسطة هيئة عامة

مزايا الهيئات العامة بوصفها أجهزة تنفيذية

1. يتوفر لدى الهيئة الحكومية عادة قدر كبير من الحرية بعيدا عن السيطرة الوزارية. ويدعي بعض الناس أن هذا يجعل الهيئة تستجيب بشكل أيسر للفرص التجارية أو شبه التجارية، وتشجع قدرا أكبر من الإبداع والابتكار الإداري.
2. عند التعامل مع الأفراد العاملين، يجب على المصلحة الحكومية أن تتبع بشكل ثابت القواعد العامة للخدمة الحكومية؛ بينما لا تتبع الهيئة العامة عادة نفس القواعد.
3. ينطبق ذات الشيء على قواعد المساءلة المالية. وقد يحرر ذلك الهيئة من قدر كبير من الروتين الذي يقيد الوزارات.

عيوب الهيئات العامة بوصفها أجهزة تنفيذية

1. لا شك في أن عدم خضوع الهيئات العامة للإشراف وما يتبع ذلك من قواعد هو بالضبط ما يجعل هذه الهيئات مرتعا خصبا للفساد (انظر الفصل التاسع). ومثلما تفعل الوزارات، ما لم تكن منظمة بعناية، فإن هذا التحرر ذاته من الإدارة المدنية والقيود المالية (الذي يعد في بعض الظروف ميزة) يمكن أن يسهل ارتكاب سلوكيات تنتهك الحكم الجيد.

تنفيذ القانون بواسطة جهاز من القطاع الخاص

تنفذ الحكومات برامجها بواسطة القطاع الخاص في ظل مجموعة متنوعة من الظروف. فعلى سبيل المثال، يمكن لمشروع قانون بشأن المستشفيات أن يخول لوزارة الصحة التعاقد مع شركات أو أفراد من القطاع الخاص لإدارة المستشفيات العامة مقابل أتعاب؛ كما يمكن لمشروع قانون بشأن السجون أن يجيز لوزارة العدل التعاقد مع شركات خاصة لإدارة سجن مقابل سعر محدد؛ وفي كثير من البلدان، يجيز التشريع لوزارات الشئون الاجتماعية التفاوض على عقود مع منظمات غير حكومية لإدارة برامج الرعاية الاجتماعية.

مزايا تنفيذ القانون بواسطة جهاز من القطاع الخاص

1. تستطيع مشروعات القطاع الخاص أن تجلب معها مواردها الخاصة – سواء كانت من الأفراد أو من الموارد المالية أو المادية – لأداء مهمة تنفيذ القانون.
2. يزعم البعض أن المشروعات الخاصة تعمل بشكل أكفأ من المشروعات الحكومية، ربما نتيجة لشكل من أشكال المنافسة.
3. شأنها شأن الهيئات العامة، تستطيع المشروعات الخاصة أن تسمح بقدر من الإبداع والابتكار أكبر مما تسمح به البيروقراطية.

عيوب تنفيذ القانون بواسطة جهاز من القطاع الخاص

1. يسعى المشروع الخاص نحو تعظيم الأرباح. ولكن بالنسبة للأنشطة الحكومية التي تتطلب إعادة توزيع الموارد، أو تحسين الخدمات المقدمة للفقراء، قد يتعارض حافز الربح مع مهمة الجهاز (مثل مؤسسات الرعاية الاجتماعية، ودور المسنين، والسجون، والمستشفيات.)
2. قد تخفي الممارسات التي تدعي تعزيز الفعالية في طياتها سلوكيات تصفها قواعد الجهاز الحكومي بالفساد.

3. على عكس معظم الأجهزة الحكومية، لا توجد قواعد عامة واجبة التطبيق تُلزم المشروعات الخاصة بمتطلبات الشفافية، والمساءلة، والمشاركة.

أمثلة

التنفيذ بواسطة هيئة حكومية أم هيئة خاصة؟ بعض الأمثلة



1. في **جنوب إفريقيا**، باعت الحكومة إلى القطاع الخاص، منذ عام 1990، المشروعات التي كانت مملوكة للدولة في السابق. وكان من بين تلك المشروعات عددا من شبكات البنية الأساسية التي وفرت حاجات السكان الأساسية مثل إمدادات المياه العامة، والكهرباء، والهواتف.

ونتيجة لذلك، ارتفعت رسوم هذه الخدم
الدفع، لم تتورع الشركات التي أصبحت الآن مملوكة للقطاع الخاص عن قطع التوصيلات في المناطق الريفية والبلدات (المخصصة للسود سابقا). وفي بعض الحالات، فسخ مديرو القطاع الخاص العقود النقابية القائمة مع عمال البلدية واستغنوا عن خدمات الموظفين مؤقتا، مما ساهم في زيادة البطالة.

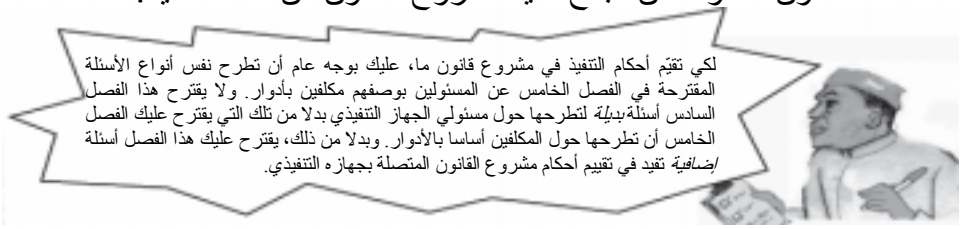
2. تعاني **ولاية "مين"**، إحدى الولايات الخمسين بالولايات المتحدة، من عواصف ثلجية عنيفة بضع مرات في فصل الشتاء. وبعد العاصفة الثلجية، من الضروري أن يتم إزالة الثلوج بسرعة من الطرق عن طريق الاستعانة بالعديد من الشاحنات أو الجرارات المزودة بشفرات لجرف الثلوج. وبإمكان الجماعات المجتمعية في "مين" إما أن (أ) تشتري العديد من الشاحنات والجرارات، دون أن تستخدم معظمها إلا بضع مرات في السنة عندما تتساقط الثلوج بشدة؛ أو (ب) تستأجر شاحنات مملوكة للقطاع الخاص مزودة بجرافات لإزالة معظم الثلوج، خاصة في الطرق العديدة البعيدة عن الطرق الرئيسية السريعة. وقد وجدت الجماعات المجتمعية في ولاية "مين" أن الخيار (ب) أكثر فعالية.



المغزى: لا توجد قاعدة عامة مؤكدة حول المزايا النسبية لتنفيذ القانون بواسطة القطاع الحكومي أو القطاع الخاص. لا تدع مؤيدي الأيديولوجيات النظرية المناصرين لتنفيذ القانون بواسطة الحكومة أو بواسطة القطاع الخاص يقنعونك بأن هناك حلا واحدا- أي **حلهم** – يناسب تنفيذ كل القوانين. ولتنفيذ أحد البرامج، تتوقف الاستعانة بموظفين حكوميين أو هيئات خاصة على الظروف الخاصة بالزمان والمكان.

وأيا كان نوع الجهاز التنفيذي، عليك أن تقيّم أسباب تحديد مشروع القانون لهذا الجهاز والخطة الموضوعة له، وما إذا كانت أحكام مشروع القانون الموجهة

نحو سلوك المسئولين في الجهاز من المحتمل جدا أن تحدث السلوكيات المحددة فيه. ذلك أنك ستكون مسئولا عن نجاح تنفيذ مشروع القانون من هذه الناحية.



4. قائمة فحص لتقييم الأجهزة التنفيذية

قائمة فحص: تنظيم الجهاز التنفيذي و عملية صنع القرار فيه

قائمة فحص: أسئلة يمكن طرحها حول تنظيم الجهاز التنفيذي وعملية صنع القرار فيه

أولا: اختيار جهاز لتنفيذ القانون:

1. إذا كان الجهاز قديما (مثل وزارة قائمة)، فعلى أي الأجهزة سيقع الاختيار؟
2. وإذا كان الجهاز جديدا، ما الذي حدده مشروع القانون فيما يخص مسماه وموقعه في البيروقراطية القائمة؟ وهل يبدو المسمى والموقع مناسبين؟

ثانيا: الأطراف الفاعلة في الجهاز (المسئولون في كل المستويات):

1. كم عدد المسئولين في كل مستوى؟ ولماذا؟
2. من الذي سيعينهم؟ وكيف؟
3. ما هي المؤهلات التي يجب توافرها في المرشحين للوظيفة؟ ولماذا هذه المؤهلات بالتحديد؟
4. كم تبلغ مدة خدمتهم في الجهاز؟ ولماذا؟
5. ما هي الطريقة التي يمكن لأي مسئول أو مؤسسة أن تعفي به مسئولا من منصبه (نهاية مدة الخدمة؛ أم الاستقالة؛ أم الإقالة المسببة من الخدمة، أم سن التقاعد)؟

ثالثا: واجبات الجهاز وسلطاته:

1. ما هي المسئوليات التي سيتحملها الجهاز؟ وإذا أدى الجهاز هذه الواجبات، هل سيسهم في تغيير أو التخلص من مسببات السلوك الحالي المختل وظيفيا من جانب المكلفين أساسا بالأدوار؟
2. ما هي التدابير المشجعة على الامتثال للقانون التي سيستخدمها مسئولو الجهاز لتأدية مسئولياتهم؟ وهل تتناول هذه التدابير مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة التي يهدف مشروع القانون المساعدة في حلها؟
3. هل سيكون لدى الجهاز سلطة فرض العقوبات؟ وما نوع هذه العقوبات؟ وإلى أي مدى تبدو هذه العقوبات مفيدة في المساعدة على حل السلوكيات المحددة المسببة للمشكلة؟

رابعا: وظائف المدخلات:

1. من الذي سيستشيره مسئولو الجهاز حول كيفية تنفيذ تفاصيل القانون؟ وهل يدخل ضمن ذلك كل المنتفعين؟ وعلى وجه الخصوص، هل يوجب مشروع القانون على هؤلاء استشارة المؤيدين للفقراء، والنساء، والأطفال، والأقليات، والبيئة، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون؟
2. كيف وممن سيجمع مسئولو الجهاز حقائق تساعدهم في اتخاذ قرار حول كيفية تنفيذ الأحكام التفصيلية للقانون؟
3. كيف سيقوم الجهاز بتعيين الأفراد وتدريبهم؟

خامسا: مهمة إبداء الملاحظات:

1. كيف سيعرف الجهاز ما إذا كان المخاطبون بالقانون يمتثلون لأحكامه، أم لا؟
2. هل سينتظر الجهاز حتى يتقدم الناس بشكاواهم؟
3. **تجيز** كل الأجهزة التنفيذية تقريبا تقديم الشكاوى؛ هل سيكون الجهاز ملزما أيضا بالتقصي عن انتهاكات القانون؟ (أي، هل يحدد مشروع القانون جهازا يقوم على رد الفعل أم على المبادرة بالفعل؟)
4. من الذي لديه مكانة تؤهله لتقديم الشكاوى؟
5. ما هي الإجراءات التي يمكن أن يتبعها أولئك الذين تؤهلهم مكانتهم تقديم الشكاوى؟
6. هل سيحصل الجهاز على حقائق حول امتثال المخاطبين بالقانون له من خلال الاستقصاءات التي يجريها موظفو الجهاز؟ أم من خلال الجلسات العلنية؟ أم من خلال طلب التعليقات من المتأثرين بالقانون – لا سيما الضعفاء والمحرومين على مدار التاريخ؟ وهل سيساعد الجهاز الخاضعين للقانون على الوصول إلى تقييم لتنفيذ القانون، واتخاذ خطوات لإدخال التحسينات عليه؟ وهل سيكلف جهازا بحثيا باستقصاء الأسباب وتقديم التقارير للجهاز التنفيذي؟ وهل ستتم التحقيقات الأولية في الاتهامات الموجهة كتابة؟ (سيكون ذلك ملائما خصوصا عندما يكون الشخص متهما بمخالفة يمكن أن تؤدي إلى العقاب، أو إنزال الدرجة الوظيفية، أو فقدان الوظيفة، إلخ)؟ هل هناك شيء آخر؟

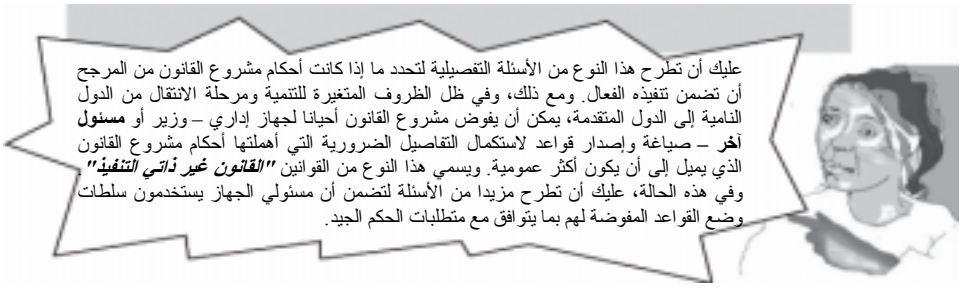
قائمة فحص:

سادسا: عمليات التحويل: إذا كان للجهاز هيئة مسئولة عن صنع القرارات ومخولة بصنع قرارات تنفيذية:

1. إذا كانت هذه الهيئة تضم أكثر من عضو، ما هي نسبة الأعضاء الذين يجب أن يصوتوا لصالح الاقتراح؟ وهل يجب أن يجتمعوا ويناقشوا المسألة، أم هل يكتفي كل منهم بكتابة رأيه الخاص؟
2. هل يجب على صانعي القرارات أن يرفقوا بقراراتهم بيانا بالأسباب؟ وهل يجب أن يقدموا أسبابا ***مكتوبة***؟ وهل يجب أن تتضمن قراراتهم بيانا بالوقائع إضافة إلى بيان الأسباب؟
3. هل يجب عليهم أن يبلغوا المنتفعين عندما يكون بين أيديهم موضوع مطروح للبحث، ويدعوهم لتقديم مدخلاتهم؟ وكيف يجب أن يستجيب الجهاز لتلك المدخلات؟

سابعا: التظلم:

1. هل يوجد مكان يمكن للشخص المتظلم من قرار الجهاز أن يتظلم فيه ضد هذا القرار؟



ج. مشروعات القوانين ذاتية التنفيذ مقابل مشروعات القوانين غير ذاتية التنفيذ

لكي يشجع القانون على تغيير السلوك وبالتالي على إحداث التغيير الاجتماعي المرغوب – الذي مهما أكدنا مرارا على أهميته لن نعطيه حقه من الأهمية – يجب أن يحدد القانون السلوكيات المرغوب فيها ***بالتفصيل***.

ولكن، من الذي ينبغي أن يصوغ هذه القواعد التفصيلية ويصدرها؟ أنت وزملاؤك، الممثلون المنتخبون من قبل الشعب، الذين عهد إليكم الدستور بالسلطة التشريعية، أم مسئول إداري أو تنفيذي عادة ما يكون معينا وليس منتخبا؟ تذكر أن السياسة تكمن في التفاصيل. ومن ثم، فإن تخويل مسئول أو جهاز إداري سلطة اتخاذ قرار حول تفاصيل مشروع قانون يعني تفويض جزء كبير من السلطة التشريعية له.

ومن الناحية المثالية، ينبغي عليك ألا تفوض هذه السلطة الدستورية السامية

قط. ولكن في بعض الأحيان، في ظروف التنمية غالبا، لن يكون أمامك سوى تفويض جزء من تلك السلطة إلى مسئولين تنفيذيين. ويطرح ذلك تساؤلا محوريا حول القوانين غير ذاتية التنفيذ: ***كيف تستطيع أن تتنازل للفرع التنفيذي عن سلطتك التي تخولك وضع قواعد تفصيلية دون أن تتنازل عن السلطة التشريعية ذاتها؟***

تعريفات

تعريفات: القوانين ذاتية التنفيذ والقوانين غير ذاتية التنفيذ

تتطلب كل القوانين تقريبا (على الأقل القوانين المتصلة بإحداث تحولات في المؤسسات وبالتنمية) وضع بعض القواعد الإدارية. وبالنظر إلى عمومية مشروعات القوانين، فإنها تمتد في سلسلة متصلة بين مشروع قانون *ذاتي التنفيذ transitive* بأكمله ومشروع قانون *غير ذاتي التنفيذ intransitive* بأكمله. ويحتوي القانون *ذاتي التنفيذ* في نصه على أحكام تفصيلية تحدد سلوك كل من المكلفين بالأدوار والجهاز التنفيذي. بينما يفوض القانون *غير ذاتي التنفيذ* إلى إحدى الجهات – جهاز حكومي، أو هيئة تابعة للدولة، أو كيان خاص – سلطة وضع القواعد التفصيلية وتنفيذها (اللوائح والتشريعات الفرعية) التي تحدد السلوكيات المرغوب فيها.



يتطلب هذا التقييم خطوتين:

(1) هل الظروف هنا تجعل القانون غير ذاتي التنفيذ أمرا ***ضروريا***؛ أم هل سينجح صائغو في كتابة قانون ذاتي التنفيذ؟

(2) هل يحد مشروع القانون بشكل كاف من حرية التصرف المتصلة بوضع تشريعات فرعية؟

يتناول هذا الجزء في البداية هذين الموضوعين، ثم يقدم قائمة فحص بأسئلة يمكن أن تطرحها لتقيّم مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ. وسيبحث هذا الجزء بشكل تمهيدي المشكلة الأكبر؛ أي التضارب الظاهري بين الأيديولوجية الديمقراطية (التي تشير إلى القوانين ***ذاتية التنفيذ***) والحاجة إلى تفويض السلطة المتصلة بحرية التصرف (التي تشير إلى القوانين ***غير ذاتية التنفيذ***).

1. "مأزق" إدارة التنمية وكيفية حله

هناك ميل متزايد في مشروعات القوانين بالعالم الصناعي نحو الجانب غير ذاتي التنفيذ من السلسلة المتصلة. وبالعودة إلى العصر النابليوني، نجد أن التقاليد التشريعية الأوروبية قد أعطت للهيئة التشريعية سلطة لسن عموميات القوانين. ولا تسري هذه القوانين إلا بعد أن يصدر وزير أو مسئول تنفيذي آخر لائحة تنفيذية تستكمل تفاصيل القانون. ومع ذلك، بدا أن هذا التقليد يتعارض مع فكرة الحكومة الممثلة للشعب.

وفي كل مكان، يبرهن التاريخ والنظرية الديمقراطية على حد سواء أن

الهيئة التشريعية يجب أن تسن القواعد التفصيلية التي يتطلبها القانون الذي يشجع التغيير الاجتماعي. ومنذ السنوات الأولى للرأسمالية، طالب مستثمرو القطاع الخاص بقوانين لا تخضع لحرية التصرف التي تمارسها السلطة الرسمية والإدارية. وقد عانوا بما فيه الكفاية من محاولة تخمين اتجاهات الأسواق المتقلبة والمتغيرة. وعندما كان رأسمالهم يتعرض ليس فحسب لأخطار تقلبات السوق، وإنما أيضا للنزوات الرسمية المتغيرة، كان المستثمرون يخافون من الاستثمار. وطالب المستثمرون بقوانين تفصيلية، وموثوق بها، ويمكن التحقق منها لكي يستطيعوا أن يضعوها في حسبانهم عند التخطيط لمشروعاتهم التجارية.

وفي أواخر القرن التاسع عشر، زعم الكاتب الإنجليزي "دايسي" Dicey أن الصفة المميزة لسيادة القانون الإنجليزي تكمن في تأكيدها على أن ممتلكات الشخص وحريته لا تعتمد على حرية التصرف الإدارية. وتطلب ذلك التقليل من حرية التصرف الرسمية الممنوحة لصانعي القرارات عن طريق كتابة قوانين ذاتية التنفيذ تحدد بدقة سلوكيات المكلفين بالأدوار وتقيد من حرية التصرف المتاحة للأجهزة التنفيذية (في زمن دايسي كان ذلك يتمثل في المحاكم بصفة رئيسية).

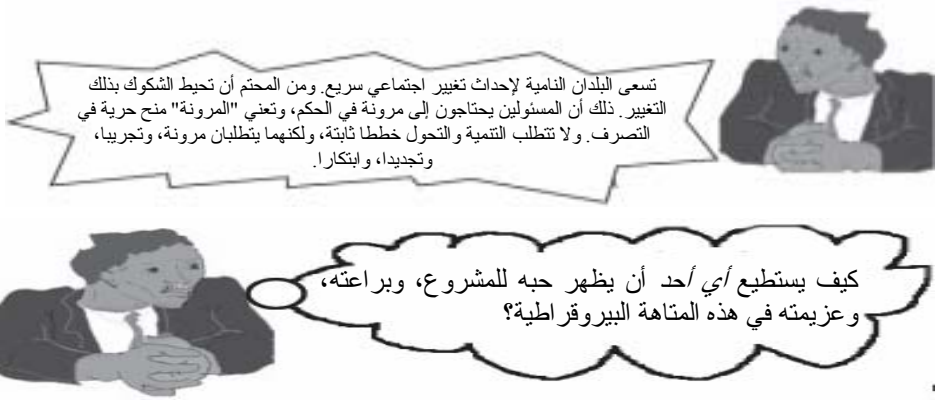
وفي المبدأ الديمقراطي، يطبق المشرعون رأي "دايسي" من خلال قاعدة تجاوز السلطات (انظر الفصل الثاني). وتدخل تلك القاعدة في صميم سيادة القانون (انظر الفصل التاسع). ويقوم هذا المبدأ على أن المسئولين الحكوميين، مهما علت مناصبهم وأهميتهم، يظلون خاضعين للقانون. وإذا لم يحترم القانون على أية تفاصيل، فكيف سيسيطر على سلوكهم؟ فالتشريع الذي ينادي "بضرورة أن يمتثل الشخص لنزوات الحاكم" لا يستحق أن يطلق عليه "قانونا".

وعلى الرغم من ذلك، فقد أدى تعقيد الاقتصاديات الصناعية إلى صعوبة الاستمرار في سن القواعد التفصيلية المسبقة الضرورية لحل المشكلات الاجتماعية متزايدة التعقيد ودائمة التغيير التي تعاني منها المجتمعات. وقد تزايد اتجاه مشرعي البلدان الصناعية نحو تفويض المسئولين الإداريين حرية التصرف اللازمة لكتابة قواعد تفصيلية. وتسمى القواعد التي تسنها السلطة التنفيذية في أوروبا "اللوائح التنفيذية" "implementing decrees"؛ وفي إنجلترا "التشريعات الفرعية" "subordinate legislation"؛ وفي الولايات المتحدة "القواعد الإدارية" "administrative rules". وكل ما سبق يرتكن إلى تشريعات غير ذاتية التنفيذ نسبيا.

وتواجه البلدان النامية مفارقة مشابهة. إذ تؤيد معظم البلدان، من الناحية الاسمية على الأقل، الأيديولوجية الديمقراطية. وفي نفس الوقت، تعتبر معظم البلدان أن التنمية هي الهدف الأساسي من السياسة. وبالنسبة للتنمية، يمثل الحكم الجيد ضرورة إن لم يكن أساسا كافيا. ويبين تاريخ الحكومات في كل مكان – وبالذات في العالم النامي – العواقب الوخيمة لمنح المسئولين حرية غير محدودة في التصرف. ذلك أنها تتسبب في اتخاذ قرارات تعسفية ليست في مصلحة الشعب، بل في مصلحة الجشع الشخصي. وترى النظرية الديمقراطية ومتطلبات التنمية على حد سواء أنه لا ينبغي على المسئول غير المنتخب أن يسن ***تفاصيل*** القانون، بل ينبغي أن يقوم بذلك ممثلو الشعب، لا سيما فيما يتصل بالقانون الذي يستهدف

إحداث تحولات.

وفي البلدان النامية، حرصت مجموعة متنوعة من القوى على تصعيب ذلك. وكان للتاريخ تأثير قوي. فخلال سنوات الهيمنة الاستعمارية، ظل أسلوب الحكم فاشستيا للغاية. إذ منحت القوانين المسئولين التنفيذيين سلطة شبه مطلقة. واليوم، وفي معظم المستعمرات السابقة، فإن التقاليد التي تمنح المسئولين التنفيذيين حرية غير محدودة للتصرف ظلت متأصلة بعمق في ثقافة الصائغين والثقافة السياسية العامة. وفي بعض الأحيان تتأصل تلك التقاليد في الأحكام الدستورية، وما زالت المستعمرات الفرنسية، والهولندية، والبرتغالية السابقة تعمل وفقا لتقاليد تأمر بأن تتألف كل التشريعات من قوانين عامة وغير ذاتية التنفيذ للغاية يتم تنفيذها بواسطة قرارات رئاسية أو وزارية تحدد تفاصيلها.



لقد بدا أن البلدان النامية قد لا تسمح للمسئولين بأي قدر من حرية التصرف وستطبق سيادة القانون؛ لكن ذلك لن يسمح سوى بقدر ضئيل من التنمية، وربما لن يسمح بأية تنمية على الإطلاق. وقد تختار هذه البلدان الطريق المؤدي إلى التنمية والانتقال إلى صفوف البلدان المتقدمة، ولكن ذلك يتطلب توفير درجة عالية من حرية التصرف للمسئولين، وهو ما يتنافى بالتالي مع سيادة القانون. وقد أطلق البعض على ذلك "مأزق" إدارة التنمية.

وظهرت ثلاث استراتيجيات عامة. اكتفت اثنتان منها بالتأكيد على جانب أو آخر من جوانب المفارقة التي تتمثل في مأزق إدارة التنمية. وباسم "التنمية" و"الانتقال إلى البلدان المتقدمة"، طالب البعض بإدارة "قائمة على الابتكار". في حين رفض آخرون فكرة أن الحكومة يجب أن تسهل التحول، ودعوا إلى العودة إلى دولة "حارس الليل" التي اكتفت بتحصيل الضرائب والحفاظ على القانون والنظام.

وكاستراتيجية ثالثة، رفض بعض المشرعين فكرة مأزق إدارة التنمية بأكملها. وتحت وطأة الضرورة، رأوا أن منح نسبة محدودة من السلطة التشريعية يجب ألا يضعف السلطة التشريعية المخولة دستوريا. وفي بعض الظروف، أتاح ذلك ممارسة السلطة التشريعية.

وقد أحال مؤيدو الاستراتيجية الثالثة "مأزق إدارة التنمية" إلى سؤال آخر

يمكن تطويعه بشكل أيسر: كيف يمكن تخويل جزء محدود من السلطة التشريعية دون إضعافها بشكل لا يمكن إصلاحه؟ وكيف يتم نقل حرية التصرف إلى جهات الإدارة، ولكن بشكل محسوب، بوصفها أمرا ضروريا بالنسبة للظروف شديدة الإيلام التي يعيشها العالم النامي؟ وكيف يمكن أن تضمن أن الأجهزة قد استخدمت السلطة المفوضة لها في أغراض عامة وليس في أغراض خاصة؟ وكيف يمكنك أنت وزملاؤك أن تدعوا أنكم ممثلو الشعب، الذين يحملكم المسئولية، وتتنازلوا في نفس الوقت بشكل متعمد عن جزء من سلطة الهيئة التشريعية إلى السلطة التنفيذية؟

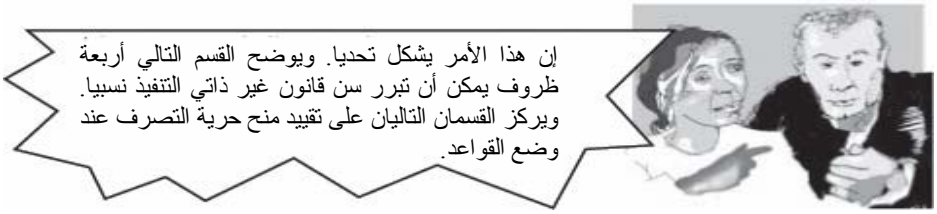


تكمن الإجابة في المبادئ العامة لنظرية الوكالة. ففي الواقع، لا "الحكومة" ولا "الدولة"، بمفردهما، يشكلان قوة محركة للجهد التنموي. ولا يمثل أي منهما "طرفا فاعلا منفردا". وكما ناقشنا من قبل، يتحدث الناس في كثير من الأحيان عن أعمال "الحكومة" أو "الدولة" فيقولون: "استولت الدولة على آبار النفط" أو "تدير الدولة المدارس". ويدور هذا الحديث مرة أخرى حول "طرف فاعل عقلاني منفرد". وفي الحقيقة، ينفذ بعض المسئولين الحكوميين المحددين ما تأمرونهم به، أنتم المشرعين، الذين تسنون القوانين (إذا استولى مسئول في الدولة على بئر بترول دون تفويض قانوني، يمثل هذا الفعل مجرد سرقة للممتلكات، ولا يعتبر إجراءا صادرا عن الدولة.) ويعمل المسئولون بوصفهم وكلاء عن "الدولة"، مسترشدين في ذلك بالقواعد التي وضعها ممثلو الشعب.

ولكي تحقق الغايات المرغوبة من السياسة، عليك في بعض الأحيان أن توجه مسئولين معينين نحو استخدام حريتهم في التصرف لحل مشكلة تتسم بقدر كبير من التعقيد، والديناميكية، وتعدد الأوجه بحيث يستحيل حلها في هذا الوقت من خلال تحديد التفاصيل في القانون. وربما من خلال مزيد من الدراسة والعمل على توثيق العلاقات مع الأطراف الفاعلة على أرض الواقع، يستطيع المسئولون أن يضعوا نظما (أو "تشريعات فرعية" أو "لوائح تنفيذية") توفر هذه التفاصيل الضرورية. ولا يضر تفويض سلطة وضع القواعد إلى أولئك المسئولين لا بالمثاليات الديمقراطية ولا بالتقسيم الدستوري للسلطة.

ولا تطرح تلك الاستراتيجية مجموعة جديدة كاملة من المفاهيم القانونية. ولطالما اعتبرت نظرية الوكالة، فيما عدا بعض الحالات الاستثنائية، أن ما يستطيع المرء أن يفعله بنفسه، يستطيع أن يفعله من خلال وكيل له. وإذا كان الخيار بين التنمية أو الركود، يجب أن تكون الغلبة للتنمية. ولا تكمن المشكلة في "المأزق" المفترض في إدارة التنمية، بل تكمن في صياغة القانون: ***كيف تتم صياغة قانون يفوض قدرا كافيا من حرية التصرف لجهة الإدارة كي تكتب القواعد التفصيلية***

الضرورية، بينما يفرض قيودا كافية تمنع جهة الإدارة من استخدام السلطة المفوضة لها ضد المصلحة العامة، أو لغرض ما يقع خارج نطاق تفويضها؟



2. متى تكتب مشروعات قوانين غير ذاتية التنفيذ؟

تتصادم حرية التصرف اللامحدودة مع الحكم الجيد. فكيف يمكن أن تمنح المسئولين مجالا للمبادرة، والتجربة، والابتكار بينما تحتاط من سوء استخدام السلطة العامة لأغراض شخصية؟ وكيف تضمن أن القواعد التي وضعها مسئولون لا يمثلون الشعب ما زالت تمثل المصلحة *العامة*؟ **ذاتية التنفيذ**

الضرورة فقط هي التي تبرر سن مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ. وقبل أن تخول السلطة التشريعية لمسئولين غير منتخبين، اسأل ما إذا كان أي من الظروف الأربعة موجودا. وإذا لم تجد أيا منها، اطلب أن يدرج مقدمو مشروع القانون التفاصيل الضرورية في مشروع القانون ذاته.

أ. صعوبة الموضوع المطروح للبحث



أولا، اسأل: هل يهدف مشروع القانون إلى حل مشكلة معقدة وصعبة لا يستطيع أي أحد *الآن* أن يحدد لها القواعد التفصيلية الضرورية؟ وإذا كان الأمر كذلك، فسيكون من المنطقي سن مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ. ومع مراعاة المعايير والإجراءات المحددة، يمكنك أن تصوت لصالح منح مسئولي الجهاز قدرا ***محدودا*** من حرية التصرف لكي يقرروا ماهية التدابير الأولية التي سيتخذونها حتى يكتسبوا خبرة تمكنهم من إدخال تدابير جديدة. وينبغي أن يخول هذا القانون مسئولي الجهاز قدرا من السلطة يكفي فقط لإكسابهم الخبرة الضرورية للسير قدما في طريق التنمية.

ب. كثرة المكلفين بالأدوار وكثرة السلوكيات

ثانيا، اسأل: هل يستهدف مشروع القانون معالجة مشكلة فيها الكثير من المكلفين بالأدوار الذين يشتركون في مجموعة شديدة التنوع من السلوكيات المسببة للمشكلة؟ وتجدر الإشارة هنا إلى أن تحديد كل سلوك من هذه السلوكيات وتفسيرها تفسيرا وافيا يتخطى أحيانا المعارف والإمكانيات الحالية. وبدون وجود معلومات عن كل سلوك من هذه السلوكيات، لن يستطيع الصائغون صياغة القواعد ***التفصيلية***

لمشروع القانون، ولن تستطيع أنت أن تقيّمها. وبدلا من ذلك، سيكون من المنطقي بالنسبة لك أن تصوت لصالح مشروع قانون مناسب غير ذاتي التنفيذ. وعندما تخول مسئولي الجهاز التنفيذي سلطة لإجراء البحوث وكتابة القواعد التفصيلية التي تحكم السلوكيات المتعددة للأطراف الفاعلة، تأكد من أن مشروع القانون يحدد ***معايير وإجراءات مناسبة لكبح حرية التصرف الممنوحة لهؤلاء المسئولين.***

ج. الاختلاف الشاسع في الظروف

ثالثا، وخاصة في بلد واسع جغرافيا، اسأل: هل يستهدف مشروع القانون معالجة سلوكيات مسببة للمشكلة تصدر عن أناس يعيشون في ظروف تختلف اختلافا شاسعا؟ إن مواجهة ظروف مختلفة كاختلاف الظروف الموجودة في المراكز التجارية العمرانية الصاخبة في "جوانجزهو"، و"شانغهاي"، و"بكين"؛ وفي الصحراء مترامية الأطراف التي يمر بها طريق الحرير القديم عبر "زنجيانج"؛ والمناطق الجبلية النائية في "التبت"، تبرر في كثير من الأحيان تردد المشرعين الصينيين في سن قوانين تفصيلية ذاتية التنفيذ. وعوضا عن ذلك، يسنون قوانين غير ذاتية التنفيذ تتطلب أجهزة محددة لوضع قواعد تفصيلية ملائمة لكل ظرف من هذه الظروف المختلفة.

د. التغير السريع

وأخيرا، اسأل: هل يستهدف مشروع القانون معالجة مشكلة متأصلة في ظروف اجتماعية-اقتصادية سريعة التغير لا يستطيع أي شخص أن يحدد لها، بشكل مسبق، كل السلوكيات التفصيلية؟

تمثل *الضرورة* المبرر الأساسي لمشروع القانون غير ذاتي التنفيذ. وفوق ذلك، يجب عليك أن تضمن أن يوفر مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ المقترح معايير وإجراءات كافية لتقييد حرية التصرف الممنوحة لمسئولي الجهاز التنفيذي لكي يصيغوا فقط القواعد الضرورية لتحقيق الأهداف المبينة في مشروع القانون.

ه. القيود المفروضة على تفويض السلطات التشريعية: الإجراءات

ما هي الأسئلة التي ينبغي عليك أن تسألها لتقيّم الإجراءات النسبية الخاصة بوضع قواعد لمشروع القانون غير ذاتي التنفيذ؟ عليك أن تقيِّم ما إذا كان مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ يحدد إجراءات مناسبة لمجموعتين من مهام الجهاز التنفيذي: **أولا**، يتطلب الجهاز التنفيذي إجراءات لتقييد قدرة المسئولين على وضع قواعد تعسفية أو شاذة. افرض أن مشروع قانون يفوض وزارة الثقافة وضع قواعد للمنح المقدمة للفنانين. كيف يمكن أن تحتاط من قيام الوزير بوضع قاعدة لا تعكس سوى ذوقه الشخصي في الفن (مثلا، كتوجيه كل منح وزارة الثقافة إلى مدرسة فنية معينة)؟ **ثانيا**، ينبغي أن يحدد مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ إجراءات للوقاية من خطر استخدام جهات الإدارة لسلطتها الخاصة في وضع قواعد تزيد من سلطتها أو ثروتها الشخصية. وكيف تضمن أنه، بموجب مشروع القانون الخاص بمنح وزارة الثقافة، لن يصدر الوزير قاعدة تسهل إعطاء المنح لأصدقائه وأقربائه؟

(1) **الحصول على الحقائق.** عند تأدية الكثير من الأجهزة للمهام التنفيذية الموكلة

إليها، ينبغي عليها باستمرار أن تحدد ما إذا كان وضعا معينا قد حدث في الماضي؛ على سبيل المثال، ما إذا كان مستورد يدين برسوم عن إحدى الشحنات، أو ما إذا كان أحد قدامي المحاربين يستحق الحصول على دفعة من معاش تقاعدي، أو ما إذا كانت شركة للصلب قد لوثت الهواء بسبب الأدخنة المنبعثة منها. وفي كثير من الأحيان، يجب على تلك الأجهزة أن تتخذ قرارات محددة وفنية للغاية؛ على سبيل المثال، ما إذا كان تصميم شركة كهرباء لكابل مخصص للنقل عالي الجهد به قدر كاف من أحكام السلامة، أو ما إذا كان الكتاب المدرسي المقترح يفي بمتطلبات منهج الصف الثاني الإعدادي.

وعلى النقيض من ذلك، لكي يصدر الجهاز قرارات سليمة حول قواعد تفصيلية جديدة، يحتاج إلى معلومات عن الحقائق ***التشريعية***، أي، الحقائق الضرورية لإثبات الفرضيات التي تدعي وصف المشكلة الاجتماعية وتفسيرها، والتي توازن بين التكاليف والمزايا النسبية للقواعد البديلة الممكنة.

ولاشك في أن الحصول على أدلة حول حدث محدد وقع في الماضي يتطلب وجود إجراءات تختلف عن تلك المستخدمة في الحصول على الحقائق التشريعية. وقد يتطلب الحصول على الحقائق التشريعية بالتحديد أحكاما تمكن الجهاز من بناء إمكانيات بحثية. اسأل: هل من المرجح أن يتيح مشروع القانون للجهاز الإمكانيات اللازمة لأداء وظيفته الخاصة بوضع القواعد؟

(2) **ضمان الشفافية، والمساءلة، والمشاركة.** اتقاء لممارسة مسئولي الجهاز التنفيذي لسلطة غير مبررة، اسأل: هل يحتوي مشروع القانون على أحكام تضمن شفافية إجراءات الجهاز الخاصة بوضع القواعد، وخضوعها للمساءلة، وقيامها على المشاركة؟ مثلا، هل تنص الإجراءات على عقد محاكمات علنية؟ وهل تنص على الإخطار والتعليق؟ وهل يجب على الجهاز أن يقدم النظم المقترحة إلى الهيئة التشريعية لمراجعتها؟ وهل يجب على صانعي القرار في الجهاز أن يبدوا أسبابا لتبرير مضمون قواعدهم؟



و. المعايير

ما لم يكن القانون الذي يخول الجهاز التنفيذي وضع القواعد يفرض معايير لتقييد حرية التصرف الممنوحة للمسئولين من أجل وضع هذه القواعد، قد يثبت أن إجراءات وضع القواعد غير خاضعة للمساءلة وغير شفافة. وتستطيع وسيلة أو أكثر من الوسائل الخمس التالية أن تقيد حرية التصرف الممنوحة للمسئولين من أجل وضع القواعد. اسأل: هل مشروع القانون:

- ***يحدد أهداف القانون بدقة تكفي لتقييد حرية التصرف؟*** مثلا، هل مشروع القانون الذي يعطي المفوض المختص بالمركبات ذات المحركات السلطة لتحديد السرعات القصوى المسموح بها على أجزاء من الطريق السريع يتضمن نصا يفيد أن مشروع القانون يهدف إلى الموازنة بين سلامة السائقين، والركاب، وغيرهم في مقابل الحاجة إلى نظام نقل اقتصادي وسريع؟

- ***يقيد سلطة مسئولي الجهاز في تحديد التدابير الإنصافية؟*** مثلا، هل مشروع القانون الخاص بالسرعة المذكور أعلاه يقيد سلطة المفوض في وضع قواعد تحدد الجزاءات؟
- ***يحدد أنواع الافتراضات الواقعية التي يعتبر معظم الخبراء في المجال أنها تتصل بتفسير السلوك موضع البحث؟*** مثلا، عند تحديد الحدود القصوى للسرعة، هل يوجب مشروع القانون على المفوض ألا يأخذ في حسبانه سوى حالة الطريق السريع، والطقس، وحجم حركة المرور، وربما الأسباب التي دفعت السائق إلى تخطي الحد الأقصى للسرعة؟ ذلك أن الشخص الذي ينقل زوجته التي تعاني من آلام المخاض إلى المستشفى قد تكون لديه أسباب لتخطي الحد الأقصى للسرعة أكثر قبولا من الناحية الاجتماعية من الشاب الذي يستعرض سرعة سيارته أمام صديقته؟
- ***يتطلب أن يضع الجهاز التنفيذي قواعد تجسد الممارسات المتبعة؟*** مثلا، هل يوجب على المفوض أن يحدد السرعات بحيث تكون أقل بمقدار 10 كيلومترات في الساعة من متوسط السرعة الذي تسير به المركبات فعليا على ذلك الجزء من الطريق السريع؟
- ***يوجب على الجهة المسئولة عن وضع القوانين أن تحدد بالضبط ماهية المعايير التي استخدمتها عند وضع قاعدة معينة، وأن تجيز سلطة مراجعة تلك المعايير قبل سريان القاعدة؟*** مثلا، هل يجيز مشروع القانون للمفوض أن يحدد سرعة "معقولة" لجزء من الطريق السريع، ولكنه يوجب على المفوض في مثل هذه الحالة، أن يبين أسباب قراره كتابة، ويوقف سريان القاعدة حتى تراجع المحكمة الحد الجديد للسرعة وتقر المعايير المستخدمة؟

ويحدد قانون الإجراءات الإدارية في بعض البلدان القواعد النمطية للمعايير والإجراءات التي يجب على واضعي القواعد الإدارية أن يستخدموها عند صياغة القواعد وإصدارها. وما لم يكن هذا القانون موجودا، تأكد من أن مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ يضم الأحكام التي تضمن ***الصراحة، والمساءلة، والمشاركة المناسبة للمنتفعين، وتحد من الفرص المتاحة للمسئولين لصنع قرارات باستخدام قواعد تتسم بالتعسف (وربما بالفساد).***



تدريب: مشروع قانون ذاتي التنفيذ أم غير ذاتي التنفيذ؟

(1) كيف تختلف مشروعات القوانين "ذاتية التنفيذ" عن مشروعات القوانين "غير ذاتية التنفيذ"؟

(2) هل يتمكن الصائغون من كتابة مشروع قانون "ذاتي التنفيذ" بحث عن مسألة أكثر تعقيدا من حظر البصق على الرصيف؟

(3) ما هي العوامل التي يجب أن تأخذها في اعتبارك عند تقييم مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ بالمقارنة بمشروع قانون ذاتي التنفيذ؟

(4) حدد من قوانين بلدك مثالا على قانون غير ذاتي التنفيذ. هل تعتقد أن القانون يحدد بقدر كاف من الدقة المعايير والإجراءات اللازمة لتقييد حرية التصرف الممنوحة للجهاز التنفيذي عند صياغة القواعد وتنفيذها؟

(5) هل يوجد في بلدك قانون للإجراءات الإدارية؟ وهل القانون (أو إذا لم يكن هناك قانون، هل الإجراءات القائمة لصياغة اللوائح أو التشريعات الفرعية) تسيطر بشكل مناسب على حرية التصرف الممنوحة للأجهزة التنفيذية؟

3. تقييم مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ

قدم الفصل الخامس قائمة فحص بأسئلة يمكن أن تسألها لتقييم مشروع قانون ذاتي التنفيذ. ولكن مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ يختلف عن مشروع القانون ذاتي التنفيذ من ثلاث نواح جوهرية. إذ تتسم أحكام مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ المصاغة جيدا بالخصائص التالية:

(1) لا تحدد أحكام هذه القوانين، ظاهريا، سلوكيات معدة لحل المشكلة الاجتماعية المستهدفة. وبدلا من ذلك، تفوض هذه الأحكام إحدى المؤسسات كي تضع القواعد التي تحدد السلوكيات التي من المرجح أن تساعد في حل تلك المشكلة.

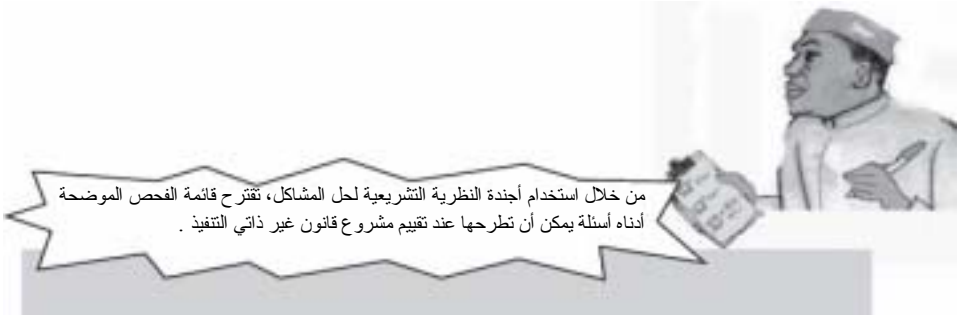
(2) يوجب على الجهة المختارة، عند وضع القواعد التفصيلية لحل المشكلة الاجتماعية، أن تستخدم ***إجراءات شفافة، وخاضعة للمساءلة، وكلما أمكن ذلك، قائمة على المشاركة.***

(3) ينبغي أن تحدد ***معايير*** جوهرية مناسبة ***لتقييد حرية التصرف الممنوحة للجهاز التنفيذي عند وضع القواعد.***

اسأل دائما:

أولا، ما هو الدليل والمنطق الضروريان اللذان يزعم مقدمو مشروع القانون أنهما يبرران تقديم مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ بدلا من مشروع قانون ذاتي التنفيذ؟ إذا كان هناك جهاز قائم فعليا كان من المفترض أن يضع قواعد تفصيلية مناسبة ولكنه لم يفعل، اطلب تفسيرات للسلوكيات المسببة للمشكلة من جانب ذلك الجهاز فيما يتصل بوضع القواعد.

ثانيا، ما هي الحقائق والمنطق اللذان يبرران الحلول غير ذاتية التنفيذ الواردة في مشروع القانون؟ ولماذا اختار مقدموه *هذا* الجهاز التنفيذي لوضع القواعد الجديدة وإصدارها؟ ولماذا حدد *هذه* الإجراءات؟ ولماذا حدد *هذه* المعايير؟



قائمة الفحص الخاصة بمشروع قانون غير ذاتي التنفيذ

قائمة فحص لتقييم مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ

ملاحظة: لن نذكر هنا سوى الأسئلة التي لها صلة خاصة بمشروع القانون غير ذاتي التنفيذ. وعليك أن تدرس هذه القائمة بالإضافة إلى الأسئلة السابقة المقترحة فيما يخص الجهاز المسئول عن تنفيذ مشروع القانون *ذاتي التنفيذ*؛ أي مشروع القانون الذي يتضمن التفاصيل الضرورية.

أولا: لماذا تتطلب هذه المشكلة استخدام مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ نسبيا؟ هل:

1. تؤثر فيها موضوعات غير مفهومة بالقدر الكافي وتتطلب إجراء دراسة مستمرة بالإضافة إلى بعض السلطة لاختبار حلول مختلفة؟

تؤثر فيها سلوكيات متنوعة للكثير من مختلف المكلفين بالأدوار بالإضافة إلى وجود تفسيرات مختلفة لتلك السلوكيات؟

2. تعكس مختلف السلوكيات (ومسببات السلوكيات) من جانب المكلفين بالأدوار في مختلف أنحاء البلد، مما قد يتطلب حلولا متنوعة؟

3. تحدث في ظروف سريعة التغير؟



ثانيا: إذا كان لدى أحد الأجهزة حاليا سلطة لوضع قواعد تفصيلية فيما يتصل بهذه المشكلة:

1. ما هو هذا الجهاز؟ ومن هم المسئولون، وما هي السلوكيات التي تعبر عن عمليات اتخاذ القرار المتصلة بوضع القواعد؟
2. باستخدام أجندة الروكيبي، ما هي التوقعات التي يقدمها مقدمو مشروع القانون فيما يخص السلوكيات الحالية المسببة للمشكلة المتصلة بوضع القواعد؟

ثالثا: الحلول: لماذا مشروع القانون القائم؟

1. ما هي الأساليب البديلة التي بحثها مقدمو مشروع القانون لوضع مجموعة تفصيلية من القواعد من أجل معالجة المشكلة الجوهرية المستهدفة ؟
2. ما هي المعايير والإجراءات التفصيلية التي حددها مشروع القانون لكل عملية من عمليات اتخاذ القرار التي يضطلع بها الجهاز التنفيذي فيما يتصل بالموضوعات الجوهرية؟
3. إذا كان لدى أحد الأجهزة السلطة اللازمة لوضع قواعد من النوع الذي يتطلبه مشروع القانون، هل الحل المطروح في مشروع القانون يعالج بشكل مناسب مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة من جانب مسئولي ذلك الجهاز فيما يتصل بوضع القواعد؟
4. ما هي المعايير والإجراءات التي تساعد على تقييد حرية التصرف الممنوحة لمسئولي الجهاز التنفيذي عند وضع القواعد ذات الصلة؟ وهل ستؤدي تلك الإجراءات والمعايير إلى الشفافية، والمساءلة، والمشاركة من جانب المنتفعين؟ وهل من المرجح أن تؤدي تلك الإجراءات والمعايير إلى وضع قواعد منطقية وغير تعسفية لاتخاذ القرار؟
5. هل يظهر تحليل التكاليف والمزايا الاجتماعية، في هذا الوقت، أن سن مشروع القانون في شكل قانون ستنتج عنه مزايا اجتماعية أكبر من أي حل بديل محتمل (بما في ذلك عدم فعل أي شيء)؟



ملخص

ثبت، في العالم من حولك، أن التنفيذ الفعال للقانون هو الركن الأساسي في تحقيق الحكم الجيد، والانتقال إلى العالم المتقدم، والتنمية. ولكي تخدم المصلحة العامة باعتبارك ممثلا منتخبا عن الشعب، تأكد من أن تصوت لصالح القوانين التي تعد بتحقيق تغيير اجتماعي ديمقراطي والتي تنص بنفسها على تنفيذها الفعال.

ويثير مشروع القانون الموجود أمامك ثلاث مجموعات أساسية من الأسئلة. ولكي تحدد ما إذا كان مشروع القانون سينفذ بفعالية، أنت بحاجة إلى إجابات عن هذه الأسئلة:

أولا، هل الجهاز التنفيذي يتحمل فعليا مسئولية المساعدة في حل المشكلة التي يستهدف مشروع القانون معالجتها؟ وإذا كان الأمر كذلك،

1. ما هي التدابير المشجعة على الامتثال لأحكام القانون التي يستخدمها الجهاز الآن لإحداث السلوكيات الجديدة الضرورية لحل المشكلة، وما هي أوجه النقص فيها؟ وهل توجد أدلة على ذلك؟
2. هل تبدو عمليات اتخاذ القرار التي يطبقها الجهاز غير شفافة، وغير خاضعة للمساءلة، وغير قائمة على المشاركة؟ وهل توجد أدلة على ذلك؟
3. لماذا يتصرف المسئولون المعنيون بهذه الأساليب المسببة للمشكلة؟ وهل توجد أدلة على ذلك؟

ثانيا، في ضوء أنواع القرارات التي يجب أن يتخذها مسئولو الجهاز التنفيذي، عليك أن تطرح أسئلة عن الحكمة من مشروع القانون الذي يفوض مهمة التنفيذ إما إلى جهاز قائم أو إلى جهاز جديد:

1. في ظل الظروف الخاصة بالبلد، هل كان من الحكمة أن يختار مقدمو مشروع القانون بين التنفيذ بواسطة تسوية النزاعات، أو جهاز بيروقراطي، أو هيئة حكومية، أو القطاع الخاص؟
2. هل يبدو من الناحية المنطقية أن أحكام التنفيذ المحددة في مشروع القانون من المرجح أن تغير أو تتخلص من مسببات السلوكيات الحالية المسببة للمشكلة من جانب المسئولين؟
3. هل سيثبت القانون الجديد فعاليته من حيث تكلفته الاجتماعية والاقتصادية كذلك؟

وأخيرا، عليك أن تنتبه بعناية إلى أية سلطة مخوّلة إلى المسئول في الجهاز الإداري عن وضع القواعد (أي؛ سلطة ***التشريع***):

1. إذا كان مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ، هل تتطلب الظروف نقل هذه الدرجة من السلطة التشريعية إلى الجهاز الإداري؟
2. هل إجراءات مشروع القانون تجعل وضع قواعد تعسفية أو شاذة أمرا صعبا؟ أم هل تضمن المشاركة، والمساءلة، والشفافية؟
3. ما هي المعايير التي يفرضها مشروع القانون على حرية التصرف الممنوحة للجهاز

بالنسبة لوضع القواعد؟ وهل تبدو كافية؟

إن فعالية التنفيذ تكمن في صميم الحكم الجيد وسيادة القانون. ومهما بدت صياغة القانون جيدة، ومهما بدت الطريقة التي يعرض بها مبادئه جديرة بالمدح، فإنه لن يستطيع أن يسهل القدر الضروري من التحول في المؤسسات للتنمية أو لمرحلة الانتقال إلى العالم المتقدم ما لم يضمن أن هناك جهازا اختير بعناية ليقوم بتنفيذ أحكامه التفصيلية بفعالية.



تدريبات:

1. استرجع الأنواع الأربعة الأساسية للأجهزة التنفيذية. وبشكل عام، ما نوع الأسئلة التي ينبغي أن تطرحها لكي تحدد ما إذا كان صائغو مشروع القانون قد اختاروا لتنفيذه نوعا ملائما من الأجهزة؟
2. فسر لماذا تشكل "الخطوات العملية" الفئة التي تنتج في الغالب تفسيرات مفيدة لسلوك الجهاز التنفيذي. وما هي فئات الحقائق التي ستسأل عنها لتكتشف كيف تؤثر الخطوات العملية الخاصة بالجهاز على قراراته؟
3. ما هي أنواع الأسئلة التي ستطرحها كي تحدد ما إذا كانت الأحكام التفصيلية لمشروع القانون تقيد بشكل كاف حرية التصرف الممنوحة لمسئولي الجهاز التنفيذي؟
4. ما هي الأسئلة التي ستطرحها لتقيّم ما إذا كانت الظروف التي نشأت فيها المشكلة الاجتماعية تبرر سن قانون غير ذاتي التنفيذ؟
5. عند تقييم مشروع قانون لكي يتم سنه في شكل قانون غير ذاتي التنفيذ، لماذا يجب عليك أن تطرح أسئلة عن أحكام مشروع القانون التي توضح المعايير وتحدد الإجراءات التي يحتاجها الجهاز لوضع اللوائح (التشريعات الفرعية، أو اللوائح التنفيذية، أو القواعد الإدارية)؟



الفصل السابع: الحصول على الحقائق وتقييمها

يركز هذا الفصل على كيفية تقييم ما إذا كانت تفاصيل مشروع القانون تبدو، من أجل المصلحة العامة، مبنية على الحقائق المتاحة. وبما أن المحامين ينظرون إلى النظام القانوني بشكل أساسي بوصفه مجموعة من القواعد التي ترشد القضاة عند البت في الدعاوى القضائية، فستجد أن معظمهم لا يدرسون سوى القوانين النظرية المدونة في كتب القانون. ويعد هذا منطقيا عندما يحاول المحامي أن يحل مشكلة ناشئة في إطار النظام القانوني القائم. ***وعلى النقيض من ذلك، تتطلب النظرية التشريعية دراسة القوانين المطبقة، أي، تحليل السبب وراء تصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به في مواجهة القوانين القائمة.*** وتعتبر دراسة ***السلوك*** في مواجهة قاعدة ما أمرا منطقيا عندما يكون لزاما عليك أن تقرر الشكل الذي يجب أن يكون عليه القانون. ويدور الحديث في المحاكم حول تفسير القانون وتطبيق القواعد القائمة على مجموعة من الحقائق؛ وعلى النقيض من ذلك، يتركز الحديث عند تشريع القوانين على تغيير السلوكيات التي تشكل المشكلة الاجتماعية.

وهذا الفصل:

أ. يستعرض منهج حل المشاكل بوصفه مرشدا عند صياغة الفرضيات التي توفر معايير البحث عن الحقائق ذات الصلة؛

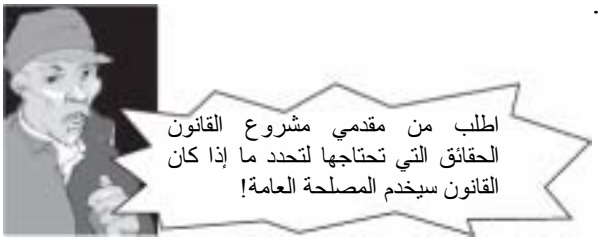
ب. يقترح طرقا مختصرة للبحث عن تلك الحقائق ويبين أهمية مشاركة المنتفعين في البحث عن هذه الحقائق؛

ج. يتناول أهمية مختلف الطرق المستخدمة في جمع الحقائق مثل: الأساليب الكمية في مقابل الأساليب النوعية؛ والعينات النموذجية؛ والقانون الأجنبي والتجربة.

أ. البحث عن الحقائق ذات الصلة

في كل خطوة من الخطوات الأربع لمنهج حل المشاكل، تقترح النظرية التشريعية دراسة الحقائق المتصلة بالسلوكيات الحالية المسببة للمشكلة، ومسبباتها، والتكاليف والمزايا المرتبطة بالتدابير التفصيلية المحددة في مشروع القانون. وعلى الصائغين أن يبرهنوا لك أن فرضياتهم متوافقة مع واقع بلدك؛ وإلا، فقد يكون مشروع

القانون مجرد انعكاس لافتراضاتهم الشخصية. وقد يتناولون، في أفضل الأحوال، مظاهر المشكلة، وليس مسبباتها الأساسية.



اطلب الحقائق

يجب ألا يكتفي مشروع القانون بالارتكان إلى المنطق أو النظرية – اطلب *الحقائق*

من الناحية الشكلية، لا يوجد ما يعيب المنطق القياسي التالي:

1. كل القطط لها تسع أرواح.
2. وقطتي، تاندي، من القطط.
3. لذلك، تاندي لها تسع أرواح.

تقرر هذه الحجة أمرا غير معقول، على الرغم من منطقها الشكلي. ذلك أن مقدمتها المنطقية الأساسية ("كل القطط لها تسع أرواح") لا تتناسب مع الحقائق. وبنفس الطريقة، قد يكون تبرير الصائغ لمشروع القانون، مهما كان منطقيا، غير معقول لأن فرضياته الأساسية تظل غير متوافقة مع الحقائق.

إذا بنى الصائغون الأحكام الجوهرية لمشروع القانون على افتراضات ***لا تثبت توافقها مع الأدلة المتاحة***، إما أن:

(1) ترفض مشروع القانون؛

(2) تطلب من مقدمي مشروع القانون أن يراجعوا فرضياتهم حتى تتناسب مع الحقائق، ويراجعوا تفاصيل مشروع القانون وفقا لذلك؛ أو

(3) تقترح على مقدمي مشروع القانون أن يعيدوا صياغته لكي تعهد به إلى جهاز مناسب يتولي، وفقا لمعايير وإجراءات محددة، إجراء البحوث الإضافية الضرورية (انظر "القوانين غير ذاتية التنفيذ"، الفصل السادس).

وتبرهن ضرورة أن ترتكن الأحكام التفصيلية لمشروع القانون إلى المنطق والحقائق على ضرورة أن يرفق الصائغين بمشروع القانون المهم تقريرا بحثيا يبين *فرضياته الأساسية والحقائق الضرورية، ويربط بينها جميعا في تنظيم منطقي موضح بعناية*.

وبدون الفرضيات، ما هي الحقائق التي تعتبر ذات صلة؟ إن مواردك البحثية محدودة، والحقائق تمتد إلى ما لا نهاية. فما هي الحقائق التي ينبغي عليك أن تحصل عليها؟ ترشدك فرضياتك إلى المعلومات التي تصف السلوكيات ذات الصلة ومسبباتها. وبدون الفرضيات، لن تجد وسيلة لتعرف من أين تبدأ البحث. اسأل إذن: هل الحقائق المتاحة تكّذب فرضيات الصائغين؟

ما الداعي لتكذيب الفرضيات؟



جرب ما يلي: لكي تختبر فرضية تقوم على أن "الماء يغلي عند درجة حرارة 100 درجة مئوية"، اغل ماء في قدر مفتوح ***عند مستوى سطح البحر*** 1000 مرة. في كل مرة، سيغلي الماء عند درجة حرارة 100 درجة مئوية. ولكن، إذا غليت الماء مرة واحدة فقط في قدر مفتوح عند ارتفاع ***5000 قدم***، سيغلي الماء عند درجة حرارة أقل. ومن خلال هذا البرهان الوحيد الذي ***تّكذب*** الفرضية، سوف تتعلم أكثر مما تعلمته من 1000 تجربة يبدو أنها تؤكد تلك الفرضية. وتؤكد هذه القصة على أهمية النقطتين التاليتين:

1. ***عندما تحاول أن تكّذب فرضية ستتعلم من ذلك أكثر بكثير*** مما تعلمته من دليل **يبدو** أنه يؤكدها. ***لذلك، تأكد من أن الصائغين قد درسوا كل الحقائق التي قد تثبت خطأ فرضيتهم.***
2. الخطوة الرابعة من منهج حل المشاكل، الخاصة بمراقبة المدخل الاجتماعي للقانون وتقييمه، تعكس أهمية أن تتعامل دائما مع ***المعرفة بحذر، وبشكل تجريبي، وأن تقبّل دائما إمكانية وجود دليل جديد قد يثبت خطأ الفرضيات الأساسية.***

ب. الحصول على الحقائق

يجب عليك عادة أن ترتكن – مثلما يفعل الصائغ – إلى الحقائق التي يجمعها باحثون آخرون. وينبغي أن تعرف قدرا كافيا من المعلومات عن التقنيات التي يستخدمها علماء الاجتماع في البحث عن الحقائق لكي ***تقيم الحقائق*** التي يقدمها الباحثون الآخرون بشكل عقلاني.

وفي الماضي، كانت الصفوة السياسية تحكم من خلال عمليات تشريع وتنفيذ للقوانين تتسم بالسرية والفاشستية، مما جعلها في معظم الأحيان تسن قوانين لا تعكس الحقائق، بل تعكس آراءها الخاصة. وفي النظامين القانونين الرئيسيين – للكومنولث الإنجليزي والأكواد النابليونية – كانوا يبررون قوانينهم من خلال الادعاء بأن أحكامها ما هي إلا "أعراف عالمية". وكانوا يؤكدون أنه نظرا لمعرفة الجميع بهذه الأعراف، فما الداعي للبحث فيها؟

واليوم، يسن المشرعون بشكل واع قوانين ترمي إلى التنمية والانتقال إلى صفوف البلدان المتقدمة. ولكن بالنسبة لبلد يسعى للقفز من مجتمع حديث يعيش مرحلة ما بعد الاستعمار – ربما ما زال يستبقي على عناصر من وسائل الزراعة البدائية، والمجتمع العشائري، ويعتمد على تصدير المواد الخام، والتصنيع القائم على تقنيات منخفضة المستوى – إلى مجتمع به معايير مرتفعة للإنتاجية، والتعليم، والصحة، والإسكان، والترفيه، والحكم الجيد؛ وينتهي الحال في معظم الأحيان بتصنيف القوانين التي لا ترتكن إلى الحقائق والمنطق ضمن فئة " القانون الجيد الذي يطبق تطبيقا سيئا".

وفي عملية تشريع القوانين أو تنفيذها، يوجد لدى أحد الأشخاص – عادة ما يكون مسئولا وزاريا، وأحيانا مُشرعا زميلا أو عضوا في طاقم منظمة غير حكومية – أدلة عن المشكلة القائمة. ولكي تؤدي واجبك كمشرع، عليك أن تطلب من مقدمي مشروع القانون أن يثبتوا لك أنهم بنوا تفاصيل مشروع القانون، ليس فقط على المنطق، بل على ***الحقائق*** أيضا. وتكمن البراعة في معرفة ماهية الأسئلة التي يجب أن تطرحها على هؤلاء الأشخاص ذوي الدراية الواسعة.

وبحلول أواخر القرن العشرين، أوصى ناشطو المجتمع وعدد متزايد من المتخصصين في تقييم القوانين بإشراك المنتفعين – أي، أولئك المتأثرون بالقانون، خاصة الفقراء والضعفاء – في تقديم مقترحات تستند إلى خبراتهم الخاصة لتحسين البرامج التشريعية. وبوصفك مشرعا منتخَبا، يمكنك أن تساعد المنتفعين من بين ناخبيك على استخدام منهج حل المشاكل في جمع الحقائق ذات الصلة وتحليلها بوصفها أساسا للقواعد الجديدة. وفي أثناء هذه العملية، قد يتوصلون أيضا إلى طرق لتحسين استغلال الموارد بغية الارتقاء بحياتهم.



تدريب: مشاركة المنتفعين في البحث

1. قارن بين مزايا وعيوب أن تطلب من المنتفعين أن:
   (أ) يكتفوا بالتعبير عن مطالباتهم وطلباتهم بالمقارنة
   (ب) بإشراكهم في تحليل مبني على الخطوات الأربع لمنهج حل المشاكل.
2. من هم المنتفعون الذين يجب أن يشاركوا في تحليل المسببات الخاصة بمشكلات اجتماعية معينة في بلدك وإيجاد حلول تشريعية لها؟



- شجّع ناخبيك على أن يقدموا الحقائق عن طبيعة ونطاق المشاكل التي تؤثر على حياتهم؛ وأفكارهم الخاصة حول مسببات السلوكيات التي تسهم في تلك المشاكل؛ ومقترحاتهم حول كيفية قيام تدابير تشريعية جديدة محددة بتشجيع سلوكيات جديدة أكثر ملاءمة.
- رتب لوضع إجراءات في منطقتك تمكن ناخبيك من التحدث معك ومع زملائك بشكل مباشر عن مشكلات محددة، ومسبباتها، والتدابير التشريعية الممكنة.
- شجّع ناخبيك على حصر الآراء الخاصة بأفراد المجتمع لسد الفجوات الموجودة في الأدلة المتاحة المتصلة بحل المشكلات الاجتماعية. ولكي تفعل ذلك، شجعهم على استخدام منهج حل المشاكل الذي تتبعه النظرية التشريعية وقائمة فحص الروكيبي.

هل يمكنك أن تفكر في وسائل أخرى تشرك بها ناخبيك في تقديم الحقائق لكي يساعدوا في ضمان توفير احتياجاتهم عن طريق القوانين المقترحة التي تستهدف إحداث التحولات؟

ج. أساليب مهمة للبحث عن الحقائق

وضع علماء الاجتماع مجموعة متنوعة من التقنيات لجمع الحقائق. وأنت بحاجة لمعرفة القدر الكافي عن الأساليب التي يستخدمونها في جمع الحقائق التي يقدمونها لك حتى تقيّم دلالاتها.

1. مقارنة بين الأساليب الكمية والأساليب النوعية

وضع علماء الاجتماع تقنيات بحثية كمية ونوعية أثبتت فائدتها في مختلف الأغراض. وتسهل *الأساليب* ***الكمية*** قياس الظواهر ومقارنتها بحكمة من خلال الوحدات: كقياس العمر بالسنين؛ والطول بالأمتار؛ والمدخلات والمخرجات الاقتصادية بالوحدات النقدية؛ والتعليم بعدد السنوات التي يقضيها التلميذ في المدرسة. وكلما تعقدت المجتمعات وتعددت الوحدات النقدية فيها، أصبح جمع الإحصائيات الكمية يفيد في التخطيط لاستخدام الموارد وإدارتها وكذلك في قياس التقدم المحرز في تحقيق الأهداف المعلنة.

كما يستخدم علماء الاجتماع التقنيات الكمية أيضا لمعرفة أفكار الناس أو آرائهم. ومع ذلك، لا يساهم الناس الذين توجه إليهم الأسئلة إلا بقدر ضئيل جدا من المعلومات عن سلوكياتهم التي يسأل عنها الباحثون؛ ولا تمثل تلك المعلومات بالضرورة الحقائق التي يعتبرها مقدمو المعلومات مهمة.

استخدامات الأدلة الكمية التي تبرر مشروع قانون

حالة خاصة بمشروع قانون (افتراضي) مقترح لإصلاح الأراضي

للمساعدة في تحديد ما إذا كنت ستصوت لصالح مشروع قانون مقترح لإصلاح الأراضي، عليك أن تطلب *أدلة كمية تفصيلية* للإجابة عن نوعين من الأسئلة:

(1) هل الأنماط الحالية لتملك الأراضي تعوق جهود الغالبية الفقيرة من المزارعين لزيادة إنتاجيتهم وتحسين نوعية حياتهم؟

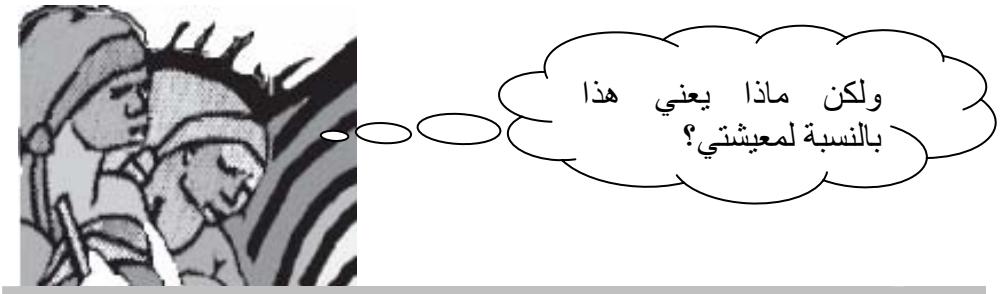
قد تتضمن البيانات الكمية حقائق عن:

- عدد المزارعين الذين يشكلون "الغالبية الفقيرة"؛
- متوسط حجم الأراضي التي يملكونها ومتوسط دخولهم مقارنة بكبار المزارعين؛
- وجود أراض غير مستخدمة ضمن الأراضي التي يملكها كبار المزارعين؛
- القيود المفروضة على السوق المحلية من جانب الغالبية ذات الدخل المنخفض.

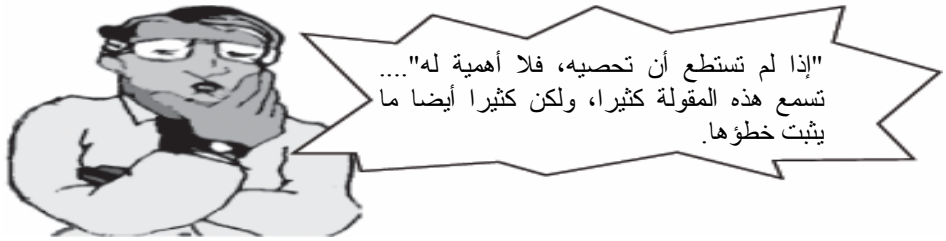
(2) هل من المرجح أن تزيد أحكام مشروع القانون الجديد من المزايا الاجتماعية-الاقتصادية التي تفوق التكاليف الاقتصادية المرجحة؟

قد تتضمن البيانات الكمية أيضا تقديرات مستندة إلى حقائق عن:

- الزيادة المتوقعة في الإنتاجية الزراعية لكل مزارع؛
- الارتفاع الناتج في متوسط دخول المزارعين الفقراء؛
- الزيادة في المبيعات المحلية من المواد الغذائية والصادرات الزراعية (التي تزيد من إيرادات النقد الأجنبي)؛
- الزيادة في المبيعات المحلية من المواد المصنعة الناتجة عن توزيع أكثر إنصافا للدخول المتزايدة.



ولتبرير الفرضيات المتصلة بالسلوكيات، يعترض عدد من العقبات إجراء الدراسات الميدانية لحصر عدد كبير من الحالات. **أولا**، لا تعكس السلوكيات المسببة للمشكلة سببا واحد فحسب، بل تعكس أسبابا كثيرة متداخلة. ويزيد ذلك من صعوبة عزل عامل واحد عارض وجمع بيانات عنه. **ثانيا**، حتى إذا سمحت التقنيات المتاحة بجمع بيانات عن كثير من الأسباب، سيتطلب جمع تلك البيانات في الغالب توفير موارد تفوق تلك المتاحة. ولهذه الأسباب، يرتكن المشرعون في كثير من الأحيان وبشكل أساسي إلى نتائج البحوث المترتبة على ***الأساليب النوعية***.



ومن ناحية أخرى، هناك مقولة مشهورة للباحثين الكميين العمليين تقول "إذا لم تستطع أن تحصي أي شيء، فلا قيمة له". وطبقا لهذه المقولة، فإن أسئلة البحث يجب أن تقتصر على تلك التي يبدو أن هناك معلومات كمّية متوفرة عنها. على سبيل المثال: كم طن يتم إنتاجها؟ كم دولار (أو جنيه أو ين) تم الحصول عليه من السلع المباعة؟ كم عدد الأفراد الذين تم تدريبهم؟

ولكي تقيّم مشروع القانون، ستحتاج إلى *كل الحقائق* المتصلة بوصف السلوكيات المسببة للمشكلة وتفسيرها، وإعداد برامج مرغوب فيها اجتماعيا لتغيير تلك السلوكيات. وينبغي عليك في كثير من الأحيان أن تطرح أسئلة عن سلوكيات الأطراف الاجتماعية الفاعلة التي لا يمكن أن يجيب عنها الباحثون إلا من ناحية *الخواص التي لا يمكن قياسها*.

البيانات النوعية

تركز ***التقنيات النوعية*** على ***الترابط***، مما يتطلب من الباحثين ضرورة النظر إلى الناس بوصفهم ***موضوعات للبحث***، مع كل التعقيدات الفردية للبشر. وعليك أن تركز على اللقاءات العامة المفتوحة بدلا من اللقاءات المنظمة مسبقا؛ وعلى القصص بدلا من المعلومات الضئيلة؛ وعلى الملاحظات التي يبديها المشاركون في الأنشطة الاجتماعية؛ أي الجماعات التي يتركز عليها الاهتمام focus groups؛ لأن هذه الأنواع من الأساليب النوعية تميل إلى توفير الفهم، ليس فقط عن أجزاء محدودة من الحقيقة حددتها سلفا أسئلة الباحثين، بل عن ***الظروف المتبادلة بين حياة الأشخاص موضع البحث.*** وباستخدام الخطوات الأربع لمنهج حل المشاكل في تنظيم تحليلاتهم، يمكن أن يتولد عن الاستعلام الجماعي أو الملاحظة من خلال المشاركة فهم أعمق عن مسببات السلوكيات المختلة وظيفيا الصادرة عن الأطراف الفاعلة ذات الصلة. وقد تضع هذه الأفكار أساسا مبنيا على الحقائق لتدابير تشريعية أكثر فعالية.

2. أنواع الحقائق التي تحتاجها لتقييم مشروع قانون

لكي تصف مشكلة اجتماعية، يبدو في كثير من الأحيان أن الأدلة النوعية كافية لأداء المهمة. وسواء كان إجمالي معدل جريمة القتل العمد في بلد معين يبلغ 14 أو 100 جريمة قتل لكل 100.000 شخص في السنة، فلا شك أنك ستصوت لصالح تشريع يحظر ارتكاب جريمة القتل العمد. وهناك عدد مذهل من مشروعات القوانين ينشأ عن قصة واحدة: فالشخص الذي تم إخلاء سبيله بشروط نتيجة إدانته في جريمة جنسية، يمكن أن يتسبب، عند ارتكابه جريمة جنسية أخرى، في سن قوانين جديدة لتسجيل مرتكبي الجرائم الجنسية بغية كبح جماحهم. كما أن انهيار منجم واحد للفحم يحفز على وضع تدابير جديدة للسلامة.

ومع ذلك، إذا زودك مقدمو مشروع القانون بمزيد من المعلومات التفصيلية، سيسهل عليك ذلك اتخاذ قرار حول ما إذا كانت الحقائق والمنطق المتصلان بالموضوع ***يثبتان أن المزايا الاجتماعية لمشروع القانون تفوق تكاليفه الاجتماعية.*** ولهذا السبب، أنت بحاجة إلى أكبر قدر ممكن من الأدلة الكمية: حول عدد الأشخاص الذين يتأثرون بالمشكلة وتكوينهم العقلي؛ ونسبتهم المئوية من إجمالي عدد السكان؛ والتأثير الحالي والمستقبلي المحتمل للمشكلة على نوعية حياتهم.

وأنت بحاجة أيضا إلى حقائق كي تقيّم الفرضيات (الضمنية في كثير من الأحيان) الخاصة بصائغي مشروع القانون من حيث ***مصدر وماهية السلوكيات*** التي تمثل المشكلة الاجتماعية. وقد تكفي الأدلة النوعية لإجراء هذا التقييم. فتأييد *بعض* المديرين الصناعيين للتخلص من النفايات الكيميائية التي تلوث نظام المياه الجوفية يركز الانتباه على مسببات سلوكياتهم واحتمال تغيير الحلول التشريعية المقترحة لتلك السلوكيات. ومع ذلك، قد توضح دراسة تم إجراؤها عدد الصناعات التي تقوم بتصريف المواد الكيميائية في المياه، والنسبة المئوية لإمدادات المياه المتأثرة بذلك (أي الأدلة الكمية)، ومن الممكن أن تقنعك هذه الدراسة أنت وزملاءك – بشكل أكبر من الأدلة الكمية - بالتصويت لصالح مشروع قانون مقترح لمكافحة التلوث.

وللحصول على معلومات عن ***مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة***، تستطيع "الجماعات التي يتركز عليها الاهتمام " – وهي عبارة عن مجموعات صغيرة من المنتفعين تتحاور مع بعضها البعض – ويمكن ترتيبها بسرعة وبتكلفة غير باهظة نسبيا، أن تقدم فهما مفيدا تدعمه أدلة قصصية. على سبيل المثال، قد تشير مجموعة المزارعين إلى أن كثيرا من المزارعين لا يستطيعون أن يزيدوا إنتاجية محاصيلهم المنخفضة لأنهم لا توجد لديهم مدخلات كافية لزراعة مجموعة متنوعة من المحاصيل عالية الإنتاجية. وحتى في حال عدم وجود بيانات دقيقة عن عدد المزارعين الذي يعانون من انخفاض إنتاجيتهم نتيجة لذلك السبب، يمكنك أن تصوت بشكل مبرر لصالح مشروع قانون يساعد المزارعين على الحصول على المدخلات الأساسية. وقد تتسبب المطالبة بأدلة كمية لإثبات تلك الفرضية بمستوى أعلى من الاحتمالية في تأخير الإجراء التشريعي بلا داعي.



استخدام المجموعة التي يتركز عليها الاهتمام في الحصول على حقائق عن السلوكيات الملوثة للبيئة

تأمل إحدى الجماعات التي يتركز عليها الاهتمام الموجودة في دائرتك الانتخابية المكونة من ممثلين عن المجتمع مثل، عمال المصانع، ومديرو الشركات، والأفراد ذوو الصلة العاملون بالجهاز التنفيذي. إن هؤلاء الأشخاص، بناء على خبراتهم الخاصة، يمكنهم أن يقدموا حقائق عن مسببات السلوكيات الصناعية الملوثة للبيئة. وقد تفيدك هذه الحقائق في فهم التكاليف والمزايا الاجتماعية المحتملة للقانون المقترح.

وبالطبع، تظل صحة استنتاجات المجموعة مقيدة بخبرات أفرادها. ومع ذلك، قد يكشف التحليل الذي تجريه المجموعة أن بعض المصانع تفتقر إلى التقنية اللازمة للتخلص من أنواع معينة من النفايات السامة بطرق أقل تلويثا للبيئة. وقد يشير ذلك إلى أنه، بالإضافة إلى حظر إلقاء النفايات في المياه الجوفية، ينبغي أن تختار أحكام مشروع القانون جهازا حكوميا يقوم بمساعدة مديري المصانع في الحصول على التقنيات المتاحة للتخلص من النفايات دون تلويث البيئة. وعلى نحو بديل، يمكن أن توفر المجموعة معلومات عن إمكانية حظر تصنيع المنتجات التي تُستخدم مكونات سامة في تصنيعها، وطلب إحلال المكونات غير السامة المتاحة فعليا محل تلك المكونات السامة. وإذا بدا من المرجح أن تلك الأحكام التشريعية لن تتطلب أكثر من مجرد فرض تكاليف يمكن تحملها، يمكنك بشكل معقول أن تقرها، حتى دون إجراء مزيد من البحوث.

ومن ناحية أخرى، إذا قدم المشاركون حقائق تبين أن حظر استخدام المواد الكيميائية السامة يهدد بفرض تكاليف اجتماعية أو فعلية باهظة (مثل فقدان الوظائف، أو فقدان منتجات رئيسية، أو ارتفاع تكاليف تطبيق القانون)، يمكن أن تبحث في سن قانون يفوض جهازا أو معهدا للبحوث مهمة التحري عن إمكانية استخدام تقنيات تصنيعية بديلة.

وللحصول على أدلة حول عمومية تحليل المجموعة، قد يجري الجهاز دراسة كمية للصناعات التي تستخدم مواد كيميائية سامة. وقد تقدم المجموعة حقائق تساعد على الموازنة بين تكاليف إجراء تلك الدراسة – من ناحية الوقت والموارد البشرية والمالية – وبين احتمال أن تقلل التدابير المقترحة من خطر التلوث. وقد تقترح المجموعة وسائل قد يتمكن المنتفعون من خلالها من المساعدة في مراقبة وتقييم تنفيذ القانون المقترح وتأثيره الاجتماعي.

تظهر قيمة البيانات الكمية عند ***الموازنة بين التكاليف والمزايا الاجتماعية والاقتصادية*** (انظر الفصل الرابع). فإذا جنى نصف إجمالي عدد المزارعين، بدلا من نسبة 3 في المائة منهم فقط، إيرادات منخفضة من محاصيلهم بسبب رداءة نوعية البذور، فمن المرجح أكثر أن تصوت أنت وزملاؤك لصالح قانون يوجب على جهاز التوسع الزراعي أن يمنح هؤلاء المزارعين فرصة للاستفادة من الأنواع الحديثة من البذور.

ومع ذلك، ستجد أن كثيرا من ***العوامل الاجتماعية*** التي يجب عليك أن تقيّمها عند تحليل التكلفة والمزايا تتنافى مع المقاييس الكمية. وفي إطار القيود التي يفرضها الوقت والموارد، قد تضطر إلى الاعتماد على المعلومات النوعية. تذكر أن تقلل من أخطار التحيز من خلال التأكد من أن الباحثين الذين يقدمون المعلومات النوعية يستخدمون مستوى عال من المهارات المعتمدة على عدة فروع معرفية ويستخدمون كذلك إجراءات ومعايير معدة بعناية. وإذا بدا أن القانون المقترح قد يتضح أنه باهظ التكلفة من حيث تكاليف تنفيذه أو تبعات السلبية المحتملة، قد ترغب في منح أحد الأجهزة سلطة تمكنها من إجراء مزيد من البحوث الضرورية، وعلى هذا الأساس، تفوضها في إصدار لوائح إدارية جديدة. (انظر القانون غير ذاتي التنفيذ، الفصل السادس؛ وتذكر أن تقيد من سلطة الجهاز المتصلة بوضع القواعد عن طريق تحديد المعايير والإجراءات.)



3. أهمية التقنيات الخاصة باختيار العينات

لا يستطيع باحث أن يجمع كل المعلومات التي قد تتوفر لدى المنتفعين الأفراد عن مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة. ***ويجب على الباحثين أن يختاروا عينات تمثل بشكل مناسب القطاع السكاني الأكبر من المنتفعين ذوي الصلة؛*** على سبيل المثال، بالنسبة لقانون التوسع الزراعي، تكون العينة من المزارعين ووكلاء التوسع الزراعي؛ وبالنسبة لقانون تعويض العاملين، تكون العينة من العمال ومديري المصانع والأفراد العاملين في نظام التعويض القائم؛ وبالنسبة لقانون موجه نحو بعض أنواع التلوث البيئي، تكون العينة من أعضاء المجتمعات المجاورة.

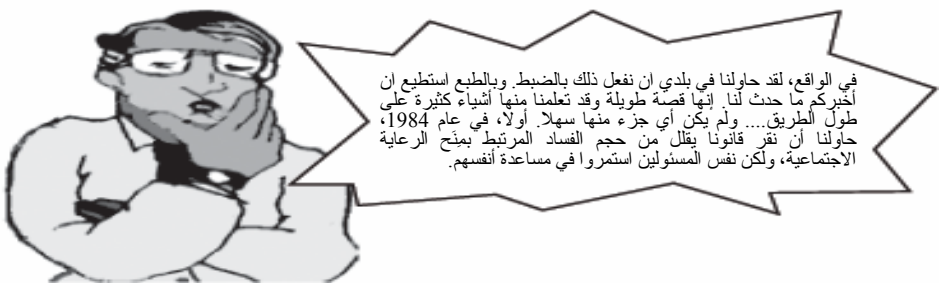
ولا يكاد القطاع الأكبر من المنتفعين يتكون قط من مجموعة متجانسة. فالاختلافات في العمر، والجنس، والعرق، والدين، والطبقة قد يكون لها تأثير ملحوظ على الطريقة التي تؤثر بها المسببات المقترحة في أجندة الروكيبي على سلوكيات الأطراف الفاعلة ذات الصلة. وسواء اختار الباحثون منتفعين للمشاركة بشكل مباشر في التخطيط لعملية البحث وتنفيذها، في شكل مجموعات يتركز عليها الاهتمام، أو في شكل مقدمي معلومات في دراسة أعم، فإن على هؤلاء الباحثين أن يختاروا عينة تمثل، إلى أقصى حد ممكن، كل الشرائح السكانية الكبيرة ذات الصلة.

لقد وضع علماء الاجتماع تقنيات للتقليل من خطر التحيز عند اختيار العينات. ويقرر الباحثون التقنيات التي سيستخدمونها من خلال المقارنة بين التكاليف من حيث الوقت، والموارد المالية، والجهد البشري. تَحقق دائما مما يلي: هل اختار الباحثون عينة تمثل بشكل مناسب مجموعات وطبقات السكان ذات الصلة؟

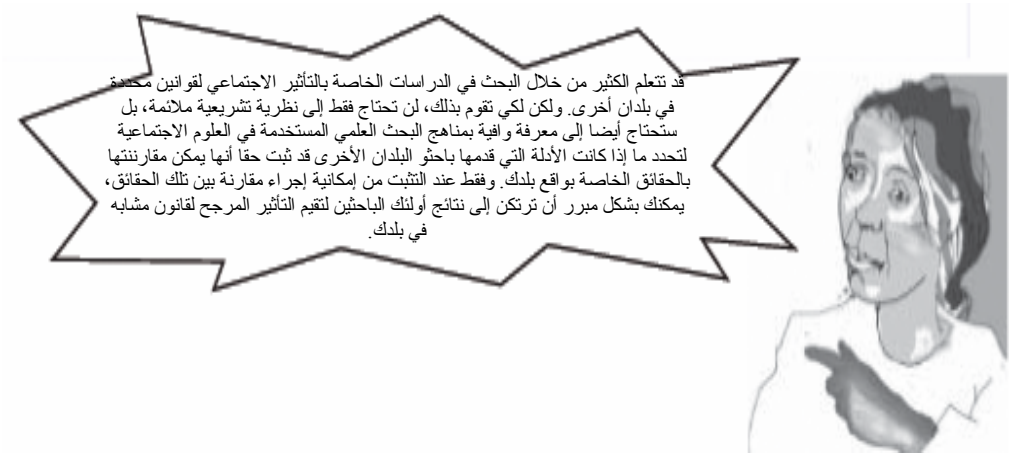
4. التعلم من القانون الأجنبي والتجربة

بما أن سلوكيات الأطراف الاجتماعية الفاعلة تعكس حقائق فريدة خاصة بالبلد، فإن مجرد قراءة النصوص القانونية لبلد آخر لا تكون لها قيمة كبيرة. ومن ناحية أخرى، تستطيع الدراسات القائمة على الحقائق المتصلة ***بالتأثير الاجتماعي*** لقانون أجنبي (على الرغم من صعوبة العثور عليها)، أن توفر أفكارا واقعية عن الاحتمالات والصعوبات المتصلة بإدخال تدابير تشريعية مشابهة في بلدك.

احذر من الممارسات الأربع التي قد تحد من فائدة الأدلة المتصلة بتجارب شعوب أخرى مع القوانين التي تبدو، في ظاهرها، مشابهة لمشروع القانون الموجود بين يديك:



1. ***اختلاف المفاهيم.*** لكي يجري الباحثون مقارنات بين البلدان، عليهم أن يستخدموا مفاهيم تحمل نفس المعاني، لا سيما وأن المفاهيم الاقتصادية المستخدمة للأغراض الإحصائية قد تختلف معانيها اختلافا تاما باختلاف البلدان، وبالتالي قد يكون لها دلالات اجتماعية مهمة. على سبيل المثال: ستجد أن التقرير الحكومي الذي لا يدرج تحت مسمي "الذين تم توظيفهم" سوى أولئك الذين يعملون فيما يسمى بالقطاع "الحديث" فقط قد يؤدي إلى تجاهل الطريقة التي تسبب بها قانون جديد، يسمح للسلع المستوردة باكتساح الأسواق المحلية، في زيادة أعداد العاملين بالقطاع غير الرسمي الذين فقدوا وظائفهم.
2. ***اختلاف ظروف البلد*** قد يجعل مقدمي المعلومات في مختلف البلدان يقدمون إجابات مختلفة ومضللة عن نفس الأسئلة. فقد يعطي البعض إجابات غير صادقة عن أسئلة الدراسة المتصلة بدخول أسرهم لأنهم يخافون من زيادة الضرائب. ولكي يقيم الباحثون الأمريكيون القدرة على استعمال الأدوات، قد يسألون عن الفرق بين المفك ومفتاح الربط؛ وفي البلدان المتقدمة، حيث لم يستخدم كثير من الناس أيا من الأداتين، لن تشير إجاباتهم إلى أي شيء حول قدرتهم على استخدام الأدوات.
3. ***تفسيرات الكلمات.*** قد تؤدي الاختلافات الموجودة في الترجمات اللغوية – التي تتدرج من اختلاف المعاني بالنسبة لنفس الكلمة إلى اختلاف الإجابات عن نفس الأسئلة نتيجة اختلاف الثقافات – إلى إساءة تفسير نتائج البحوث التي تشمل عدة ثقافات. اسأل في مختلف البلدان: هل تحمل الكلمات الواردة في الاستبيان نفس المعاني بالنسبة لمن أجابوا عليه؟
4. ***تقنيات اختيار العينات*** المستخدمة في بلدان مختلفة قد تنتج عنها استنتاجات غير قابلة للمقارنة. حاول أن تكتشف المدى الذي استخدم في نطاقه الباحثون، في كل بلد، عينات قابلة للمقارنة بين السكان.





ملخص

إن كون أن الهدف من التشريع الذي يستهدف إحداث التحول هو تسهيل التغيير الاجتماعي المهم أمر له دلالات ذات مغزى ليس فقط بالنسبة ***لأنواع الحقائق*** التي تحتاجها لتقييم مشروعات القوانين المقترحة، ولكن أيضا بالنسبة ***للخطوات العملية*** المستخدمة في الحصول على تلك الحقائق.

أولا، هل اتبعت عملية الصياغة المعايير والإجراءات التي سهلت الحصول على مدخلات وملاحظات من المنتفعين ذوي الصلة، لا سيما أولئك الذين يتم استبعادهم عادة من أروقة السلطة، أي النساء، وكبار السن، والفقراء، والمعاقين، والأقليات العرقية؟

ثانيا، يمكن أن يقدم البحث القائم على المشاركة قدرا من المعلومات النوعية عن مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة يمكن أن تسهم في إعداد مشروعات قوانين يمكن تنفيذها بفعالية. ومع ذلك، قد تتطلب الموازنة بين التكاليف والمزايا الاجتماعية-الاقتصادية للتدابير التشريعية البديلة الممكنة مزيدا من الأدلة الكمية.

وبوصفكم مشرعين، أنتم بحاجة إلى معرفة قدر كاف من المعلومات عن التقنيات النوعية والكمية لتقيمِّوا دلالات الحقائق التي يدعي صائغو مشروع القانون أنها تبرر التفاصيل الواردة في مشروعات قوانينهم مهما كانت الطريقة التي جُمعت بها. اسأل: هل استخدم الباحثون عينات نموذجية وافية ليتجنبوا الاستنتاجات أحادية الجانب؟ وهل تجنبوا الاستجابات المتحيزة للثقافات؟ وكيف حددوا المؤشرات الخاصة التي استخدموها؟ وهل كان للاختلافات اللغوية تأثير على دلالات الإجابات؟ لكي تقيّم الدلالات المأخوذة من تجربة بلد آخر، اسأل كل هذه الأسئلة وأكثر.

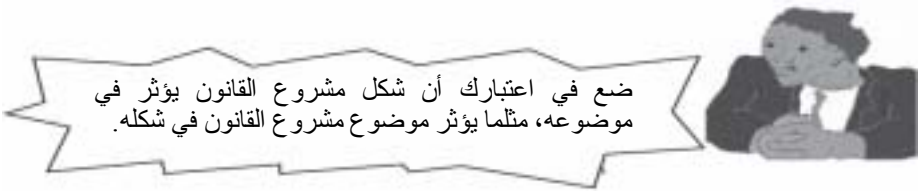
وباختصار، يجب أن تفهم بشكل واف تقنيات البحث كي يساعدك ذلك في تقييم الأدلة المتاحة. ذلك أن التشريعات السليمة يجب أن تستند إلى حقائق سليمة. ولكي تقيّم ما ينقله لك شخص ما عن الحقائق، عليك أن تقيّم المنهج المستخدم في الحصول على تلك الحقائق.



تدريبات:

1. لماذا ينبغي عليك أن تطرح أسئلة معّدة سلفا لاكتشاف جودة الحقائق (أي، الأدلة) التي يرتكن إليها مقدمو مشروع القانون في تبرير الأحكام التفصيلية لمشروع القانون؟ وما هي المعايير التي ينبغي أن تستخدمها لتقييم تلك الأدلة؟
2. لماذا ينبغي عليك أن تستفسر عن المدى الذي أشرك به مقدمو مشروع القانون المنتفعين – أي أولئك المتأثرون بمشروع القانون، لا سيما الفقراء والضعفاء – في تقديم الأدلة عن طبيعة المشكلة الاجتماعية وعن الأشخاص الذين تتسبب سلوكياتهم في حدوثها، وما هي هذه السلوكيات؟ وتفسيرات تلك السلوكيات؟ ونطاق الحلول الممكنة؟ والتكاليف والمزايا الاجتماعية – الاقتصادية للحل المقترح في مشروع القانون (بما في ذلك تبعاته السلبية المحتملة) بالمقارنة بالحل البديل الرئيسي؟
3. ما هي، حسبما فهمت، الاختلافات بين الأدلة الكمية والأدلة النوعية؟ وفيما يتعلق بإعداد تقرير بحثي يبرر مشروع قانون، ما هي مزايا وعيوب كلا النوعين من الأدلة؟

الفصل الثامن
تقييم شكل مشروع القانون



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

وسيبحث هذا الفصل في:

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

أ. معايير لتقييم شكل مشروع القانون

بوصفك مشرعا، عليك أن تحدد ما إذا كان شكل مشروع القانون سيسهم في تغيير المؤسسات – أي السلوكيات المسببة للمشكلة – التي تعوق الانتقال إلى صفوف البلدان المتقدمة والتنمية من أجل تحقيق المصلحة العامة. وهناك ثلاثة معايير – الشمولية، وسهولة الفهم، وسهولة الاستخدام – تقترح عليك طرح أسئلة تفصيلية حول ما إذا كان شكل مشروع القانون من المرجح أن يؤدي إلى فعالية تنفيذه. وبالنسبة ***للشمولية*** اسأل، هل مشروع القانون والمشروعات المرتبطة به تتضمن كل القواعد المحددة اللازمة لإحداث التحول المنشود في المؤسسات؟ وبالنسبة ***لسهولة الفهم*** اسأل، هل يستطيع القارئ أن يفهم بيسر كيف يطلب القانون من المكلفين أساسا بالأدوار ومن مسئولي الجهاز التنفيذي أن يتصرفوا؟ وبالنسبة ***لسهولة الاستخدام*** اسأل، هل يستطيع القارئ أن يستخدم نص القانون بيسر؟

وتساعد الأقسام التالية في اختبار شكل القانون باستخدام هذه المعايير الثلاثة. وسنبدأ بتنظيم مشروع القانون، أي شكله العام.

ب. تقييم تنظيم مشروع القانون (الشكل العام)

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

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



- كيف يفترض من ***الإطار العام*** لمشروع القانون أن يساعد في تقييم سهولة فهمه وسهولة استخدامه بشكل جوهري، وكذلك ***شموليته*** من ناحية الشكل وبالتالي من ناحية الموضوع؛
- كيف يمكن ***للنظام النمطي لتصنيف وترتيب*** أحكام مشروع القانون أن يكون بمثابة خطوة أولى في طريق فهم ***الإطار العام*** لمشروع القانون.

1. تنظيم مشروع القانون

لضمان فعالية التنفيذ، ينبغي أن يوضح الإطار العام لمشروع القانون التحويلي المنطق الأساسي الذي تستند إليه قواعده المحددة. ذلك أن مشروع القانون سيء التنظيم يمكن أن يعرقل فعالية التنفيذ بثلاث طرق. أولا، يمكن أن يحول دون فهم القراء للعلاقات المنطقية التي تربط النصوص الجوهرية لمشروع القانون بعضها البعض، مما يخل بمعيار ***سهولة الفهم.*** وينبغي أن يوصل الإطار العام لمشروع القانون المنطق الأساسي وراءه حتى يتصرف مستخدموه ويتفاعلوا، مع بعضهم البعض حسب الضرورة، كما حدد مشروع القانون.

ولكي يبدع المكلفون أساسا بالأدوار ومسئولو الجهاز التنفيذي في تنفيذ الأحكام التفصيلية للقانون الجديد، يتطلب ذلك منهم أن يفهموا بعمق كيف يستطيعون، من خلال التصرف حسبما ينص القانون الجديد، أن يساعدوا في التغلب على المشكلة الاجتماعية ويحسنوا حياة المواطنين. عندئذ فقط، سيؤدون على الأرجح الأدوار الجديدة المحددة لهم بإبداع، وبراعة، وابتكار، وحيوية.

ثانيا، ينبغي أن يضمن تنظيم مشروع القانون ***سهولة استخدامه*** من خلال وضع القواعد المحددة الخاصة بسلوكيات المستخدمين بحيث يستطيعون أن يجدوا

تلك القواعد بأقل قدر ممكن من تقليب الصفحات. وينبغي ألا يحتوي مشروع القانون على إحالات لقوانين أخرى.

تجنب الإحالات

تجنب الإحالات

لكي يتجنب الصائغ تكرار تعريف خاص بكلمة سبق تعريفها في قانون آخر، قد يكتب الصائغ، "في هذا التشريع، يحمل "المحرك البخاري" نفس المعنى المحدد له في المادة 3(1)، الفصل 17، من التشريع الصادر في سنة 1998". ولكي يفهم القارئ القانون الجديد، يجب عليه أن يتجشم مشقة البحث عن القانون القديم. ولكي تزيد من سهولة استخدام القانون الجديد، ينبغي أن تتأكد، بدلا من ذلك، من قيام الصائغ بنسخ التعريف القديم في النص الجديد.



وأخيرا، ينبغي أن يثبت مشروع القانون المنظم تنظيما صحيحا أنه ***شامل*** من الناحية الموضوعية.

2. دراسة تنظيم مشروع القانون لتقييم شموليته

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

تذكر أن النظرية التشريعية تؤكد أن أحكام مشروع القانون، بالإضافة إلى النظام القانوني القائم، تشكل نظاما تشريعيا مكونا من ثمانية نظم فرعية (انظر الفصل الرابع، صفحة 74) تتمثل في: ***النظام الأساسي المكون من قواعد محددة موجهة نحو تغيير سلوكيات المكلفين أساسا بالأدوار، إضافة إلى سبعة نظم فرعية أخرى لضمان أن المكلفين أساسا بالأدوار يتصرفون كما حدد القانون.***

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

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



إذا طلبت من مقدمي مشروع قانون مهم أن يرفقوا بمسودة القانون تقريرا بحثيا، تأكد من أن تطلب منهم في تقديم هذه المعلومات بشكل مختصر في الجزء المخصص للحلول.

مثال

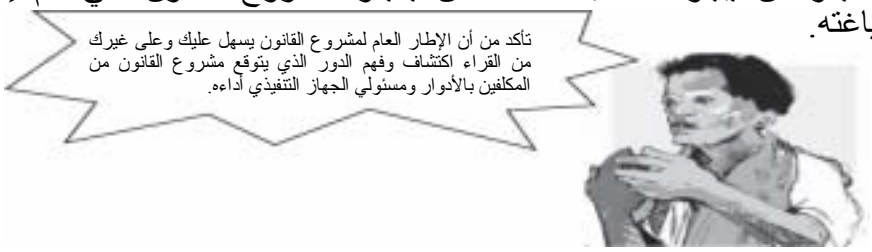
على سبيل المثال: إذا لم يمتثل أحد المكلفين أساسا بالأدوار للقانون، هل سيتوفر للشخص المتضرر سببا لإقامة دعوى من أجل الحصول على تعويض (مسألة تتعلق بالجزاءات)؟ ومن الذي سيفصل في النزاعات بموجب القانون الجديد؟ وبناء على أي إجراءات ومعايير؟ ومن الذي سيراقب ويقيم تنفيذ أحكام القانون وتأثيره الاجتماعي؟ وما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

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

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

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

ولكي تقيم سهولة فهم الإطار العام للقانون وسهولة استخدامه، انظر ما إذا كان بإمكانك أن تكتشف المبادئ التي استخدمها الصائغ في تصنيف أحكام مشروع القانون وترتيبها. وإذا لم تتمكن من ذلك، اطلب من مؤيدي مشروع القانون، إذا لم يستطيعوا أن يبينوا لك مبدأ هادفا، أن يعيدوا مشروع القانون لكي تتم إعادة صياغته.



ثلاث طرق مختلفة لتنظيم القواعد المحددة لمشروع القانون

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

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

(ب) **"المنطق" النظري البحت.** يصنف صائغون آخرون ويرتبون أحكام مشروع القانون من خلال مبدأ أدركوه بشكل مسبق أو من خلال منطق نظري بحت. ففي أحد البلدان التي عملنا فيها، كان مشروع قانون يخول مجلس الفنون والثقافة تقديم مِنح لدعم الفنون يتضمن "منطقيا" مواد التعاريف أولا، ثم النصوص الخاصة بتعيين الأشخاص في المجلس، ثم النصوص الخاصة بواجبات الأشخاص العاملين في المجلس، ثم النصوص الخاصة بتنحية الأشخاص من مجلس الإدارة، ثم النصوص التي تحدد إجراءات المجلس. وبعد كل هذه النصوص يكتشف القارئ أن مشروع القانون يتعلق في الواقع بسلطات المجلس وواجباته المتصلة بتقديم المنح للفنانين. ولا يبدو أن المنطق النظري البحت يفيد القراء الذين يجب عليهم أن يستخدموا مشروع القانون أكثر مما يفيدهم "الخيط الذهبي".

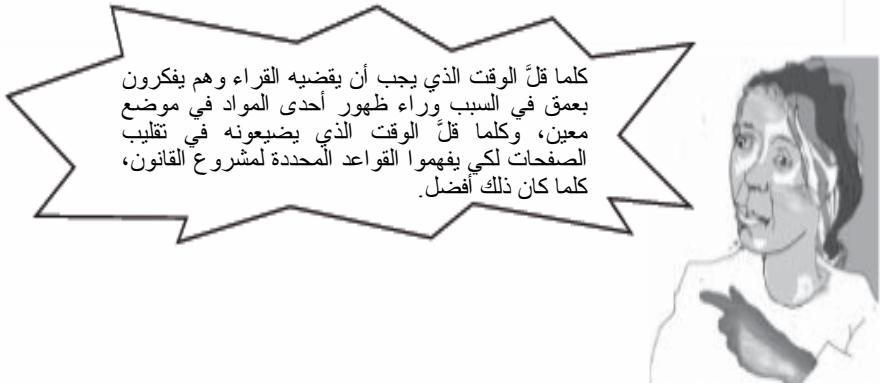
(ج) **سهولة فهم مشروع القانون وسهولة استخدامه بالنسبة للمستخدمين المتوقعين.** وأخيرا، يوصي هذا الدليل بأن يصنف الصائغون القواعد المحددة لمشروع القانون بشكل واع وبطريقة من المرجح أن تضمن إسهام تنظيم مشروع القانون في ***سهولة فهمه*** و***سهولة استخدامه***.

ولكي تفهم منطق مشروع القانون، حاول أن تحدد الإطار العام لتصنيف عناصره الأساسية وترتيبها.

ويدل معيار "سهولة الاستخدام" ضمنيا على أن مشروع القانون يجب أن يثبت فعاليته بالنسبة *لكل* المنتفعين ذوي الصلة. فمثلا، قد يحتوي مشروع القانون الذي ينص على تقديم قروض لصغار المنتجين على مجموعة من الأحكام الموجهة للمقترضين بالمدن العاملين في القطاع غير الرسمي؛ وأخرى لصغار المزارعين؛ وأخرى للبنوك التي تقدم القروض. ويقترح معيار *سهولة الاستخدام* تصنيف القواعد المحددة في فصول منفصلة بالنسبة لكل مجموعة من المجموعات الثلاث للمكلفين بالأدوار.

وفي كثير من الأحيان، يجب عليك أن تلجأ إلى الاجتهاد العقلي عند تصنيف أحكام مشروع القانون وترتيبها. تأمل تصنيف أحكام مشروع القانون الخاص بتأسيس مجلس الفنون والثقافة (انظر النقطة (ب) المنطق النظري البحت، أعلاه). ولكي يساعد مشروع القانون الجهة المسئولة عن إدارة المجلس على فهم مسئولياتها المتصلة باختيار الأشخاص الذين ستقدم لهم المنح، قد يتضمن المشروع فصلا منفردا يُخصَص بشكل تام لتوضيح مهامها. وبالنسبة لمسئوليات الفنان عن إعداد طلبات الحصول على المنحة وواجباته عند الحصول على المنحة، يمكن أن تظهر هذه الأشياء في فصل آخر. وقد تخدم طريقة التصنيف والترتيب هذه مصالح جهات الإدارة. ومع ذلك، قد يجد الفنانون أن تصنيف مشروع القانون وترتيب مختلف الخطوات اللازمة للحصول على المنحة حسب تسلسلها الزمني أكثر ملاءمة بالنسبة لهم، وذلك من خلال المزج في فصل واحد بين الإجراءات التي يجب أن يتبعها مقدمو الطلبات وبين مسئوليات جهات الإدارة المتصلة بتقديم المنح ومراقبتها. وعليك أن تحكم أي نظام للتصنيف والترتيب يبدو من المرجح أكثر أن يثبت فائدته بالنسبة للمستخدمين الأساسيين لمشروع القانون.

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



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

يجب أن تساعد كل جملة تشريعية في ضمان سهولة فهم مشروع القانون و سهولة استخدامه. وإذا لم تستطع أن تفهم الجمل التشريعية الواردة في مشروع القانون بسهولة، فلن يفهمها من هم من غير المحامين. وإذا كان لزاما على الصائغين أن يستخدموا كلمات لها معان فنية (انظر الفصل الرابع، صفحة 65)، ينبغي عليهم أن يفسروا معاني تلك الكلمات في مادة التعاريف بمشروع القانون.



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

1. اطلب أن يكتب الصائغون مشروعات القوانين *بلغة بسيطة*.

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

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

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



2. حدد *من* الذي سيقوم بالفعل

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

حدد من

ثلاث قواعد فرعية تساعدك على الإجابة على السؤال، من؟

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

ملاحظة: ينبغي ألا يحتوي مشروع القانون مطلقا على تعبيرات تدل على "حقوق" و"واجبات". فحين يذكر مشروع القانون أن للشخص "حقا"، يخلق ذلك نوعا من الغموض حول ***من سيفعل ماذا*** لتنفيذ التدابير التفصيلية المطلوبة لفهم هذا الحق. وكشكل مقنَّع لصيغة الفعل المبني للمجهول (انظر (ثانيا)، أدناه)، فإن ذلك يمنح القاضي ***حرية التصرف*** لتقرير ماهية الجهاز – إن وجد – الذي يجب أن يتحمل مسئولية الفعل –إن كان سيتم اتخاذ الفعل في الأصل – لحماية الحق المذكور أو دعمه.



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

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

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

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



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



1. افترض أن جملة في مشروع قانون تنص على التالي: "يجب أن تحتوي رخصة قائد السيارة على اسم المرخص له، وعنوانه، وجنسه، وعمره، وطوله، ولون عينيه، ولون شعره". توجه هذه الجملة (من خلال الفعل "يجب") أمراً إلى رخصة قائد السيارة، وهي شيء غير حي مكون من قطعة ورق ليست لديها *قدرة* على الاستجابة للأمر.
وبدلا من ذلك، كان من المفترض أن توجه الجملة الأمر إلى الشخص الذي يصدر رخصة القيادة – والذي من المفترض أن يكون مفوض المركبات ذات المحرك: "يجب على مفوض المركبات ذات المحرك أن يدرج في رخصة قائد السيارة ما يلي: .



2. تأمل أيضا اللائحة البلدية المقترحة لإبعاد الكلاب عن المتنزه العام. جاء في المسودة الأولى: "لا يجوز لأي كلب أن يتجول في متنزه المدينة العام دون طوق يقاد به، وإذا لم يتم الالتزام بذلك ستفرض غرامة قدرها 10 دولارات أمريكية". وعند دراسة هذه اللائحة، أدرك مستشارو البلدية أن الكلب لن تكون لديه *القدرة* على التقيد بهذا الحظر. وبدلا من ذلك، يجب أن توجه الجملة الأمر إلى الشخص المسئول عن الكلب في ذلك الوقت.
3. كيف تقيم جملة واردة في مشروع قانون تنص على أنه: "أثناء حركة السيارة، على الطفل أن يظل جالسا ومربوطا إلى مقعد السيارة"؟ ليس لدى الطفل *قدرة* على الامتثال للقواعد. لذلك، يجب أن يوجه مشروع القانون الأمر إلى الشخص المسئول عن ربط الطفل إلى مقعد السيارة (الذي من المفترض أن يكون السائق).



تدريب: *من* الذي سيقوم بالفعل؟

(للحصول على إجابات وصياغات أفضل، ارجع إلى نهاية هذا الفصل، صفحة 186)

كيف تقيم شكل الجمل الأربع التالية:

1. "يجب أن يحصل الشخص الذي تجاوز عمره الخامسة والستين على معاش".
2. "يجب أن يتضمن التشريع الفرعي قواعد تنظم اجتماعات اللجنة".
3. "يجب أن يكون المدير مسئولا عن سوء إدارة الشركة أمام الشخص المتضرر من سوء الإدارة".
4. "للمرأة الحق في أن يساويها صاحب العمل في المعاملة".



3. تقييد السؤال *ماذا؟*

لكي تقيم مدى ملاءمة شكل مشروع القانون، ينبغي عليك أن تسأل، هل يذكر مشروع القانون بوضوح ***ماذا*** يوجب القانون على الطرف الفاعل أن يفعله؟ (انظر ص *70*) ويثير ذلك سؤالين فرعيين:

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

ب. *هل مشروع القانون **يقيد بشكل كاف** ما تفعله الأطراف الفاعلة ذات الصلة؟*

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

وفي بعض الأحيان، في حالات التغيير السريع أو في الظروف التي تختلف اختلافا شاسعا من مكان إلى آخر، لا يستطيع مشروع القانون أن يتضمن تعليمات

تفصيلية لكل الأطراف الفاعلة ذات الصلة. وبدلا من ذلك، يمكن أن يمنح ***مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ*** إحدى الأجهزة السلطة اللازمة لإكمال التفاصيل الناقصة عن طريق إصدار تشريعات فرعية، أو قرارات أو لوائح تنفيذية. (انظر الفصلين السادس والتاسع). وفي تلك الحالة، اسأل: هل يقدم مشروع القانون ***معايير وإجراءات تفصيلية لصياغة هذه القواعد وتنفيذها؟*** وهل ستضمن هذه المعايير والإجراءات أن الجهاز يعمل بطرق تتسم بالشفافية، وتخضع للمساءلة، وتقوم على المشاركة، وتتوافق مع الحكم الجيد؟

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

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



4. اطرح مزيدا من الأسئلة كي تحدد ما إذا كانت الجمل التشريعية الواردة في مشروع القانون تسهم في زيادة سهولة فهمه وسهولة استخدامه.

4. ضمان الوضوح وتجنب الغموض

ضمان الوضوح وتجنب الغموض

هل يستخدم مشروع القانون:

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

ب. ***كلمات مثيرة للالتباس؟*** الكلمة المثيرة للالتباس لها عدة معان مختلفة ومحتملة. افترض أن أحد التشريعات ينص على أنه لا يجوز إلا "للسفينة تابعة للولايات المتحدة" أن تحمل سلعا تجارية بين موانئ في الولايات المتحدة. قد تعني "سفينة تابعة للولايات المتحدة " (أ) سفينة مسجلة في الولايات المتحدة؛ أو (ب) سفينة مشيدة في الولايات المتحدة؛ أو (ج) سفينة مملوكة لمواطن من مواطني الولايات المتحدة؛ أو (د) سفينة مملوكة لشركة منشأة بموجب قوانين الولايات المتحدة؛ أو (هـ) سفينة مملوكة لشركة منشأة بموجب قانون إحدى الولايات المتحدة الأمريكية؛ أو (و) سفينة مملوكة لشركة غالبية المساهمين فيها من المواطنين الأمريكيين – وبإمكانك أن تفكر في بدائل أخرى. وعلى الرغم من أن الكلمة قد يكون لها عدد محدود فقط من المعاني البديلة، فإن استخدامها في الجملة، ما لم يكن مفسرا، يجعل الجملة *مثيرة للالتباس*. ***لا توافق مطلقا على قانون يحتوي على كلمة تبدو مثيرة للالتباس في السياق.*** واطلب أن يوضح الصائغ الكلمة (من خلال تحديد تعريف لها على الأرجح).

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

د. ***كلمات غير ضرورية؟*** في التقليد البريطاني (انظر صفحة 66)، يستخدم الصائغون أحيانا كلمات غير ضرورية مثل "لاغ وباطل" أو "بناء أو إنشاء". وكلما وجدت أن بإمكانك أن تشطب كلمة دون أن تغير معنى الجملة، اطلب من الصائغ أن يبرر استخدامه لتلك الكلمة، أو استغن عنها.

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



ملخص

هناك أربع قواعد بالإضافة إلى نتائجها الطبيعية تساعد على أن تضمن أن لغة مشروع القانون تميل نحو سهولة استيعابها من جانب قرائها.

اسأل:

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

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

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

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

(5) هل يتضمن مشروع القانون أيا من **"المحظورات"** الخمسة التالية؟

(أ) جملا طويلة؟

(ب) كلمات مثيرة للالتباس؟

(ج) كلمات غامضة؟

(د) كلمات غير ضرورية؟

(ه) كلمات مختلفة لنفس المفهوم؟



د. مشروع القانون المعدِّل لقانون قائم

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

1. **"الجمل الافتتاحية" "Tops".** يبدأ عادة مشروع القانون الذي يعدل قانونا قائما بجملة (تسمى "الجملة الافتتاحية") مشابهة للجملة التالية: "تُعدَل المادة كذا من القانون كذا لسنة 1993 بما يلي..." وتحدد "الجملة الافتتاحية" الكيفية التي ينبغي على المسئولين المعنيين أن يرتبوا بها مجموعة القوانين. وترشدهم هذه الجملة إلى أنه، ابتداء من التاريخ الذي يدخل فيه التعديل حيز التنفيذ، ينبغي أن يعتبروا مجموعة القوانين قد تغيرت كما حدد التعديل.

2. **مشروع القانون الذي يشمل التعديل** يمكن أن يتخذ أشكالا متنوعة، بعضها أقل سهولة من حيث الفهم والاستخدام من البعض الآخر. وينبغي أن يقوم نص مشروع القانون المعدِل بإخبار القارئ ***بوضوح بما كان ينص عليه القانون القديم، وما سينص عليه ذلك القانون بعد تعديله.*** وفي المربع

التالي، سنذكر بالتفصيل بعض القصص المرعبة التي تبين كيف يجب ***ألا*** يكون التعديل وتقترح طرقا للوفاء بمعايير ***سهولة الاستخدام*** و***سهولة الفهم***.

أشكال التعديلات

شكل التعديلات

افترض أن المادة 77 من قانون البنك المركزي لسنة 1999 تنص على التالي:

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

وتقترح الحكومة مشروع قانون لتعديل المادة 77 من خلال إضافة اعتبار جديد ينبغي أن يأخذه مجلس الإدارة في الحسبان عند اتخاذ قرار بشأن زيادة كمية النقود المعروضة أو خفضها، ويتمثل هذا الاعتبار في: "متطلبات التنمية". كيف سيذكر مشروع القانون هذا التعديل من ناحية *الشكل*؟

ينبغي أن تبدأ العديد من تلك الأشكال بنفس "الجملة الافتتاحية"، المشابهة للجملة التالية: "يعدل هذا القانون المادة 77 من قانون البنك المركزي لسنة 1999، على النحو التالي:..." ولكن ما هو الشكل الذي يجب أن يتخذه مضمون التعديل؟

أشكال التعديلات السيئة

يجب ألا يتخذ التعديل أيا من الأشكال التالية:

1. **التعديل المبهم:** يحدد هذا التعديل الكلمات التي سيتم تغييرها دون أن يتضمن النص الحالي للمادة موضع النقاش. *مثال:*

"1. أضف بعد كلمة "المصرفي" الكلمات، "وعلى متطلبات التنمية""".

2. **التعديل غير المباشر:** حيث يعرض أثر التعديل بعبارات عامة. *مثال:*

"عدّل المادة 77 من قانون البنك المركزي لسنة 1999، بحيث يأخذ مجلس الإدارة في الحسبان أيضا متطلبات التنمية، عند اتخاذ قرار بشأن كمية النقود المعروضة".

يمكن أن يتخذ ***التعديل*** أحد الأشكال التالية:

1. **الإلغاء والاستبدال:** الغ المادة القديمة واستعض عنها بالمادة الجديدة. *مثال:*

> "يلغي هذا القانون المادة 77 من قانون البنك المركزي، ويستعيض عنها بما يلي:
>
> "عند اتخاذ قرار بشأن زيادة كمية النقود المعروضة أو خفضها، على مجلس الإدارة أن يأخذ في الحسبان الأثر الذي سيتركه التغيير المقترح في كمية النقود المعروضة على المستهلكين، وعلى توافر رأس المال للأغراض الاستثمارية، وعلى استقرار النظام المصرفي، وعلى متطلبات التنمية".

العيوب: هناك نقطتا ضعف في أسلوب الإلغاء والاستبدال:

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

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

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

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



ملخص

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

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

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



تدريبات

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

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

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

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

أ. تدرس شكله العام ("تنظيمه" أو "بناءه")؟

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

ج. تتحقق من وضوح كل جملة؟

د. تضمن أن التعديل سيثبت سهولة فهمه وسهولة استخدامه؟



بعض الإجابات: صياغة أفضل للجمل

(التدريب الوارد في صفحة 176)

1. يأمر مشروع القانون الفاعل – "الشخص الذي تجاوز عمره الخامسة والستين" – بأن "يتسلم" معاشا. ولكن تسلم الشيء لا يمثل فعلا. إذ يتمثل الفعل هنا في *إعطاء* المعاش. لذا، ينبغي أن تنص الجملة، مثلا، على التالي: "يدفع مفوض صندوق المعاشات معاشا للشخص الذي تجاوز عمره الخامسة والستين".
2. توجه هذه الجملة الأمر إلى شيء غير حي – اللوائح. لذلك، ينبغي عليك أن تقترح تعديلا لتوجيه الأمر إلى أي شخص يمنحه مشروع القانون سلطة وضع اللوائح وإصدارها.
3. لا تذكر الجملة من الذي يقوم بالفعل. ويفترض أن صائغ مشروع القانون اعتبر أنه، في الدعوى القضائية المرفوعة بشكل سليم، سوف تأمر المحكمة المدير بدفع تعويضات للشخص المتضرر من سوء إدارة المدير. وينبغي أن يذكر مشروع القانون ذلك.
4. الجملة لا تأمر بشيء ، أو تحظره، أو تجيزه. وبدلا من ذلك، تقرر أن للمرأة "حقا". وتعلمنا القواعد الأولية للفقه القانوني أن "للحق" "واجبا" ملازما له. وهنا، من الواضح أن واجب صاحب العمل يكمن في معاملة المرأة "معاملة متساوية" – ولكن يبدو أن هذا الواجب مذكور بشكل غير مباشر، وغامض للغاية. ولتحسين مشروع القانون، يمكن أن يكتب الصائغ الجملة في شكل أمر مباشر إلى صاحب العمل كي يتصرف على النحو اللازم ليعامل النساء معاملة مساوية لمعاملة الرجال في العلاقة الوظيفية – مثلا، كأن تأمر الجملة صاحب العمل بأن يدفع أجورا متساوية عن العمل المتساوي في القيمة، وأن يُرقي النساء وفقا لنفس المعايير التي يرقي بها الرجال، إلخ.



الفصل التاسع: سن تشريعات لتعزيز الحكم الجيد

يشكو الناس في بعض البلدان من أن ثقافة الفساد المنتشرة بين المسئولين تقوض بحق جهود التنمية. ويشكل ذلك تحديا كبيرا بالنسبة للمشرعين؛ فكيف يضمنون أن أحكام مشروع القانون تقلل من الخطر الدائم المتمثل في عمليات صنع القرارات التعسفية التي يتبعها المسئولون وفي سلوكياتهم الفاسدة؟ ولا يستطيع أي قانون أن يقضي تماما على الفساد. ومع ذلك، تستطيع القوانين التي تسنها أن تصعِّب على المسئولين ممارسة الفساد. ويزودك هذا الفصل بالأدوات التي ستقيّم بها ما إذا كانت الأحكام التفصيلية لمشروع القانون من المرجح أن تقلل من السلوكيات الفاسدة.

ولا يستطيع أحد بمجرد دراسته لأحد القرارات – الصادرة عن محكمة، أو وزير، أو مسئول في جهاز – أن يحدد ما إذا كان هذا القرار يتوافق مع سيادة القانون. ولتقليل احتمال إجازة مشروع القانون لعمليات صنع قرار فاسدة وتعسفية، يجب أن يحدد مشروع القانون تنظيمات لصنع القرار يستطيع صانعو القرار من خلالها أن:

(أ) يتلقوا ***المدخلات*** و***الملاحظات*** ذات الصلة من قطاع المنتفعين بأكمله (ويستبعدوا الأمور غير ذات الصلة أو الأمور الضارة)؛

(ب) يأخذوا في حسبانهم ***معايير محددة*** يجب أن يدرسوها؛

(ج) يستعملوا منهجا يضمن لهم استناد قراراتهم إلى ***الحقائق والمنطق***؛

(د) يصلوا إلى قراراتهم باستخدام إجراءات تتسم بالشفافية وتخضع للمساءلة.

ومن خلال إتباع الخطوات الأربع لحل المشاكل، يناقش هذا الفصل:

أ. أخطر السلوكيات الفاسدة التي تصدر عن المسئولين وأكثرها شيوعا؛

ب. بعض التفسيرات والحلول التشريعية المحتملة لتلك السلوكيات الفاسدة، مع التأكيد على أن جذور هذه السلوكيات تكمن، ليس فقط في الأفراد ضعاف النفوس، بل أيضا في المؤسسات الضعيفة؛

ج. الوسائل التشريعية التي تنظم حرية التصرف المتاحة للمسئولين؛

د. الآليات التي تعزز الشفافية والمساءلة؛

ه. استراتيجية عامة وقوانين محددة لمقاومة "ثقافة الفساد" من خلال السيطرة على المشتريات الحكومية، وتقليل تضارب المصالح لدى المسئولين، وتنفيذ قواعد السلوك الخاصة بالمسئولين.

أ. الممارسات الفاسدة تقوض الحكم الجيد

الممارسات الفاسدة

ترتبط الممارسات الفاسدة دائما ***بممارسة*** المسئولين ***لسلطتهم العامة من أجل تحقيق أغراضهم الشخصية***. ويبدو أن هناك خمسة أنواع من السلوكيات الفاسدة الأكثر شيوعا:

(1) **الرشوة:** يتلقى المسئول ثمن ممارسة حرية التصرف الممنوحة له لصالح من يدفع.

(2) **الاختلاس:** يأخذ المسئول مالا من الأموال المؤتمن عليها ويستخدمه في أغراض شخصية.

(3) **المضاربة:** يستخدم المسئول معلومات يحصل عليها من خلال عمله ليحقق ربحا بطرق ملتوية.

(4) **المحسوبية ومحاباة الأقارب:** يستخدم المسئول سلطته الرسمية لتوفير الوظائف لأفراد عائلته وأصدقائه، بغض النظر عن عنصر الجدارة.

(5) **تضارب المصالح:** يصدر المسئول، سواء عن عمد أو دون عمد، قرارا لا تدفعه إليه المصلحة العامة، بل تدفعه إليه المصلحة الشخصية أو المادية.

وتشكل كل هذه الأنواع أمثلة على التعسف في عملية صنع القرار؛ كما أن كل هذه الأنواع تقوض الحكم الجيد.



تدريب:

الممارسات الفاسدة

هل رأيت أي دلائل على أنواع الممارسات الفاسدة هذه في بلدك؟ وتحت أية فئة من الفئات المذكورة أعلاه تعتقد أن الممارسة الفاسدة تندرج؟

ب. تفسيرات للفساد

يدرس هذا القسم:

(1) مختلف المسببات المتعددة للفساد؛

(2) عدم ملاءمة الحلول الموجهة فقط نحو المسببات "الذاتية"؛

(3) ضرورة التقليل من المسببات "الموضوعية" عن طريق ضمان الشفافية، والمساءلة، والمشاركة في عملية صنع القرار.

1. لا يوجد تفسير واحد مناسب، ولا حل واحد مناسب لكل الممارسات الفاسدة

تتسبب عوامل مختلفة في حدوث مختلف أنواع الفساد باختلاف الزمان والمكان. فلا تختلف الرشوة عن الاختلاس أو محاباة الأقارب فحسب؛ بل تختلف أيضا طبيعة ومسببات الرشوة باختلاف الزمان والمكان. ويكمن وراء حوادث الفساد المختلفة التي قد تبدو متشابهة عدد من المكلفين بالأدوار، والسلوكيات، والتفسيرات الواضحة والمستقلة. تأمّل، على سبيل المثال، هذه الأنواع المختلفة من الرشوة التي قبلها: مسئولون بوزارة التعليم لكي ينحازوا إلى كتاب مدرسي خاص بناشرين معينين في زيمبابوي في ثمانينات القرن العشرين؛ أو قضاة في نيبال لكي يصدروا حكما لصالح طرف معين؛ ومشرف بناء نيجيري لكي يقبل خرسانة تحتوي على نسبة من الرمل تفوق النسبة المطلوبة ونسبة من الإسمنت تقل عن النسبة المطلوبة؛ وضابط جمارك إندونيسي لكي يصنف بضائع أحد المستوردين في فئة ضريبية أقل من الفئة المشترطة في اللوائح. وتختلف تفسيرات الفساد أيضا باختلاف درجة المسئول؛ فعلى سبيل المثال، يختلف تفسير مطالبة وزير يحصل على مرتب مرتفع برشوة تقدر بالملايين لترسية عقد خاص بسفينة حربية على شركة معينة عن تفسير وراء مطالبة ممرضة في مستشفى تحصل على أجر زهيد بقروش لتقدم للمريض ملاءات نظيفة.

2. لماذا يندر نجاح الحلول التشريعية عندما تفترض وجود مسببات ذاتية للفساد؟

يفترض المشرعون في معظم الأحيان (ضمنيا إن لم يكن صراحة) أن المسئولين يتصرفون بشكل فاسد لأسباب ***ذاتية*** فقط – بسبب جشعهم، أو عدم استقامة أخلاقهم، أو تقديرهم للقرابة على حساب الجدارة. ونظرا لأن هؤلاء المشرعين لا يستسيغون استخدام آليات موضوعية لتغيير عقول هؤلاء المسئولين الفاسدين، يلجأ كثير من المشرعين إلى جزاءات جنائية عنيفة – بما في ذلك عقوبة الإعدام. ويتجاهل هؤلاء المشرعون حقيقة أن عقوبة الإعدام، بوصفها رادعا عاما، لا تنجح قط (ناهيك عن أنها تنتهك حقوق الإنسان).

ويمكن أن تنقل بعض الجزاءات الجنائية رسالة مفادها أن الدولة لا تسمح بالفساد. ومع ذلك، نجد أن طبيعة الفساد تمنع تنفيذ تلك الجزاءات بفعالية، إذا حاولت السلطات تطبيقها بهمة. فكما يحدث في جرائم المقامرة، والبغاء، والمخدرات؛ تحصل الأطراف الفاسدة على المزايا، ولكن لا توجد في العادة "ضحية" محددة لتبلغ الشرطة بالجريمة. وحتى مع وجود القوانين التي تدعو الناس للإبلاغ عن المجرمين وتخصص مقابل ذلك مكافآت ضخمة، وخطوط هاتفية ساخنة، ووحدات



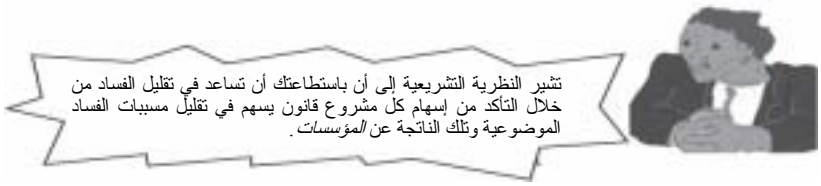
متخصصة وفعالة لتنفيذ الأحكام؛ فإن العقاب الجنائي قلما نجح في استئصال ثقافة الفساد الراسخة.

ويوصي بعض الخبراء بالكثير من التفاهات للتعامل مع هذه الشرور الذاتية المسببة للفساد مثل: "مرور الوقت"، و"انتشار التعليم"، و"تطور الرأي العام"، و"نمو التجارة والصناعة"، و"نمو الطبقة المتخصصة"، و"نشر السلطة" من السياسيين إلى المجتمع بأكمله، و"الديمقراطية"، و"ازدياد هيبة المحاسبين ومراجعي الحسابات"، و"التطبيق الصارم" لقوانين مكافحة الفساد، و"الشاهد الشخصي على الأفراد المعارضين للرشوة والفساد". ولا تقدم هذه الأفكار المبتذلة قدرا كبيرا من المساعدة للناس الذين يتولى شئون حكومتهم مسئولون يبيعون المصالح وينشلون جيوب المواطنين كل يوم.



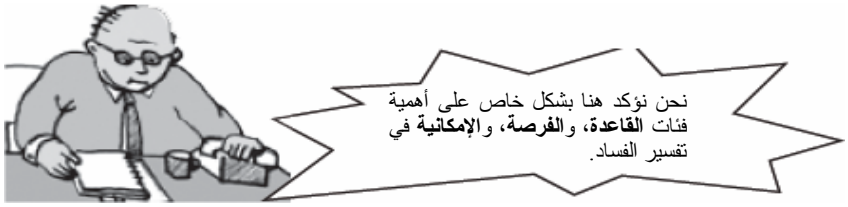
تدريب:

لكي تحاول أن تستأصل الفساد، هل اعتمدت حكومة بلدك بشكل أساسي على القانون الجنائي؟ وإذا كان الأمر كذلك، هل قلل ذلك بشكل فعال من حدوث السلوكيات الفاسدة؟



3. التفسيرات الموضوعية للفساد

يتولد الفساد حيثما تسمح له المؤسسات بذلك. فقد تساعد أحكام مشروع القانون على تغيير أو التخلص من ***مسببات الفساد المتصلة بالمؤسسات*** حسبما توضح فئات الروكيبي.



يمكن أن يتسبب القانون في الفساد. فمن خلال إعطاء المسئولين سلطة تخولهم حرية التصرف في توزيع الموارد الحكومية الشحيحة عند ازدياد الطلب عليها، تساعد ***القوانين رديئة الصياغة*** في خلق ظروف يتولد فيها الفساد. وكثيرا ما

يحتوي قانون الأسرار الرسمية ولوائح الخدمة المدنية على أحكام السرية التي تسمح للفساد بالازدهار في الخفاء. ويتولد السلوك الفاسد نتيجة انعدام المساءلة، لا سيما المساءلة المالية.

الفرصة والإمكانية يمكن أيضا أن يتسببا في الفساد. قبل أكثر من ألفي سنة مضت، أوضح الفيلسوف اليوناني أرسطو المفارقة الكبرى التي تواجهها الحكومة؛ وهي أن القانون لا يستطيع أن يتجنب منح السلطة (أي حرية التصرف) للمسئولين كي يتخذوا قرارات حاسمة. ولكن كيف يمكن تجنب ممارسة السلطة لأسباب ذاتية؟ في القرن العشرين، لاحظ الفقيه القانوني الأمريكي، روسكو باوند Roscoe Pound، أن ***الفقه القانوني كله يدور حول حرية التصرف ومراقبة تلك الحرية.***

إن إعطاء سلطة غير خاضعة للمساءلة لتوزيع الخدمات الرسمية يوفر للمسئولين فرصا للتصرف بشكل فاسد. ويتمثل ذلك في المشتريات، وفي منح التراخيص، وفي البت في النزاعات، وفي منح الاستثناءات فيما يتصل بتقسيم المدن وتخطيطها، وفي تحديد مواقع المنشآت الحكومية، وفي تحديد ما إذا كان الفلاح قد أحضر إلى مكتب المجلس التسويقي ستة عشر كيلو من الكاكاو أم خمسة عشر كيلو فقط (مما يُمكّن المسئول من أن يضع في جيبه ثمن كيلو إضافي)، وفي اتخاذ قرار حول من سيحصل على الائتمان في خطة إقراض حكومية لمساعدة صغار المزارعين والصناعات الناشئة، وفي إدارة شركة حكومية للكهرباء، أو للصلب، أو لخطوط طيران، وغير ذلك من آلاف الحالات. وتختلف الظروف؛ فمدير قطاع المساعدات الملاحية التابع لخفر السواحل قد تكون فرص استغلاله للوظيفة من أجل تحقيق مصالح فاسدة أقل من مسئول في وزارة التعدين يعتمد التراخيص الخاصة بحفر آبار النفط.

ويدعي الكّتاب الليبراليون الجدد أن العلاج الأساسي للفساد يكمن في إخراج الحكومة "من دائرة الأعمال". إذ يرى هؤلاء الكّتاب أنه عندما لا يتوفر لدى الحكومة خدمات تهبها، لا يمكن أن يكون هناك مجال للفساد. ذلك أن "اليد الخفية" للسوق تضمن أفضل تخصيص ممكن للموارد.

ومع ذلك، فبدون قوانين ومؤسسات ملائمة، نجد أن "اليد الخفية" للسوق، في كل مكان، كثيرا جدا ما تمكّن القلة القوية التي تحتكر السوق بمصالحها من فرض أسعار باهظة للغاية، والحد من فرص الدخول إلى السوق، وتقييد المعلومات الخاصة بالسوق، وإنتاج بضائع رديئة وخطيرة أحيانا، واستخدام المعلومات التي تحصل عليها من المطلعين على بواطن الأمور بما يحقق لهم الفوائد. وهناك لائحة طويلة من أشكال إساءة استخدام السلطة تبدي كثيرا من نفس السمات التي تتصف بها السلوكيات الفاسدة الصادرة عن المسئولين الحكوميين. وعلى مدار السنين، أصبحت حكومات البلدان الصناعية تستخدم القانون لتقييد السلوكيات السيئة التي تصدر عن الأطراف الفاعلة في السوق. **ولكن *كيف يستطيع المشرعون أن يحموا بلدانهم من إساءة استخدام السوق وأن يقللوا في نفس الوقت من خطر السلوكيات الفاسدة للمسئولين؟ هذه هي القضية التي تواجهها.***

وبالطبع، ينبغي أن يعاقب القانون على الفساد إذا استطاعت الشرطة أن تقبض على المجرمين. ومن المرجح أن تثبت القوانين الهادفة لتقليل المسببات الموضوعية التي تقترحها فئات الروكيبي، والمتمثلة في القاعدة، والفرصة، والإمكانية، مزيدا من الفعالية. ويؤكد القسم التالي على ضرورة فرض قيود على حرية التصرف الممنوحة للمسئولين لصنع القرارات.



ج. الحد من نطاق حرية التصرف الممنوحة للمسئولين

لا ريب في أن حرية التصرف عندما تكون سرية، وغير خاضعة للمساءلة، وواسعة النطاق بلا ضرورة تخلق فرصا لصنع قرارات تعسفية وفاسدة. **أولا**، اسأل دائما، هل يحتوي مشروع القانون على قواعد تتطلب من صانعي القرارات ***أن يضعوا في اعتبارهم نطاقا محددا من العوامل – يقتصر على هذه العوامل فقط؟*** **ثانيا**، تأكد من أن مشروع القانون لا يجيز صنع القرار إلا من خلال ***الإجراءات التي يسمح بها القانون.***



نموذج للخطوات التنظيمية لصنع القرار

ويستعرض هذا القسم نموذج المدخلات والمخرجات الخاص بعملية صنع القرار ليحدد النقاط والسبل الرئيسية التي تستطيع تفاصيل مشروع القانون من خلالها أن تقيد حرية التصرف الممنوحة للمسئولين (انظر الفصل السادس).

1. **عمليات المدخلات وإبداء الملاحظات.** قد يحد القانون من نطاق حرية التصرف الممنوحة للمسئولين من خلال تحديد معايير تحكم أنواع الحقائق والأفكار التي قد يأخذونها في الاعتبار.

أ. ***الحد من الموضوعات التي يجوز لمسئولي الجهاز التنفيذي البت فيها.*** إذا أجاز قانون لمسئولي الجهاز التنفيذي ألا يتخذوا قرارات إلا في موضوعات محددة، فإن قاعدة تجاوز السلطات ستمنعهم من أن يتخذوا قرارا في موضوعات أخرى. فإذا نص قانون على أنه: "يجوز لجهاز البيئة التعدينية أن يصدر قواعد تتصل بالرقابة على البيئة في مواقع التعدين الخاصة بالفحم والصخور الصلبة"، لا يستطيع هذا الجهاز من الناحية القانونية أن يصدر قاعدة لتنظيم حفر آبار النفط (لأن "مواقع التعدين الخاصة بالصخور الصلبة" لا تندرج تحتها "آبار النفط").

ب. ***تحديد من يجوز له تقديم المدخلات وإبداء الملاحظات.*** عندما يعقد المسئولون العزم على اتخاذ قرار تعسفي، قد يقصرون الحقائق والآراء التي يأخذونها في اعتبارهم على تلك التي تؤيد موقفهم الذي حددوه سلفا لأنفسهم (ففي يوم التفتيش على سلامة أحد المصانع، قد يتناول مفتش السلامة الصناعية طعام الغداء مع صاحب العمل، متجاهلا قادة اتحاد العمال). وعلى نحو مشابه وبشكل ثابت، يعقد المسئول الذي عزم على التصرف الفاسد اجتماعات سرية مع المفسدين، ويتجاهل مدخلات المنتفعين الآخرين. وللحيلولة دون السلوكيات التعسفية أو الفاسدة من جانب المسئولين، يمكن أن يوجب القانون على المسئولين أن يوفروا للجمهور فرصة للتعبير عن آرائهم؛ ويلتمسوا الحقائق والأفكار من المجموعات الضعيفة التي من المرجح أن يؤثر عليها القانون؛ ويحجموا عن الاتصال بأحد الأطراف المتأثرة دون حضور الأطراف المتأثرة الأخرى.

مثال

افرض أن قانونا ما يخول إحدى الوزارات وضع لوائح تسهل دخول الأشخاص المعاقين إلى مبنى عام، ويجب القانون على الوزارة أن تأخذ أولا رأي ممثلين عن مجموعات المعاقين. ولكن مفتش البناء (الذي أخذ رشوة من المقاول، دون أن يجري مزيدا من المشاورات مع المجموعات الممثلة للأشخاص المعاقين،) قد يسمح للمقاول بعدم توفير مدخل للكراسي المتحركة بالمبنى العام. فإذا تقدم أحد المعاقين بشكوى، من المرجح أن تصر المحكمة على توفير مدخل للكراسي المتحركة، استنادا إلى أن مفتش البناء لم تكن لديه سلطة بموجب القانون ليعفي المقاول من هذا الشرط.

وقد يحد القانون من المدخلات من خلال ***تحديد*** من له الصفة (الحق) في المثول وتقديم الأدلة والحجج. وقد يوجب القانون على مسئولي الجهاز الاستجابة كتابيا للمنتفع الذي يشكو من قرار ما. وإذا لم يستجب المسئولون لشكوى صحيحة، يمكن أن تلغي المحكمة القرار.

ج. ***تقييد قبول مدخلات جوهرية في عملية صنع القرار.*** يمكن أن يحدد القانون معايير تحد بشكل مباشر أو غير مباشر من قبول المدخلات في عمليات صنع القرار.

وعلى سبيل المثال، فإنه في إجراء ما للبت فيما إذا كان ينبغي على جهاز ما اعتبار نوع معين من الأحياء معرضا للأخطار، يمكن أن ينص القانون بشكل ***مباشر*** على أنه: "لا يجوز لمن ينظر في الأمر أن يقبل دليلا على الأهمية الاقتصادية لجمع هذا النوع"؛ ويمكن ينص القانون بشكل ***غير مباشر*** على أنه: "لا يجوز للجهاز أن يأخذ في الاعتبار الأهمية الاقتصادية لجمع هذا النوع".

وفي كلتا الحالتين، تحظر قاعدة تجاوز السلطات على المسئول الذي ينظر في الأمر قبول الأدلة المحظورة أو أخذها في الاعتبار (انظر القسم الفرعي 2(ب)، أدناه).

2. القيود الإجرائية والموضوعية المفروضة على عملية التحويل. يمكن أن يحد مشروع القانون أيضا من حرية التصرف الممنوحة للمسئولين من خلال تنظيم عملية التحويل.

أ. ***طلب تبرير للقرار.*** للتقليل من خطر تأثير الفساد، قد يقيد القانون عملية التحويل من خلال عدة وسائل إجرائية:

- إلزام مسئولي الجهاز التنفيذي بأن يوضحوا كتابيا الحقائق والمنطق وراء اتخاذ القرار؛
- إلزام المسئولين باتباع الإجراءات التي سبق للجهاز اتباعها في مثل هذه الحالات؛
- اشتراط أن يتولى عملية صنع القرار مسئولان أو أكثر.



تدريب:

هل تستطيع أن تفكر في قيود إجرائية أخرى يمكن فرضها على عملية التحويل؟

ب. العوامل التقييدية التي يأخذها المسئولون في اعتبارهم

في معظم الأحيان، تقيد مشروعات القوانين من حرية التصرف الممنوحة للمسئولين من خلال تحديد العوامل التي قد يأخذه، أو لا يأخذها، في حسبانهم المسئولون عن صنع القرار.

مثال

"عند إصدار، أو رفض إصدار ترخيص بالتعدين بموجب هذه المادة يجوز للجهاز أن يأخذ في حسبانه العوامل التالية على سبيل الحصر: احتمال أن يضر النشاط التعديني المقترح بالبيئة الطبيعية، والمعالم الثقافية أو المعمارية، والكنوز الأثرية؛ واحتمال أن يلوث النشاط الهواء، أو الماء، أو السمع، أو الخصائص الجمالية الطبيعية للبيئة؛ واحتمال أن يدمر النشاط أنواعا نادرة من النباتات والحيوانات البرية".

افرض أن الجهاز قبل الدلائل التي تبرهن على أن النشاط التعديني المقترح "سيتعارض على نحو غير ملائم مع المهن الزراعية"، ثم رفض الجهاز بعد ذلك أن يرخص هذا النشاط التعديني، وأرجع السبب في ذلك جزئيا إلى أن المنجم من المحتمل أن يتعارض مع النشاط الزراعي في الموقع. ونظرا لأن الجهاز أخذ في اعتباره أمرا (التعارض مع المهن الزراعية) استبعده القانون واجب التطبيق ضمنيا من العوامل التي يمكن أن يأخذها الجهاز في حسبانه، لن تدعم المحكمة على الأرجح قرار الجهاز. وإذا اعترض المزارعون، ينبغي عليهم أن يسعوا لتغيير القانون.

ويمكن أن يشترط مشروع القانون، بأساليب متنوعة، عوامل يجب على المسئول أو يجوز له أن يأخذها في اعتباره عند صياغة اللوائح. فمن ناحية، قد تعطي قاعدة "الخط الواضح" bright-line" rule" حدا أدنى من حرية التصرف للمسئولين – مثلا، قد يوجب القانون على الطيارين أن يتقاعدوا عند بلوغ سن الستين. ومن ناحية أخرى، قد يمنح القانون الجهاز حرية التصرف التي تمكنه من إحالة الطيار إلى التقاعد "عندما يرى الجهاز أن ذلك أفضل". وهناك بدائل كثيرة

بين طرفي النقيض هذين. ولكن، كلما زاد الابتعاد عن قاعدة الخط الواضح، كلما سمحت القاعدة القانونية بمزيد من حرية التصرف، وزادت إمكانية الفساد.

مثال

الطريق الطويل من قاعدة "الخط الواضح" إلى حرية تصرف الجهاز

قد يوجب القانون على الطيارين أن يتقاعدوا عند بلوغ سن الستين. وقد يعطي القانون الجهاز حرية التصرف التي تمكنه من إحالة الطيار إلى التقاعد "عندما يرى الجهاز أن ذلك أفضل". وهناك نطاق كامل من البدائل بين هذين الخيارين. ولوضع قاعدة قد تتمكن المحكمة من خلالها في وقت لاحق من قياس ممارسة المسئول لحرية التصرف الممنوحة له، يمكن أن يوجب القانون على الجهاز أن يحيل الطيار إلى التقاعد "حينما يصبح الطيار غير لائق جسمانيا لممارسة الطيران"، أو قد يعدد القانون عوامل لأخذها في الاعتبار، تاركا الموازنة النسبية بين هذه العوامل للمسئولين الذين يتخذون القرار. (على سبيل المثال، يجوز للجهاز أن يحيل الطيار إلى التقاعد عندما لا يصبح لائقا لممارسة الطيران، مع الأخذ في الحسبان عوامل مثل قوة الإبصار، والوقت المستغرق في صدور رد الفعل، وحدة السمع، والتناسق اليدوي البصري، وصحة القلب). وقد يختصر القانون هذه العوامل في سلسلة من قواعد الخط الواضح؛ ومثال ذلك أن ينص على أنه "لا يجوز للطيار أن يحتفظ برخصة الطيران إذا كانت قوة إبصاره أقل من 6/6 في كل عين بعد التصحيح؛ وضغط دمه قد تخطى حدودا معينة؛ وليست لديه القدرة على أداء تمارين الجلوس بزاوية قائمة بعد الاستلقاء خمسا وثلاثين مرة دون توقف؛ إلخ.

وقد يعطي التشريع مسئولي الجهاز التنفيذي حرية التصرف ليجربوا (ويعدلوا) المعايير من خلال تغيير العوامل التي يجب أن يأخذوها في الاعتبار. وفي نفس الوقت يمكن أن يوجب التشريع على المسئولين استمرار تطبيق قائمة من المعايير، وإبداء أسباب للتغييرات التي يجرونها عليها. ولتعزيز الاتساق وإضافة العوامل ذات الصلة حالة بحالة، قد يوجب القانون على المسئولين اتباع الإجراءات التي سبق للجهاز اتباعها في هذه الحالات.

وأخيرا، تفرض في الواقع مادة "الأهداف العامة" المنصوص عليها في مشروع القانون معايير لحرية التصرف. ويتوقف تحديد المعايير أو الارتكان إلى مادة "الأهداف العامة" على ما هو مطلوب لحل أنواع الموضوعات التي يجب على المسئولين أن يتخذوا قرارا بشأنها، وعلى ما إذا كانت هناك أسباب كافية لمنح المسئولين حرية التصرف اللازمة لاتخاذ قرار بشأن هذه الموضوعات.

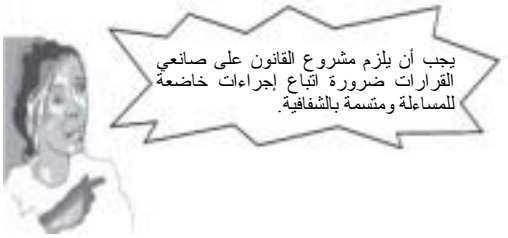
وبطبيعة الحال، يبدو أن تحديد معايير لقرارات غاية في التعقيد أمر صعب إن لم يكن مستحيلا تقريبا. وكلما زاد عدد العوامل التي من المرجح أن تؤثر على القرارات، كلما بدت المعايير أكثر ضرورة؛ ولكن كيف يستطيع مشروع القانون أن ينص على كل تلك المعايير التي من المرجح أن يثبت أنها ذات صلة؟ فحتى المعيار الغامض، مثل كلمة "معقول"، قد يبدو أفضل من لا شيء. ولكن، المعايير الغامضة تخلق خطرين:

(1) عند استئناف القرار، قد تستبدل المحكمة غير المتخصصة أحكامها غير الجيدة نسبيا بأحكام الجهاز المتخصص. (انظر الفصل السادس)؛

(2) عندما يوجب القانون على المحاكم أن تذعن لحكم الجهاز، يمكن أن تعيق المعايير الغامضة جهود القاضي للاعتراض على قرار فاسد أو تعسفي صادر عن الجهاز.

وقد يوجب القانون على الجهاز، كحل محتمل، أن يرفق بقراره بيانا بالأثر، يعدد إلى جانب قراره العوامل التي أخذها المسئولون في اعتبارهم عند تقييم التبعات المرجحة لذلك القرار. وعند استئناف القرار، يجوز عندئذ للمحكمة أو جهاز المراجعة أن "ينتقد" الجهاز التنفيذي حول كفاية الأسباب المقدمة. وما لم تستطع إحدى المنظمات – عادة ما تكون من منظمات المجتمع المدني - أن تتحمل تكاليف رفع قضية أمام المحكمة، سيموت الحكم الخاص ببيان الأثر عند مولده. وفي بعض البلدان، يجوز للمحقق في الشكاوى الإدارية ombud (انظر صفحة 205) أن يستمع إلى الشكاوى المقدمة ضد القرارات الإدارية.

تذكر أنه: ما لم ينظم مشروع القانون، في بلدك، عملية منح حرية التصرف بشكل فعال، فإنه سيوفر مرتعا خصبا للفساد. وتأكد، بقدر الإمكان، أن كل مشروع قانون يحتوي على معايير وإجراءات مناسبة لتقييد حرية التصرف الممنوحة للجهاز التنفيذي.



د. المساءلة والشفافية

1. مؤسسات المساءلة

لكي يقلل مشروع القانون من خطر الفساد الماثل دائما، يجب أن تلزم تفاصيله المسئولين بإبداء أسباب لكل القرارات المهمة، لا سيما تلك المتصلة بالموارد المالية.

أ. المساءلة عن القرارات.

قد يؤسس مشروع القانون مؤسسات توجب:

(1) المساءلة ***المستمرة***؛

(2) المساءلة استجابة ***لشكاوى*** طرف متظلم؛

(3) الخضوع للمساءلة أمام ***الجهات الأعلى***، أي أمام مسئول أعلى وفقا لتدرج السلطة (مشرف إداري، أو قاض)؛

(4) المساءلة أمام ***الجهات الأدنى***، مثل، لجنة تشريعية، أو اجتماع عام للمنتفعين، أو اجتماع للمدينة.

ومن بين الوسائل المفيدة الإلزام بما يلي:

- إبداء ***أسباب مكتوبة ومنشورة*** للقرارات حتى يتمكن المشرعون والشعب من التأكد من أن جهات الإدارة قد أخذت في الحسبان العوامل ذات الصلة.
- إجراء ***تقييمات دورية للآثار الاجتماعية للقانون*** عن طريق الإلزام بإدراج "بند للسريان المؤقت" (ينهي القانون في تاريخ محدد ما لم يتم تجديده من قبل السلطة التشريعية)؛ وبتقديم تقارير سنوية للسلطة التشريعية؛ وتكوين لجنة تشريعية إشرافية.
- وضع ***نظم لتسوية النزاعات*** حتى تستطيع الأطراف المظلومة أن تتظلم داخليا وخارجيا ضد القرارات الإدارية.
- وفي حالات معينة، **مراجعة القرارات المقترحة من قبل موظف إداري كبير.**
- ضم ***تقرير بحثي*** بمشروعات القوانين المهمة (بما في ذلك اللوائح الإدارية) يوضح أن مشروع القانون يحتوي على نظام مناسب للمساءلة يتلاءم مع موضوعه.

ب. المساءلة المالية. في التقليد الأنجلوفوني، ينص قانون تدقيق الحسابات والمالية عادة على الإطار الأساسي للمساءلة المالية. وإذا لم يوجد في بلدك مثل هذا القانون، تحقق من كل مشروع قانون كي تضمن أنه ينص على المساءلة المالية الأساسية. ويمكن أن توجب الأحكام المتصلة بالمساءلة المالية القيام بما يلي:

- تقديم ***تقارير حسابات سنوية*** من قبل مراجع حسابات مستقل؛
- تحديد ***موظف حكومي كبير وتكليفه بان يشهد*** بأن المصروفات، قبل إنفاقها، تفي بمتطلبات القوانين؛
- **إيداع** الجهاز التنفيذي ***أمواله بخزانة الدولة*** والاحتفاظ ***بدفاتر حسابية*** حديثة ***متاحة للتفتيش.*** تجنب إعطاء الجهاز سلطة منفردة على الأموال المخصصة لأغراض معينة.



2. مؤسسات الشفافية

ورثت بعض الحكومات قوانين الأسرار الرسمية من حكامها الفاشستيين السابقين. وعلى النقيض من ذلك، يتضمن الدستور السويدي مادة "للمعلومات العامة" تحظر، في كل الأمور تقريبا، الأسرار الحكومية. ويمكن أن تشجع أحكام مشروع

القانون على قدر كبير من الشفافية إذا أوجبت
على الجهاز أن:

- ***يعلن عن اجتماعاته مقدما،*** ويبلغ الشعب بحقه في الحضور؛
- ***يتيح،*** عند الطلب، ***للأشخاص المعنيين المعلومات ذات الصلة*** من ملفاته؛
- يوسع نطاق القواعد المتعلقة بالصفة ***ليسمح للأشخاص المعنيين بالحضور ومناقشة الإجراءات المتخذة من قبل الجهاز*** والتي قد تؤثر عليهم؛
- ***يوسع من نطاق مفهوم "المصلحة"*** ليسمح ليس فقط لأولئك الذين لديهم مصلحة مادية، وإنما أيضا لأولئك الذين لديهم مصلحة أيديولوجية بالتدخل في إجراء ما (على سبيل المثال، في إجراء للبت في بيع متنزه وطني، بما يسمح بالتدخل ليس فحسب بالنسبة لملاك الأراضي المجاورة للمتنزه بالتدخل، وإنما أيضا بالنسبة للمنظمات غير الحكومية المعنية بالحفاظ على أراضي المنتزه الوطني).



المشاركة

ضمان المشاركة في عملية وضع القواعد

يمكن أن يزيد مشروع القانون من صعوبة ممارسة الفساد من خلال زيادة المشاركة في عملية صنع القرار (وبالتالي سيقلل من احتمال قدرة الراشي على "شراء" قرار أو قاعدة لصالحه). وبالإضافة إلى النقاط المذكورة أعلاه، قد يتضمن مشروع القانون الآليات التالية:

الإخطار والتعليق: يجب على الجهاز أن ينشر اللائحة المقترحة في وسيلة إعلامية محددة، داعيا الشعب إلى تقديم تعليقات مكتوبة قبل تاريخ معين. وبعد استلام التعليقات، يعيد الجهاز النظر في اللائحة، وعند الضرورة، يعيد صياغتها. وعندما يصدر الجهاز اللائحة، يجب عليه أن يرفق بها بيانا بكل تعليق تم استلامه وتصرف الجهاز حيال كل تعليق، مع إبداء الأسباب.



التدريب الأول:

ينص جزء من مسودة مشروع قانون متعلق بتخصيص الموارد المائية على ما يلي:

"المادة (17). تخصيص مياه النهر.

(1) إذا كان هناك مستخدمان أو أكثر للمياه المتدفقة من نهر، أو جدول، أو قناة ري؛ يحدد الوزير بأمر منه نسبة المياه المتدفقة التي يجوز كل مستخدم أن يأخذها من النهر، أو الجدول، أو قناة الري.

(2) لا يجوز لأي شخص أن يتظلم من الأمر الصادر من الوزير".

انقد مسودة مشروع القانون من حيث إمكانية أن يؤدى المشروع إلى نتائج تتوافق مع سيادة القانون.



التدريب الثاني:

1. تحتوي المقتطفات التالية من أحد مشروعات القوانين على كل أحكامه الموضوعية المتعلقة بتأسيس جهاز للخدمة الوطنية داخل وزارة الدفاع. كيف ستقيم ما إذا كانت هذه الأحكام من المحتمل أن تتوافق مع سيادة القانون؟ وما هي التغييرات، إن وجدت، التي توصي بها؟

بعد النص على التعيينات في الجهاز، ومدة تولي المناصب فيه، إلخ، تنص مسودة مشروع القانون بعد ذلك على ما يلي:

"المادة (23). السلطات والواجبات. يختص الجهاز بالسلطات والواجبات التالية:

(1) إنشاء، وتشغيل، وإدارة نظام للخدمة الوطنية يتم توظيف خريجي جامعات الدولة فيه لمدة سنة واحدة بعد التخرج في أعمال لها أهمية وطنية.

(2) يجوز للجهاز أن يضع لوائح لتنفيذ السلطات الممنوحة له في المادة الفرعية (1).

لا يحتوي مشروع القانون على أحكام موضوعية أخرى.



التدريب الثالث:

2. ***تشير مسودة مشروع القانون التالية إلى أنه، في ظروف معينة، يجوز للمسئول أو الجهاز التنفيذي أن يستند في تشريعاته الفرعية إلى المفاوضات بين المنتفعين.*** على سبيل المثال، تستلزم صناعة الأجهزة الكهربائية درجة عالية من التوحيد القياسي standardization حتى تستطيع أن تعمل. إذ يجب أن يثق المستهلك في أنه عندما يشتري قابسا كهربائيا، سيتناسب هذا القابس مع المقبس الموجود في بيته. ولن يحدث ذلك إلا إذا وحدت الصناعة أحجام

وأشكال القوابس والمقابس. ولا يبدو أن هناك اعتراضا قويا على ترك هذا الموضوع للعوامل المتنوعة في صناعة الأجهزة الكهربائية كي تصل فيه إلى اتفاق حول اللوائح اللازمة لوضع هذه المعايير القياسية، وإصدار الجهاز لهذه اللوائح في شكل تشريعات فرعية لتنظيم مبيعات القوابس والمقابس الكهربائية في البلد.

انقد مشروع القانون التالي من حيث إمكانية تحقيقه لنتائج تتوافق مع سيادة القانون والحكم الجيد. ومع أخذ نقدك في الحسبان، كيف ستطلب من الصائغ أن يعيد كتابة مشروع القانون؟

تنص مسودة مشروع القانون على التالي:

"التفاوض التنظيمي

(1) يجوز لأي مسئول، أو جهاز، مخول بإصدار قرارات أو لوائح تتصل بهذا القانون أن يختار التفاوض التنظيمي كإجراء مسبق لإصدار القرارات أو اللوائح إما باعتبار هذا التفاوض جزءا مكملا للإجراء الموضح في المادة xx (المتصل بالإخطار والتعليق) أو باعتباره إجراءا مستقلا، وذلك إذا رأى المسئول أو الجهاز أن هذا الإجراء ملائم للمصلحة العامة.

(2) عند اتخاذ قرار بشأن استخدام التفاوض التنظيمي وحده أو باعتباره جزءا مكملا للإجراء الموضح في المادة xx، يجب على المسئول أو الجهاز أن يأخذ في حسبانه الاعتبارات التالية:

(أ) هل هناك حاجة للقاعدة؟

(ب) هل هناك عدد محدود من المصالح التي ستتأثر تأثرا ملحوظا بالقاعدة؟

(ج) هل هناك احتمال معقول لأن يتم تشكيل لجنة التفاوض بحيث تمثل على نحو متوازن الأشخاص الذين: –

1- يمكن أن يمثلوا بشكل مناسب المصالح المحددة في الفقرة (ب)؛

2- يرغبون في التفاوض بنية حسنة للوصول إلى إجماع حول القاعدة المقترحة،

(د) هل هناك احتمال معقول لأن تصل اللجنة إلى إجماع حول القاعدة المقترحة في خلال فترة زمنية محددة؟

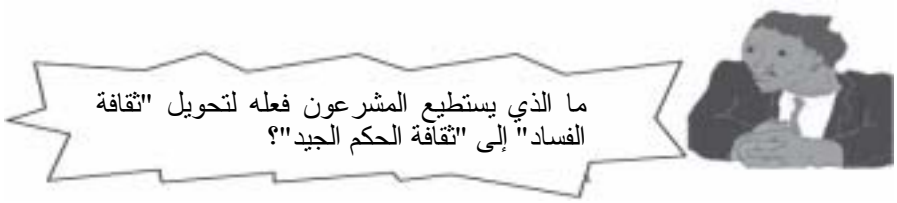
(ه) هل لدى الجهاز موارد مناسبة ورغبة في وضع هذه الموارد، بما في ذلك المساعدة الفنية، تحت تصرف لجنة التفاوض؟

(و) في حال اختيار الجهاز استخدام التفاوض كجزء مكمل لإجراء الإخطار والتعليق الموضح في الفقرة (1):

1- هل لن يؤدي استخدام التفاوض إلى حدوث تأخير لا داعي له للإخطار الخاص بوضع القاعدة المقترحة وإصدار القاعدة النهائية؛

2- هل سيستخدم الجهاز، إلى أقصى حد ممكن تمشيا مع التزاماته القانونية، إجماع اللجنة كأساس للقاعدة المقترحة من قبل الجهاز للإخطار والتعليق".

انقد مشروع القانون من حيث إمكانية تحقيقه لنتائج تتوافق مع سيادة القانون والحكم الجيد.



هـ. مقاومة "ثقافة الفساد"

يقترح هذا القسم في البداية استراتيجية عامة ثم يستعرض بعد ذلك التدابير التي قللت من السلوكيات الفاسدة في مجال المشتريات الحكومية، وتضارب المصالح، وقواعد السلوك في الخدمة المدنية.

1. استراتيجية عامة لمقاومة اليأس من القضاء على الفساد

تؤكد منظمة الشفافية الدولية Transparency International على ضرورة تبني نهج إيجابي يعبر عن الثقة في الموظفين الحكوميين والرغبة في مساعدتهم على الوفاء بمسئولياتهم المتصلة بالعمل من أجل المصلحة العامة. وتقترح قائمة الفحص الموضحة أدناه أسئلة يمكن أن تطرحها حول كل مشروع قانون.

قائمة فحص: وسائل الحماية التي يوفرها مشروع القانون ضد الفساد

قائمة فحص لتقييم وسائل الحماية التي يوفرها مشروع القانون ضد الفساد

لكي تقيّم ما إذا كانت الإجراءات الوقائية والضوابط التي يقترحها مشروع القانون تبدو مناسبة لمنع السلوكيات الفاسدة، يمكنك أن تستخدم قائمة الفحص هذه:

أ. هل أحكام مشروع القانون الخاصة بالبيئة العامة للرقابة على الجهاز التنفيذي تسمح بالفساد؟ وهل يحتوي مشروع القانون على أحكام تجعل من المرجح أن:

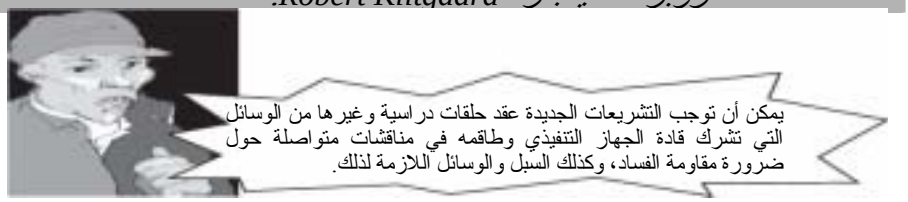
1. تقوم الإدارة بإخضاع الجهاز إلى نظام قوي للرقابة الداخلية؟
2. تتوفر لدى وحدات الجهاز علاقات مناسبة للإبلاغ عن الفساد؟
3. يعمل بالجهاز طاقم من الأشخاص الأكفاء والأمناء؟
4. يفهم موظفو الجهاز سياساته وإجراءاته ويعملوا معا لتنفيذها؟
5. يعد الجهاز ميزانية ويقدم تقارير حول موارده المالية وفقا لإجراءات محددة بوضوح ومنفذة بفعالية؟
6. يتوفر لدى الجهاز ضوابط مالية وإدارية راسخة ومضمونة – بما في ذلك استخدام أجهزة الكمبيوتر؟

ب. هل يفوض مشروع القانون بشكل مناسب قدرا من حرية التصرف للجهاز التنفيذي ويقيدها؟

ج. إلى أي مدى يغري نشاط الجهاز بالفساد؟

1. هل تبدو أحكام مشروع القانون الخاصة ببرنامج الجهاز غامضة أو معقدة؟ وهل من المرجح أن يشترك الجهاز بقوة في تعاملات نقدية، أو في مجال التصديق على الرخص، أو الأذون، أو الشهادات؟ (كلما زاد انخراط الجهاز في هذه الأنشطة، زاد خطر الفساد.)
2. في ضوء أنشطة الجهاز، هل يبدو المبلغ المطلوب لتمويل الجهاز كبيرا؟ (في حالة وجود فساد، كلما كبرت الميزانية، زادت الخسارة.)
3. هل سيكون لأنشطة الجهاز تأثير مالي مهم على المصالح غير الحكومية؟ (كلما ازداد "الريع"، زاد الحافز للفساد.)
4. هل ينفذ الجهاز برنامجا جديدا؟ وهل يعمل في ظل إطار زمني ضيق أو تاريخ انتهاء وشيك؟ (إذا كان الأمر كذلك، تبدو احتمالات الفساد أكبر.)
5. هل يبدو مستوى المركزية في الجهاز مناسبا لنشاطه؟
6. هل هناك دلائل على حدوث نشاط سابق غير مشروع داخل الجهاز؟

المصدر: *مكتب الإدارة والميزانية (الولايات المتحدة)، الإرشادات العامة للرقابة الداخلية (1982)، الفصل الرابع، السيطرة على الفساد CONTROLLING CORRUPTION، لروبرت كليتجارد Robert Klitgaard.*



هل توفر مشروعات القوانين وسائل لتحسين الشفافية، والمساعدة في تحويل القانون الجنائي إلى أداة أكثر فعالية إلى حد ما من خلال إدراج التشريعات التي تشجع على الإبلاغ عن المفسدين؟ أم من خلال تقديم حوافز للعملاء كي يبلغوا عن محاولات الحصول على رشاوي؟ أم من خلال نظم أفضل للتدقيق في الحسابات ومراجعتها؟ أم من خلال متخصصين في التقييم على درجة عالية من التدريب بالإضافة إلى نظم للتقييم؟ وهل أسست حكومتك مكتبا لتلقي الشكاوى الإدارية أو ما يشبه ذلك، يستطيع أي أحد أن يرفع له شكاوى ضد الموظفين الإداريين كما يستطيع هذا المكتب أن يبادر بنفسه بالتحري عن السلوك الفاسد؟

مكتب لتلقي الشكاوى الإدارية؟

مكتب لتلقي الشكاوى الإدارية؟

تتوقف كفاءة مكتب تلقي الشكاوى الإدارية في مراقبة الجهات الإدارية على الأحكام القانونية التي تأسس بموجبها. ويرى بعض المعلقين أن هذا المكتب بوصفه نهجا راديكاليا جديدا لضمان المساءلة الإدارية، يعتبر مؤسسة أبسط وأسهل من المحاكم يستطيع المواطنون العاديون أن يتعاملوا معها. ويقول آخرون، في أحيان كثيرة جدا، أن القواعد التي تأسس بموجبها مكتب تلقي الشكاوى الإدارية تقصر نشاطه، مثل المحاكم، على التعامل مع الفساد، ليس على مستوى المؤسسات، وإنما على أساس حالة بحالة فقط. وفي الواقع، فإن كل ما تحققه هذه المكاتب هو تقليل التكلفة العالية للدعاوى القضائية من أجل إنهاء سوء التصرف الصادر عن الإداريين.

استعرض القواعد التفصيلية لمكتب قائم أو مقترح لتلقي الشكاوى الإدارية للتأكد من أن مسئوليه:

- يمكن أن يبادروا بالتحري عن ممارسات فاسدة مزعومة؛
- يتلقون مدخلات وملاحظات من جميع المنتفعين، لا سيما أكثرهم ضعفا؛
- ينشرون أسبابا لقراراتهم؛
- يقدمون لكم، كمشرعين، تقارير سنوية حول موضوعات معينة يتخذون قرارات بشأنها، وحول المجالات الأخرى للسلوكيات الفاسدة المحتملة، وعند الضرورة، يرفقون بهذه التقارير مسودات للقواعد الجديدة.

2. ثلاثة أنواع عامة من القوانين لمقاومة الفساد

يستعرض هذا القسم مسببات الفساد في ثلاثة مجالات ظهر فيها الفساد بوضوح شديد مع توسع الأسواق الوطنية في ظل اقتصاد عالمي آخذ في التعقيد. وتتمثل هذه المجالات في: المشتريات الحكومية وبيع الأصول الحكومية؛ وتعارض مصالح كبار المسئولين؛ والتوسع في الوظائف الحكومية.

أ. المشتريات الحكومية وبيع الأصول الحكومية. لكي يتم تشييد البنية الأساسية الاجتماعية-الاقتصادية بغية توسيع الأسواق وتشجيع التنمية الاجتماعية-الاقتصادية في أي مكان في العالم، يجب على الحكومات أن تتعاقد على ما يبدو على سلع وخدمات لا حصر لها مثل: الطرق، والسكك الحديدية، والجسور، والموانئ، والمدارس، والكتب المدرسية، والمستشفيات، وتدابير الرعاية الوقائية، والمعدات والمؤن العسكرية، ومباني البرلمان والمكاتب الحكومية، والأسواق المغطاة، والسدود، والنظم الكهربائية، والنظم المائية. وفي السنوات الأخيرة، عندما بدأت الحكومات في تصفية أصولها، أخذت شركات القطاع

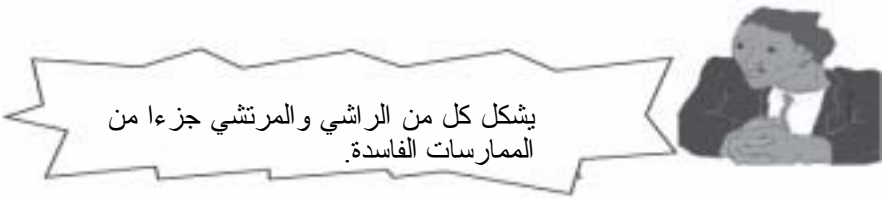
الخاص وأفراده يهيئون للمسئولين الحكوميين المعنيين فرصا للإثراء تكاد لا تُصدَّق مثل: السيارات الفارهة، والمنازل الجديدة الفاخرة، والرحلات إلى الخارج بهدف المتعة، والمبالغ النقدية الفورية.

الفساد في المشتريات والمبيعات

تشير تجارب بلدان كثيرة استخدمت القانون لتقليل الفساد في المشتريات الحكومية ومبيعات أصولها إلى أن قانون المشتريات الوافي ينبغي أن يضم ستة عناصر:

1. بدلا من السماح لكل وزارة بشراء مشترياتها أو بيع أصولها بنفسها، يوجب أن تمر القرارات التي تتصل بالأصول الرئيسية (المحددة وفقا لمعايير معينة) عبر جهاز واحد متخصص.
2. يوجب إجراء مناقصات أو مزايدات علنية لأغلب العقود الحكومية الخاصة بشراء الأصول أو بيعها.
3. يحدد إجراءات لجعل المناقصات أو المزايدات العلنية حقيقية (مثل نشر إعلان لطلب تقديم العطاءات، وإبداء أسباب مكتوبة لاختيار صاحب العطاء الفائز).
4. بالنسبة للعقود التي لا مناص من التفاوض بشأنها، يحدد معايير وإجراءات تضمن الشفافية، والمساءلة، ومشاركة المنتفعين في عملية صنع القرار.
5. حدد أحكاما تفصيلية لضمان تنفيذ العقد.
6. يؤسس أجهزة بحثية متخصصة لتوفير المعلومات المتصلة بأسعار وتكاليف السلع، والخدمات والخبرات المطلوبة على المستوى الدولي. ولتسهيل ذلك، والاستفادة من الوفورات التي يحققها العمل على نطاق كبير، تعاونت بعض الحكومات لتأسيس وحدات إقليمية للبحوث والمعلومات.

وقد بدأت المؤسسات الدولية وبعض حكومات البلدان الصناعية في إدخال تدابير لمنع الشركات من تقديم الرشاوى لمسئولي البلدان الأخرى مقابل الحصول على خدمات.



التدابير الدولية لسد الباب أمام الفساد الناتج عن "العرض"

بحلول العقود الأخيرة من القرن العشرين، ركزت الحركة الدولية المتنامية لمكافحة الفساد على "جانب العرض" المتصل بالفساد. وفي عام 1978، سن الكونجرس الأمريكي قانون الممارسات الفاسدة الأجنبية الذي جرَّم قيام الشركات الأمريكية بدفع الرشاوى للمسئولين الأجانب. وفي عام 1997، وقع ممثلو 29 حكومة عضوا في منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي (OECD) على "اتفاقية لمكافحة رشوة الموظفين الحكوميين الأجانب في التعاملات التجارية الدولية". وإلى أن تسن الحكومات رسميا قوانين وطنية لتطبيق أحكام تلك الاتفاقية، ستظل الاتفاقية قانونا "ضعيفا". وبحلول عام 1998، قامت العديد من اقتصاديات السوق الناشئة، بما في ذلك الأرجنتين، والبرازيل، وبلغاريا، وتشيلي، وسلوفاكيا، بالتوقيع على اتفاقية منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي.

وفي عام 1998، أسست منظمة دولية غير حكومية، هي منظمة الشفافية الدولية، حينما كان عمرها خمس سنوات فقط، 70 فرعا لها في أنحاء العالم. وتعمل منظمة الشفافية الدولية على تقليل الفساد، بالتعاون مع منظمات غير حكومية ومؤسسات دولية أخرى.

وقد وصل حجم غسيل الأموال، - حسب تقدير المدير العام لصندوق النقد الدولي "كامديسوس" – إلى ما يقرب من 2-5% من إجمالي الناتج العالمي من السلع والخدمات. وأدي انتشار غسيل الأموال إلى إقناع كثير من الحكومات بتحسين آليات الإشراف على المؤسسات البنكية وكشف السلوكيات الفاسدة. وقد بدأ فريق العمل المعني بالإجراءات المالية في منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي يطلب التعاون بين السلطات الوطنية والمؤسسات المالية لتجميع المعلومات، وتدعيم الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة غسيل الأموال، وتوفير قدر أكبر من الشفافية واللوائح. وبدأت منظمة التجارة العالمية (WTO) في دراسة إمكانية وضع اتفاقية استثمارية متعددة الأطراف، تتضمن أحكاما للتعامل مع الفساد.



وبالإضافة إلى القانون العام للمشتريات الحكومية، ينبغي أن تحدد التشريعات ممارسات شفافة وخاضعة للمساءلة بالنسبة للمشتريات والمبيعات في قطاعات معينة. مثلا، ينبغي أن يتضمن مشروع القانون الذي يتناول بناء الطرق أحكاما لوقف محاولات شركات بناء الطرق التأثير على المسئولين كي يغضوا الطرف عن عيوب تلك الطرق. كما ينبغي أن يتضمن مشروع قانون القوات المسلحة أحكاما تمنع الفساد في المشتريات العسكرية.

وينبغي عليك ألا تحاكي قط قانون المشتريات الحكومية الخاص ببلد آخر. ومع ذلك، تستطيع من خلال جهود البلدان الأخرى التي استخدمت القانون في مقاومة الممارسات الفاسدة في مجال المشتريات أن تلم بالكثير عن طبيعة ونطاق

الممارسات الفاسدة التي من المرجح أن تنشأ مع توسع الاقتصاد الوطني لبلادك. ويمكنك أيضا أن تلم في مجال المشتريات بالمسببات المحتملة للسلوكيات الفاسدة الصادرة عن المسئولين الحكوميين والأطراف الفاعلة في القطاع الخاص، بما في ذلك المستثمرون المحليون والأجانب؛ وبالتكاليف والمزايا الاجتماعية المحتملة للتدابير التي يبدو من الناحية المنطقية أنها من المرجح أن تقلل أو تتخلص من تلك المسببات؛ وأيضا بالتدابير الممكنة لمراقبة الآثار الاجتماعية للممارسات المتبعة في المشتريات التي يتم إدراجها في قانون المشتريات الحكومية المقترح.

ب. ***التشريع الخاص بتعارض المصالح.*** عادة ما يكون كبار المسئولين الحكوميين من الفئة التي حصلت على النصيب الأوفر من التعليم في البلد، والذين تربطهم علاقات شخصية واسعة بقادة المجتمع المدني، بما في ذلك مستثمرو القطاع الخاص. ولا محالة من أن تميل جوانب من الاهتمامات الشخصية لهؤلاء المسئولين نحو التضارب مع المصلحة العامة.

الأشكال المتعددة لتعارض المصالح

الأشكال المتعددة لتعارض المصالح

(1) *التوظيف في القطاع الخاص:* في بعض البلدان، يشغل العديد من المسئولين والشخصيات السياسية وظائف لا تحتاج إلى تفرغ أو يديرون مشروعات تجارية فرعية. وتتعارض هذه الاهتمامات الشخصية في كثير من الأحيان مع مسئولياتهم العامة. ويمكن أن تؤثر اللوائح الحكومية على مشاريعهم الخاصة. وكمسئولين، يجب عليهم ألا يسمحوا بالإطلاع على المعلومات الرسمية الخاصة جداً للأشخاص الذي يحتاجون إلى خدماتهم في شؤونهم الخاصة. ولا يمكن، على ما يدو، حصر الأشكال المحتملة لتعارض المصالح.

(2) *الهدايا، والضيافة، وغير ذلك من المزايا الشخصية الأخرى:* قد يعرض أشخاص أو مؤسسات على المسئولين هدايا، أو دعوات لحضور مناسبات اجتماعية، أو فرص للسفر لقضاء الإجازات، التي من المفترض أن تكون رموزا بريئة للصداقة. وفي أحيان كثيرة جدا، تتحول هذه الأشياء إلى رشاوى نقدية كبيرة.

(3) *التوظيف بعد ترك المنصب العام:* عند التقاعد من المنصب العام، قد يقبل المسئولون وظائف بالقطاع الخاص في شركات لها نشاطات مع الدوائر الحكومية التي كان المسئولون السابقون يعملون بها. وبوصفهم مقاولين أو مستشارين بالقطاع الخاص، يجري بعض هؤلاء المسئولين صفقات مع الدوائر الحكومية التي كانوا يعملون بها في السابق أو يساعدون الأطراف الفاعلة في القطاع الخاص غير المصرح لهم بذلك بالاطلاع على معلومات وإقامة صلات خاصة جداً.

(4) المساهمة في الشركات، وتولي مناصب المديرين، والدخول في شراكات تجارية: عندما يحمل المسئولون أسهما في إحدى شركات القطاع الخاص، أو يعملون كمديرين لها، أو يصبحون شركاء فيها، قد يصدر هؤلاء المسئولون قرارات لا تخدم المصلحة العامة بل تخدم المصلحة الخاصة لتلك الشركات.

(5) الرحلات غير المستحقة: قد يقوم المسئولون برحلات غير ضرورية داخل بلدانهم أو خارجها لكي يحصلوا على مبالغ يومية، أو لكي يحصلوا لأنفسهم على مزايا التعويض عن السفر بالطائرات عن كل ميل.

(6) المعاملة التفضيلية: قد يقبل المسئولون معاملة تفضيلية من أصحاب النفوذ في القطاع الخاص مقابل محاباة فرد أو منظمة. ومن بين المتقدمين للوظيفة الأكثر كفاءة، قد يوظف المسئول أحد أفراد أسرته أو أصدقائه (محاباة للأقارب).

أحكام محددة لتعارض المصالح

تتضمن القوانين في كثير من البلدان أحكاما تجعل من الصعب على المسئولين إخفاء المصالح المتعارضة أو المشاركة في إصدار قرارات تنطوي على تعارض في المصالح بعض أول كل هذه الأحكام جزء من هذه الأشياء أو كلها في قانون عام بشأن تعارض المصالح:

1. تجريم أنشطة فاسدة محددة: مثل إعطاء وتلقي الرشاوى، والمعاملة التفضيلية للأسرة أو الأصدقاء، وقبول هدايا تزيد عن حد أدنى صغير، وقبول وظيفة مع عميل سابق لدى المصلحة التي كان يعمل بها المسئول خلال فترة زمنية محددة بعد ترك الوظيفة الحكومية، وأخذ إتاوات من الموردين، وغير ذلك من الأنشطة. وللتقليل من رغبة المسئولين في مخالفة هذه الأحكام، تهدد كثير من القوانين بفرض غرامات كبيرة، وتشجع على كشف هؤلاء المسئولين من خلال إعطاء المبلغين عنهم حصة كبيرة من الغرامات المحصلة. ومع ذلك، تعاني هذه القواعد، بوصفها علاجا للفساد، من نفس مواطن الضعف التي يعاني منها القانون الجنائي العام.

2. *التخلص من المسببات المحتملة للسلوك الفاسد:* مثل انخفاض مرتبات المسئولين، والسرية في عمليات صنع القرار، وعدم خضوع إجراءات صنع القرار للمساءلة.

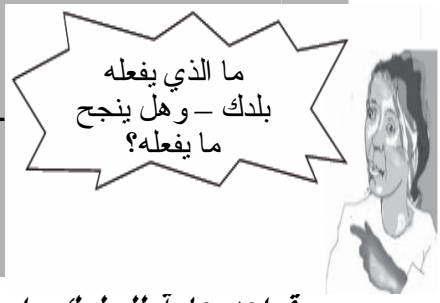
3. *تحسين الشفافية:* من خلال اشتراط أن يفصح المسئولون علانية عن ممتلكاتهم التجارية وأملاكهم المكتسبة من خارج الوظيفة، وعلاقاتهم، والهدايا التي تزيد قيمتها عن حد أدنى معين، وفي الموضوعات المهمة، بأن يرفقوا بقراراتهم تبريرا منشورا وافيا.

4. إنشاء جهاز تنفيذي لديه عوامل الفرصة، والإمكانية، والحوافز اللازمة لتطبيق هذه الأنواع من الأحكام (انظر الفصل السادس).

5. حظر العلاقات التي من المحتمل أن تعرض المسئول للشبهة: لا يجوز لأي شخص مرشح لمنصب عام أن يكون مزدوج الجنسية أو أن يقر بولائه لحكومة أخرى؛ كما لا يجوز لأي شخص يسعى لأن يصبح مشرعا أو وزيرا أن يكون قد تولى منصبا تشريعيا أو وزاريا آخر من قبل.

6. أذكر، تحديدا، الآثار السلبية المترتبة في حالة الكشف عن وجود تعارض في المصالح، بما في ذلك إدراج أحكام تنص على ما يلي:

- إلزام مسئول معين، يتولى إدارة عقد حكومي، بأن يقدم استقالته؛
- إبعاد المسئول عن العمليات التجارية؛
- إبطال العقد؛
- وضع آليات للمراقبة تضمن ألا يستخدم المسئولون، بصفاتهم الخاصة، مناصبهم الرسمية للحصول على مزايا لا يستحقونها؛
- إلزام المسئول بأن يقدم إقرارا بمصالحه الشخصية إلى جهة مناسبة. *(يرى النقاد أن هذا يقلل من التأثيرات السلبية بالنسبة للمسئولين الذي يقدمون إقرارات بمصالحهم الشخصية، ويسمح للمسئولين المنتخبين بالمشاركة في الأنشطة التجارية.)*



ج. قواعد عامة للسلوك واجبة التطبيق على الوظائف الحكومية. يمكن أن تعمل قواعد السلوك الرسمي كرادع عام لتعارض المصالح إما في شكل قانون مستقل أو كجزء من لوائح الخدمة المدنية.

أ. الجوانب الموضوعية: تركز معظم قواعد السلوك على مساعدة الوزراء، والمشرعين، والموظفين الحكوميين على تجنب الظروف التي ينتج عنها الفساد. وتجمع بعض الحكومات هذه الظروف في قاعدة واحدة معلن عنها بشكل جيد وواجبة التطبيق على كل الأفراد العاملين بالحكومة.

وكلما كانت القواعد مفصلة (بما في ذلك إجراءاتها التنفيذية)، زاد احتمال تنفيذها بفعالية.


قواعد السلوك

إرشادات عامة: صياغة قواعد سلوك تحكم سلوك المشرعين

إرشادات عامة ممكنة لصياغة قواعد سلوك تحكم سلوك المشرعين

أولا: ينبغي أن تبدأ قواعد السلوك ببيان واضح يحدد أهدافها. ويمكن أن تؤكد قواعد السلوك الخاصة بالمشرعين على أن الخدمة في السلطة التشريعية تمثل أمانة عامة. وفي هذا السياق، يمكن أن تحدد قواعد السلوك أهدافها على النحو التالي:

1. المحافظة على ثقة الشعب في نزاهة السلطة التشريعية وأفرادها؛
2. إرشاد المشرعين للتوفيق بين مصالحهم الخاصة وواجباتهم العامة؛
3. تعزيز الإجماع بين المشرعين من خلال وضع قواعد مشتركة وتعيين مستشار مستقل وغير متحيز للإجابة على الأسئلة المتعلقة بالسلوك.

ثانيا: يمكن أن تحدد قواعد السلوك بعد ذلك قواعد تحظر على المشرعين:

1. استخدام نفوذهم أو المعلومات السرية التي يحصلون عليها من خلال مسئولياتهم التشريعية في أغراض خاصة؛
2. قبول مقابل للخدمات التي يقدمونها، بصفتهم التشريعية، لفرد أو لمجموعة؛
3. المشاركة في نشاطات رسمية تتصل بموضوعات لهم فيها مصلحة (مالية أو غير ذلك) شخصية؛
4. محاولة تقييد الآخرين كيلا يؤدوا واجباتهم الرسمية؛
5. في ظروف معينة، قبول هدايا أو مكافآت شرفية مقابل خطب، أو مقالات، أو خدمات أخرى؛
6. الإشارة إلى دورهم التشريعي لتعزيز مساعيهم الاحترافية أو الوظيفية.



عناصر يمكن ضمها في قواعد السلوك بالنسبة للوزراء وكبار المسئولين الحكوميين

أولا: يمكن أن تتضمن قواعد السلوك الخاصة بالوزراء وكبار المسئولين الحكوميين بعض أو كل الأحكام التالية.

1. *تقييد المشاركة في المشروعات التجارية:* إلزام الوزراء وكبار المسئولين الحكوميين بالتصرف في كل مصالحهم عند تولي منصب عام عن طريق تحويل أسهمهم التجارية إلى صندوق ائتماني أعمى (انظر أدناه)؛ أو تأسيس هيئة لتقرر متى يمكنهم أن يحتفظوا بأعمالهم التجارية؛ أو الانسحاب من العمليات التجارية اليومية.
2. *تقييد التوظيف المهني، التخصصي، وغير ذلك من أشكال التوظيف بالقطاع الخاص:* استخدم وسائل مشابهة لتلك المتصلة بالمشاركة في المشروعات التجارية.
3. *حظر التملك عند تولي مناصب المديرين:* إلزام الوزراء وكبار المسئولين بالانسحاب من كل الشركات التي يساهمون فيها باستثناء ربما الشركات العائلية (وفي تلك الحالات، يجب الانسحاب إذا كان ظهور تعارض في المصالح أمرا مرجحا).
4. *تملُّك الأسهم:* إلزام المسئولين بالتصرف في الأسهم المملوكة التي تتخطى الحد الأدنى للقيمة المبدئية؛ أو إيداع الأسهم المملوكة في صندوق ائتماني أعمى (انظر أدناه)؛ أو بتقديم إقرار بالأسهم المملوكة إلى مصلحة التسجيل التجاري لكشف خطر التعارض في المصالح (نظرا لصعوبة الرقابة والتطبيق، أثبت هذا الجزء عدم فعاليته بشكل نسبي).
5. *الهدايا، والضيافة، والرحلات مدفوعة التكاليف من الغير: تفيد* قيمة أية واحدة من تلك الأشياء التي قد يتلقاها الوزراء وكبار المسئولين؛ أو إلزام المسئول بتقديم إقرار بالهدايا التي تفوق تلك القيمة، أو تحويل هذه الأشياء إلى ملكية الدولة (طبِّق هذا الحكم على أفراد الأسرة المقربين، أيضا).
6. *حظر* استخدام *الممتلكات أو الموارد الحكومية (بما في ذلك الموظفون) لأغراض شخصية أو لصالح الأحزاب السياسية التي يتبعها الوزراء أو لصالح دوائرهم الانتخابية.*

7. *منع محاباة الأقارب في التعيينات الحكومية:* ضع قواعد للتعيينات.
8. *تحديد القيود المسموح بها على العلاقات الأسرية:* حدد المدى الذي يجب على الوزراء وكبار المسئولين الحكوميين أن يبعدوا أنفسهم في إطاره عن الأنشطة العلانية لأفراد الأسرة، والشركاء، والمنظمات غير العامة التي قد تتعارض مع سياسة الحكومة.
9. *الصناديق الائتمانية العمياء blind trusts:* إلزام المسئول الحكومي بأن يضع أصوله في صندوق ائتماني يقوم فيه الأمناء باتخاذ قرارات استثمارية فيما يتصل بإدارة الصندوق الائتماني دون توجيه أو سيطرة من المسئول الحكومي المعني، ولا يجوز للوكلاء أن يعطوا معلومات للمسئول غير تلك التي يوجب القانون إعطاءها أو تلك التي تتصل بإجمالي قيمة أصول الصندوق الائتماني. (*ملاحظة تحذيرية:* هناك مزايا كثيرة للصناديق الائتمانية العمياء، ولكنها أيضا تثير مشكلات مهمة منها، إعداد وسائل تمنع المسئول بشكل فعال من معرفة الممتلكات المحفوظة في الصندوق الائتماني وأنشطته. وإذا كنت تعتزم أن تسن تشريعا لتأسيس صناديق ائتمانية عمياء، ادرس هذه المشاكل بعناية.).

تنظم بعض قواعد السلوك الحكومية سلوكيات المسئولين بالأحزاب السياسية. وقد تؤدي الأحزاب السياسية دورا مهما في عمليات سن التشريعات وتنفيذها. وفي جنوب إفريقيا، أدخلت الحكومة التي تولت السلطة بعد انتهاء التمييز العنصري قواعد للسلوك بهدف السيطرة على التبرعات السياسية ووضع قواعد لأعضاء جماعات الضغط. كما وضعت قواعد السلوك الخاصة بجماعات الضغط لسنة 1997 في كندا، التي يشرف على إدارتها "مستشار القيم"، مبادئ عامة وقائمة بقواعد تضمن الشفافية في صنع القرارات.

2. **الإفصاح عن المصالح الشخصية.** لكي تتمكن السلطات المسئولة والشعب من تقييم خطر التعارض المحتمل في المصالح، ينبغي على المسئولين، كحد *أدنى*، أن يفصحوا عن مصالحهم. ومع ذلك، نظرا للصعوبات الإدارية والإشرافية، ينبغي أن تحدد قواعد السلوك (بالنسبة للمشرعين، والوزراء، وكبار المسئولين الحكوميين على الأرجح) عدد المسئولين المطلوب منهم تقديم إقرارات بمصالحهم. ولمنع المسئولين من التنازل عن الأصول إلى أفراد الأسرة الآخرين، ينبغي أن يتضمن تعريف "المصالح التي من المحتمل أن تكون متعارضة" ممتلكات أفراد الأسرة. وينبغي أن يقدم المسئولون إقرارا بمصالحهم بعد أن يحلفوا اليمين، ويجب أن يخضعوا للعقوبات المتصلة بحنث اليمين.

وقد وجدت بعض الحكومات أن من المفيد إشراك مسئولي الإدارات الحكومية في تحديد نطاق إقرارات المصالح المتصلة بالاهتمامات المحددة لتلك الإدارة. ويبدو أن هناك ثلاث فئات من الممتلكات ذات أهمية:

(أ) *الأصول:* ينبغي أن تحدد مصلحة التسجيل التجاري قيمة الأصول المطلوب الإفصاح عنها. وقد تتضمن تلك الأصول ممتلكات عقارية، وأسهما مملوكة، ومصالح تجارية، وشراكات، ومناصب المدير التي يتولاها الشخص، واستثمارات وأصولا أخرى، وصناديق ائتمانية، وهدايا، وسفريات مدفوعة الأجر من الغير، وضيافة (وربما عوامل أخرى أكثر تحديدا خاصة بظروف بلد معين؛ وفي المملكة المتحدة توجب إدارة سجل مجلس العموم على أعضاء المجلس – سواء كانوا من محامي المرافعات أو من محامي الإجراءات - أن يعلنوا عن أسماء موكليهم).

(ب) الديون: بما أن الدائنين يمكن أن يمارسوا نفوذا لا داعي له على من يدينون لهم بمبالغ كبيرة، ينبغي أن توجب الأحكام التشريعية على المسئولين أن يقدموا إقرارات بمديونياتهم. وتحدد ظروف البلد حجم الديون المطلوب ذكرها.

(ج) الدخل: ينبغي أن يوجب القانون على المسئولين تقديم إقرارات بقيمة دخولهم ومصادرها.

3. **التدريب على الأخلاقيات.** يمكن أن يكون التدريب على الأخلاقيات مفيدا إلى جانب تدابير أخرى. وكبداية، يمكن أن يوجب القانون على المسئولين المشاركة في صياغة تفاصيل قواعد السلوك، لإضفاء الشرعية على أحكامه وتعميق إدراكهم لمسئولياتهم تجاه الحكم الجيد.

4. **اختيار جهاز لتنفيذ قواعد السلوك.** لضمان فعالية التنفيذ، ينبغي أن يحدد كل قانون لمكافحة الفساد القواعد ذات الصلة؛ ويحدد كذلك الجهاز التنفيذي المسئول عن تطبيق القانون؛ ويضفي صبغة مؤسساتية على الجزاءات الملائمة؛ ويضع نظاما للتظلم (انظر الفصل السادس).



تدريب:

المعاقبة على السلوكيات الفاسدة

اعتمادا على معرفتك بظروف بلدك،

1. بالنسبة لأحد الأنواع العامة الثلاثة لقوانين مكافحة الفساد التي تمت مناقشتها في هذا الفصل، ضع إطارا عاما للقسم الخاص بالتقرير البحثي الذي يحدد طبيعة مشكلة الفساد ونطاقها، ومن الذي يبدو مسئولا عن هذه السلوكيات المسببة للمشكلة، وما هي هذه السلوكيات؟
2. ضع إطارا عاما للعناصر الأساسية الذي يبدو أنها تسبب سلوكيات المسئولين الحكوميين المسببة للمشكلة.
3. بالنسبة لأحد هذه المجالات الثلاثة، حدد بالنسبة لبلدك تنظيم مشروع القانون الذي يضم التدابير المناسبة (بما في ذلك التدابير الخاصة بتنفيذه) التي قد تساعد منطقيا في التغلب على مسببات السلوكيات الفاسدة الصادرة عن المسئولين. وإذا كان هناك قانون فعلي لمكافحة الفساد، قيّم احتمال أن تكون أحكامه كافية للتغلب على مسببات السلوكيات الفاسدة.

5. **قائمة فحص لمراقبة الفساد:** في ظل الاختلاف النوعي للظروف السائدة في مختلف المصالح الحكومية، قد لا يكفي سن قوانين في المجالات الثلاثة المثيرة لأكبر قدر من المشاكل – أي المشتريات الحكومية، وتعارض المصالح، ولوائح الخدمة العامة – على الرغم من أهمية ذلك. ولمقاومة "ثقافة الفساد"، تقترح قائمة الفحص التالية أنواع تدابير مكافحة الفساد التي يجب أن يحتوي عليها كل مشروع قانون يتم إقراره.



قائمة فحص بالتدابير الخاصة بمقاومة "ثقافة الفساد"

من خلال استعراض فئات الروكيبي المتصلة بالأسباب المحتملة للسلوكيات الفاسدة، تقترح عليك هذه الفئات تدابير ينبغي أن تفكر في ضمها إلى كل قوانين بلدك في إطار الجهد المبذول لبدء حملة فعالة ضد السلوكيات الفاسدة. وينبغي على هذه الأنواع من الأحكام أن تؤدي إلى ما يلي:

أولا: تقليل الفرص المتاحة أمام المسئولين للتصرف بشكل فاسد من خلال إعادة تنظيم دورهم في عمليات صنع القرار بما يحد من حرية التصرف الممنوحة كما يلي:

1. إذا كان ذلك ممكنا، غيِّر مهمة الجهاز التنفيذي، أو إنتاجه، أو تقنيته لتقليل فرص الفساد المتاحة أمام موظفي الجهاز؛
2. حدد بشكل أكثر صرامة الأهداف، والقواعد، والإجراءات المتصلة بعمليات المدخلات، والتحويل، وإبداء الملاحظات؛
3. اطلب من موظفي الجهاز أن يعملوا في فرق وأخضع قراراتهم للمراجعة من قبل سلطة عليا؛
4. إذا كان ذلك ممكنا، قسِّم القرارات الكبرى إلى مهام منفصلة؛
5. اجعل الموظفين يتناوبون وظيفيا وجغرافيا.

ثانيا: إتاحة الفرصة للشعب ليبدي رأيه في عمليات صنع القرار:

1. تخلّص من أحكام السرية؛
2. اطلب من المنتفعين عقد جلسات عامة وغير ذلك من أنواع المدخلات والملاحظات؛
3. اطلب قرارات مكتوبة مرفقة بأسباب تأييدها.

ثالثا: تنظيم العملاء المندرجين تحت فئات المجموعات أو المنتفعين:

1. إذا كان ذلك ملائما، اشترط أن تكون السلوكيات علنية وتنافسية فيما بين عملاء القطاع الخاص أو القطاع الحكومي؛
2. أشرك العملاء في التقليل من احتمال قيام الأعضاء التابعين لهم بمحاولة إفساد مسئولي الجهاز التنفيذي؛
3. كوِّن جماعة ضغط لمكافحة الفساد.

رابعا: تقليل إمكانية تصرف الموظفين بشكل فاسد:

1. اختر موظفين الجهاز بناء على "الأمانة" و"القدرات"؛
2. استبعد المرشحين غير الأمناء (من خلال الكشف عن تاريخهم السابق، أو إجراء الاختبارات، أو مؤشرات الأمانة)؛
3. استغل "الضمانات" الخارجية للأمانة (من خلال شبكات إلحاق الموظفين الذين يمكن الاعتماد عليهم والتأكد من بقائهم على هذا الحال).

خامسا: تحسين نظم مراجعة الحسابات ونظم المعلومات الإدارية:

1. انشر مؤشرات على أن هناك فسادا (مؤشرات الخطر، أو التحليلات الإحصائية، أو العينات العشوائية، أو التفتيش)؛
2. ادعم "الموظفين المسئولين عن المعلومات"؛
3. حسِّن طاقم العمل المتخصص (مراجعو الحسابات، والمفتشون، والطاقم الإشرافي، والأمن الداخلي)؛
4. اخلق مناخا يتيح للمسئولين أو المنتفعين الإبلاغ عن الأنشطة غير اللائقة ("الأشخاص الذين يبلغون عن المفسدين")؛
5. كوِّن وحدات جديدة (مكاتب لتلقي الشكاوى الإدارية، لجان مراجعة الحسابات، أجهزة لتسجيل المصالح غير الرسمية للمسئولين، أجهزة مكافحة الفساد)؛
6. استخدم المعلومات التي يقدمها الغير (وسائل الإعلام والبنوك)؛
7. استخدم المعلومات التي يقدمها العملاء والجمهور.

سادسا: تقليل المصالح المحتملة لموظفي الجهاز التنفيذي التي تدفعهم للتصرف بشكل فاسد غيِّر المكافآت والعقوبات بالنسبة للموظفين والعملاء؛

1. ارفع المرتبات لتقلل الحاجة إلى الدخل الناتج عن الأنشطة الفاسدة؛



2. كافئ الموظفين على أعمال محددة وكافئ أيضا الموظفين الذين الذين يراقبون الفساد؛
3. غيّر مكافآت المسئولين وفقا لإنجازاتهم حسبما تنص عليه عقود توظيفهم؛
4. افرض عقوبات على السلوكيات الفاسدة؛
5. إذا ظهر أن موظفا قد تصرف بشكل فاسد، غيِّر عبء الإثبات بحيث يقع على الموظف عبء إثبات براءته؛
6. ارفع المستوى العام للعقوبات الرسمية؛
7. امنح مزيدا من السلطة التي تخول المدير فرض العقاب؛
8. اجعل العقوبات الرادعة متدرجة (حسب حجم الرشوة وحجم الربح غير المشروع).



ملخص

تهدد تصرفات المسئولين الفاسدة في أنحاء العالم بتقويض التنفيذ الفعال للقوانين، والحكم الجيد، وسيادة القانون. وقد قدم هذا الفصل الأخير إرشادات لاستخدام العقلانية المبنية على الخبرة لاقتراح إجراءات وقائية ضد هذا الخطر المتواجد باستمرار. ويؤكد هذا الفصل على أمرين أساسيين بالنسبة لكل المشرعين هما: **أولا**، يجب ألا تهدف تدابير مكافحة الفساد إلى تغيير النسيج الأخلاقي الضعيف للأفراد فحسب، بل يجب أن تهدف بشكل أساسي أيضا إلى تغيير المؤسسات التي تعزز السلوكيات الفاسدة؛ **وثانيا**، نظرا لعدم وجود علاج واحد مناسب لكل السلوكيات الفاسدة، يجب عليك، في بلدك، أن تشق طريقك عبر مستنقعات الفساد.

ويفرض عليك هذان الأمران، بوصفك عضوا في الهيئة التشريعية الأساسية في بلدك، مسئوليتين مهمتين للغاية: عليك أن تتأكد من أن كل مشروع قانون تسنُّه يحدد **أولا** المعايير التي تقيد حرية التصرف الممنوحة للمسئولين، **وثانيا**، أن الإجراءات تضمن الشفافية، والمساءلة، والمشاركة إلى أقصى حد ممكن في عمليات التشريع وتنفيذ القوانين، خاصة بالنسبة للمحرومين والضعفاء على مدار التاريخ.

ولتقليل الخطر الدائم المتمثل في السلوكيات الفاسدة الصادرة عن المسئولين، أوصي هذا الفصل باستراتيجية مكونة من قسمين. **أولا**، عليك أن تسن ثلاثة قوانين عامة لمكافحة الفساد (أو تقيّم وتراجع القوانين القائمة) للحد من حرية التصرف الممنوحة للمسئولين وضمان الشفافية والمساءلة في هذه المجالات الثلاثة التي من المعتاد جدا أن يسعى المسئولون الفاسدون لاستغلالها من أجل مصلحتهم الشخصية على حساب المصلحة العامة. وهذه المجالات هي: المشتريات ومبيعات السلع والخدمات الحكومية؛ احتمالات التعارض بين مصالح كبار المسئولين والمصلحة العامة؛ الفرص المتاحة أمام الموظفين الحكوميين، على جميع المستويات، لإساءة استخدام الموارد الحكومية من أجل تعزيز مصالحهم الشخصية.

ويقترح القسم الثاني – المعروض بشكل مختصر، والذي يحتاج رغم ذلك إلى يقظة لا نهائية –أن تدقق في الشكل والمضمون التفصيليين *لكل* مشروع قانون لتحد من الفرص والإمكانيات المتاحة للمسئولين التي تدفعهم لاتخاذ قرارات في قضايا عامة بما يخدم مصالحهم الخاصة. وباستخدام أجندة الروكيبي، اسأل نفسك دائما ما إذا كان مضمون مشروع القانون المقترح ومواده التفصيلية، وبالتأكيد الكلمات المحددة في كل جملة، يغلق الباب بشكل كاف أمام الخطر الدائم المتمثل في السلوكيات الفاسدة الصادرة عن المسئولين.

وفي النهاية، إن قضية الفساد تغلف الموضوع الرئيسي لهذا الدليل ألا وهو: أن سيادة القانون تكمن في لب الحكم الجيد والتنمية. ذلك أن القوانين الجيدة وحدها لا تضمن التنمية والحكم الجيد؛ ومع ذلك، تمثل القوانين الرديئة سببا أساسيا لإحباط جهود التنمية والحكم الجيد. وفي كل مرحلة من مراحل العملية التشريعية، ينبغي عليك أنت وزملائك أن تأخذوا على عاتقكم صراحة المسئولية الأخلاقية والمهنية الأساسية لسن مشروعات القوانين التي يبدو من المرجح أن تنفذ بشكل فعال وأن تسهل الحكم الجيد والتنمية.