



مجلس النواب



ورشة عمل حول

تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية

بيروت 3-6 شباط / فبراير 2003

الصياغة التشريعية للحكم الجيد؟

إطار مقترح للدول العربية

على الصاوى*

ورقة خلفية لحلقة النقاش

التي ينظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي- برنامج إدارة الحكم فى الدول العربية

(Program on Governance in the Arab Region-POGAR)، بالتعاون مع

مجلس النواب اللبنانى

فى بيروت، 3-6 فبراير 2003

*أستاذ العلوم السياسية، مدير البرنامج البرلمانى بجامعة القاهرة.

مقدمة

هناك مدرستان لمفهوم الحكم الجيد، الأولى ترى أنه يعبر عن شكل سياسى لنظام الحكم وأسلوب صنع السياسة، بما ينصرف الى القواعد الأساسية المألوفة للديمقراطية، مثل سيادة القانون، التعددية السياسية والاجتماعية والتسامح والتعبير الحر، حريات وحقوق المواطنة.. وبالتالي فهو أقرب الى الصياغة الحديثة لمبادئ مستقرة.

أما المدرسة الثانية فتعتبر المفهوم عنوانا لمنظومة أساليب وخطوات الإصلاح السياسى والاجتماعى ككل، مثل اعتماد آليات المحاسبة فى مواجهة السلطات العامة، والمطالبة بتوفير مظاهر الشفافية فى مؤسسات صنع القرار، وتقييم نوعية الحكم من زاوية الإلتزام بسيادة القانون وقدرته على تعزيز فرص والميل الى المشاركة واحترام حقوق الإنسان ومكافحة الفساد. إنه محاولة لوضع تعريف أمبريقى Operational لمفاهيم كلية ومؤسسات وأطر سياسية معقدة، مثل البرلمان والحكومة.

بعبارة أخرى، فهذه المدرسة ترى مفهوم الحكم الجيد بشيرا ومؤشرا للانتقال فى فكر الإصلاح من التعامل النظرى الى التفكير العملى الذرائعى وتحديد مؤشرات قابلة للقياس لتقويم حالة الحكم وصنع السياسة، لاسيما فى الدول التى تشهد عمليات إصلاح اقتصادى وسياسى.

فى هذا السياق يمكن الحديث عن "معايير الجودة" فى مجالات عديدة للإدارة والحكم والمؤسسات السياسية، مثل الحزب السياسى الجيد، والمنظمات غير الحكومية الجيدة، والقطاع الخاص الجيد، والإدارة العامة الجيدة، وصنع السياسات العامة الجيد، والبرلمان الجيد، وكذلك الصياغة التشريعية الجيدة.

القسم الأول التشريع من منظور الحكم الجيد: الإطار الفكرى

عولمة التشريع: هل للنائب دور؟

التشريع عملية بمقتضاها يتم وضع أسس الجماعة ورفع قواعد البناء الاجتماعى بهدف تنظيم وضبط الحياة والعلاقات بين المواطنين وإحداث قدر معين من التداخل والترابط وتيسير التعامل بينهم. وقد سادت التشريعات "العرفية" أغلب فترات المرحلة التكوينية للمجتمع "الحديث" (فالمعروف عرفا كالمشروط شرطا)، ولا تزال مصدرا هاما لتنظيم أوجه ومجالات المجتمع البشرى، ولكنها أصبحت الآن تالية لمصدر آخر هو "التشريعات المقننة"، أى القوانين، التى يضعها ممثلو المواطنين بطريقة منظمة وإرادية. ويعود تراجع المصادر الأخرى لأسباب عملية فرضتها تطورات الحياة والعلوم وثورة التكنولوجيا والاتصالات والمعلومات، الأمر الذى ينبغى معه إيلاء التشريع أهمية خاصة فيما يتعلق بمبادئ وأسس الصياغة التشريعية. فالقاعدة القانونية العرفية تميزت بتكيفها وملاءمتها لتطور الحياة والإحساس بالأمان الناتج عن الاعتياد على تطبيق العرف، ولكنها بدأت تتدثر مع ظهور المجلس النيابية، وأصبح القانون هو الأساس.

من ناحية أخرى، ففى بدايات ممارسة البرلمانات لدورها التشريعى كان لما يسمى اليوم "المبادرة التشريعية للعضو" وزنها الكبير، حتى بالمقارنة مع مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة، ثم تضاعف دور الحكومة تدريجيا بقدر زيادة التعقيد الاجتماعى، حتى أصبح هو الأغلب، وأبرز ظاهرة سلبية تعرف فى الأدبيات البرلمانية باسم "تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية".

إلا أن الحاجة لتفعيل دور المبادرات التشريعية للأعضاء قد عادت الى بؤرة الاهتمام وأصبحت ضرورة ملحة، من دونها تصاب نظرية التمثيل والنيابة فى مقتل، حتى فى ظل التفوق الكبير فى درجة التطور والتعدد المؤسسى والخبرة الفنية للتنفيذيين فى مواجهة البرلمانيين، وبرغم تحديات العولمة التى قد تسير بمعادلة الحكومة/البرلمان فى طريق أكثر انحرافا وعلى نحو يضعف من شأن البرلمانات، وتسير بمعادلة العالمية/الخصوصية فى التشريع الى اتجاه يهدد أصالة التشريع وهويته الحضارية.

برغم كل هذا، بل ربما بسببه، تزدهر الدعوة الى تفعيل الدور التشريعى للنواب..، لثلاثة أسباب على الأقل لهذا:

الأول، أنه برغم ما يعنيه التخصص والتعقيد الفنى للقضايا السياسية والتشريعية (اتفاقيات الملكية الفكرية، منظمات اقتصادية معقدة، أمور علمية وتكنولوجية دقيقة..) من تزايد دور أهل الخبرة والفنيين فى مواجهة دور أهل السياسة والبرلمانيين فى إعداد السياسات العامة وصياغة القوانين فإن هذا التعقيد ذاته يفرض علينا فعل كل ما نستطيع لتمكين النواب من المشاركة الفعالة فى مجال السياسة التشريعية والتحكم فى توجهات

وملامح القوانين حتى لا تترك للفنيين والتكنوقراط، الذين قد يهتمون بالاعتبارات البراجماتية والعملية (مثل التكلفة والعائد المادى، محاكاة نظم "عصرية"...) ربما على حساب الاعتبارات الثقافية والاجتماعية والسياسية للتشريعات. فالحكمة تقول أن المهندس المعماري الناجح هو الذى يعد تصميمًا جيدًا لما يريده صاحب العقار وليس لما يريده هو.

والسبب الثاني، أن عصر التقدم الهائل والمعرفة المتخصصة هو فى ذات الوقت عصر تدفق المعلومات، ولم يعد من العسير على النواب الحصول على المعرفة إذا أرادوها، وبالتالي فإن القدرة المحتملة (Potential) للنائب من حيث توافر مصادر المعلومات والمعارف المتخصصة قد زادت بشكل هائل، بما يمكنه من التعامل العلمى الجاد مع التشريعات.

وهناك سبب ثالث، يجعل من عولمة وتخصصية الصياغة التشريعية فرصة لتفعيل دور النواب وليست فقط تحديًا أمامهم، وهو دور الطواقم الفنية المعاونة للنواب (من العاملين بالبرلمان، أى الأمانة العامة، أو الذين يستعين بهم النائب فى مكتبه الخاص مثلاً). فهؤلاء جميعًا قد يوفرون دعماً فنياً متخصصاً للنواب فى ممارسة دورهم التشريعى، من وجهة نظر برلمانية، وبما يلبي توجهات العضو ومواقفه السياسية.

أما السبب الرابع فمسكوت عنه. فالعولمة التى بدأت اقتصادية وانحرفت الى المضامين السياسية يتم مدها اليوم الى الهوية الحضارية (بدعاوى التنافسية الاقتصادية والتقدم التقنى، وتحت مظلة المشروعية الدولية) بحيث تصبح "التشريعات" الدولية أرقى من الوطنية درجة وتفرض سموها عليها وتجبها إذا واجهتها وتتجاوزها إذا تصارعت معها وتجهضها إذا قاومتها، وبحيث أصبح تشريع الدول "القادرة" نموذجاً لتشريعات الدول الأخرى، وبحيث لا نرى من فنون الصياغة التشريعية إلا ما هو "مستنسخ" من الصانع الغربى.

هذا هو المسكوت عنه، وليس أمام البرلمانيين العرب إلا أن يتعاملوا معه صراحة، وأن نتسائل: ما هى مرجعية السياسة التشريعية عندنا، فعلاً وليس نصاً فقط؟، وهل نحن قادرون على استحضار قيم المجتمع ومصالحه فى تصميمنا لهذا السياسة، أم أننا نستهلك التشريعات "الحديثة" كما مستهلك منتجات الحداثة الأخرى؟، وهل يمكن لبرلمان أن يقود عملية التطور الوطنى دون أن يكون قادراً (بنوابه) على المنافسة والريادة وأخذ زمام المبادرة فى التشريع؟

¹ فى الحقيقة، لا أرى ملاءمة دقيقة لانطباق صفة "التشريعات" على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وإنما استخدمت تعبير "التشريعات الدولية" على سبيل المجاز، ومن أجل اتساق الصياغة فى تحرير النص. فهناك فارق طبيعى فى تكوين جهة وضع القواعد فى حالة التشريعات الوطنية المألوفة وطريقة وضع قواعد القانون الدولى ذاته، حيث أن ما يعرف بالمشروع لا يتحقق فى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وإنما ينطبق على المؤسسة البرلمانية التى تتوب عن مواطنين، متساوين فى الحقوق والواجبات ومشاركين فى تشكيل المؤسسة التشريعية ذاتها.

هل الصياغة التشريعية هي السياسة التشريعية؟

النظرية، هنا، أن التشريع سياسة وصياغة. فالسياسة عموماً، وبالمعنى الإجرائي، هي عملية اتخاذ القرارات، التي تتضمن المفاضلة فيما بين البدائل المتاحة والممكنة، على ضوء أولويات الجماعة ومصالح المجتمع. والسياسة التشريعية المقصودة هنا هي الفلسفة التي تحكم عملية التشريع، بداية من اتخاذ قرار التصديق لموضوع أو قضية عن طريق التشريع أصلاً، ومروراً بتحليل الموضوع وتحديد أولويات المجتمع بشأنها وقدراته ومصالحه إزائها، ثم ترجمة مبادئ السياسة الى نصوص قانونية وإصدارها بالطرق المقررة.

أما الصياغة التشريعية فهي عملية ضبط الأفكار في عبارات محكمة، موجزة وسليمة، كي تكون قابلة للتنفيذ. ولهذا، يجب الحذر عند الخلط، ولو غير المتعمد، بين الصانع (Drafter) والمشرع (Legislator)، فالأول مصمم فني، والأخير هو صانع القرار، المسئول أمام الناخبين عن السياسة التشريعية، بل وكذلك عن صياغة النص القانوني ذاته.

ولكن، من ناحية أخرى، فسوف تتأثر السياسة التشريعية -بالطبع- بالمعطيات السياسية القائمة، فيكون هناك منهج تشريعي يختلف من نظام لآخر، ويتأثر بدرجة كونه نظاماً سلطوياً أو نظاماً ديمقراطياً، فالسياسة التشريعية في الحالة الأولى لا تتيح دوراً كبيراً للمجالس النيابية وإنما يكون الدور الأكبر للسلطة التنفيذية (الحاكم)، وفي بعض الأحيان يكون الحاكم لابسا لثوب مؤسسى خارجي مثل سلطة الحزب الواحد أو الوحيد وبالتالي يكون لدينا برلماناً تابعاً، وفي مثل هذا الوضع يكون دور هذا البرلمان مجرد عملية تشريع لتصرفات السلطة التنفيذية أي إدخال ما تراه مناسباً في إطار قانوني. أما في ظل الأنظمة الديمقراطية ووجود تعددية سياسية وأحزاب سياسية مستقلة ومنظمات مدنية مستقرة فإن السياسة التشريعية تكون محصلة لتفاعل هذه الأطراف الاجتماعية والقوى السياسية على نحو ما، قد تزداد فيه كفة طرف معين على أخرى، ولكنها جميعاً تبقى في دائرة التأثير.

وتتمثل العلاقة بين السياسة التشريعية والصياغة التشريعية في عدة أمور، منها: **أولاً**، المنهجية التي تتم بها عملية الصياغة، فالتوجه السلطوي يفرز صياغة سلطوية، تميل الى الصرامة والثبات، ذلك لأنها تكون قد صنعت في أروقة السلطة المركزية، وعندما تدفع بمشروع القانون إلى البرلمان لا تجد قوى فاعلة لتغييره، أو تكون قادرة على تمريره بحالته التي اقترحتها تقريباً، وهو ما لا يتوافر بسهولة في النظم الديمقراطية التي تركز على برلمانات مستقلة تستطيع انتقاد مشروع القانون الذي قدمته الحكومة (سواء مباشرة، أي عن طريق نواب الحزب الحاكم) وتسعى الى التغيير فيه ويكون لها دور أكبر في إعادة الصياغة. **ثانياً**، تتأثر تقاليد الصياغة القانونية بنوعية السياسة التشريعية وما إذا كانت هناك "سياسة" عامة للتشريع أم يقتصر الأمر على معالجات تشريعية لقضايا متفرقة، تثار لأسباب طارئة. ففي الحالة الأولى تنعكس السياسة التشريعية على منظومة القوانين فتساعد على اتساقها معاً من ناحية وسلامة توافقها مع الإطار الدستوري أو السياسى السائد من ناحية أخرى، أما في الحالة الثانية فالأرجح أن تتباين أساليب الصياغة من تشريع لآخر، وربما من

مجلس الى آخر، فتظهر بوضوح مشكلات مثل "تضارب التشريعات"، وتناقض النصوص والقواعد القانونية وتعددتها وكثرتها، وضحالة وركاكة الصياغة أحيانا.

ولا يعنى هذا أن الصياغة الجيدة توجد في دول دون أخرى، أو أن العلاقة بين سلطوية/ديمقراطية نظام الحكم من ناحية وضعف/جودة الصياغة التشريعية من ناحية أخرى هي علاقة مباشرة أو حتى من نوع العلاقة الحتمية بين المقدمات والنتائج وإنما يعنى أن برلمانات الحكم الجيد أقرب الى إفراز صياغة تشريعية تتوافق مع مبادئ الحكم الجيد وأسسها الإجرائية التي تستقر اليوم.

فعلى سبيل المثال، تبرز تساعد مظاهر وقنوات الشفافية في برلمانات الحكم الجيد على تطوير وتنقيح النصوص المقترحة وذلك من خلال طرح مشروعات القوانين للرأى العام ومؤسسات المجتمع المدني والفئات المعنية (ضررا أو نفعاً) بأحكام القانون وأثار تطبيقه والاستفادة من الجدل حوله، وتوسيع قاعدة شعبيته ومظلة شرعيته أيضاً، فتخرج القوانين أقرب الى التطبيق وأسهل للفهم وأيسر في التعامل عما إذا كانت تصدر دون معرفة عامة بها ودون مناقشة حقيقية لمحتوياتها ودون اختبار احتمالات تطبيقها بكفاءة وفعالية من خلال طرحها على بساط النقاش العام.

ففكرة التشريع لا تأتي من فراغ وإنما يجب أن يستدعى المجتمع إنشائها أو يفرض رغبته في إصدارها، طبقاً لمطالبه وحاجاته. وعادة ما تبدأ الفكرة من المجتمع ويكون التشريع الاجتماعى متوافقاً مع مصلحة أو مطالب عامة أو لفئة معينة، ثم يأتي دور الصانع بعلمه بالقواعد اللغوية والفنية ليجسدها في "مشروع تشريع". ولهذا، نجد في النظام المصرى، مثلاً، أن الحكومة ملزمة بعرض مشروع القانون على قسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعته دستورياً وفنياً، قبل عرضه على البرلمان. كما نجد المجلس الدستوري في فرنسا يقوم بمراجعة التشريعات قبل إصدارها، ويراقبها بعد صدورها أيضاً. ورغم أن دور المجلسين ليس مجرد مراجعة الصياغة الفنية وإنما التدقيق في توافق التشريعات مع الإطار الدستوري، فإن أياً من كليهما لا يبادر باقتراح التشريعات، وإنما البرلمان هو الذى يفعل ذلك (أو البرلمان والحكومة معاً) كما يصوغها أو يُقرّ صياغتها، تحت رقابة الدستورية.

ثالثاً، المحددات الاجتماعية والسياسية للصانع وهو يقوم بترجمة السياسة التشريعية إلى نصوص قانونية. فصيغة التشريع تحتاج الى مهارة وخبرة بالعلوم القانونية من ناحية، كما تتطلب دراسة واستيعاب أولويات السياسة التشريعية من ناحية أخرى. فالقاعدة القانونية مكونة من عنصرين، الأول هو المادة أو المضمون أو الجوهر، والثانى هو الشكل، الذى يتم العنصر الأول ويجسده، ومن خلالهما تتحول المضمون الى نص قانونى، ليكون صالحاً للتطبيق العملى عند إصداره. فالغاية المراد إدراكها من التشريع يتم بلورتها وضبط مضمونها من خلال شكل له أسسه ومبادئه، وهو ما يسمى بالصياغة القانونية أو التشريعية. وبقدر ما تكون هذه الصياغة سليمة وصحيحة بقدر ما تزداد فرص نجاح القاعدة القانونية فى الواقع العملى. من هنا يمكن تعريف الصياغة التشريعية بأنها عملية تحويل القيم التى تكون مادة القانون الى قواعد صالحة، يمكن تطبيقها عملياً وعبر فترة ممتدة نسبياً دون لبس أو غموض.

التشريع من منظور الحكم الجيد

قلنا أن التشريع سياسة وصياغة، والآن نقول: السياسة قبل الصياغة. بعبارة أخرى: هل الصياغة الجيدة هي تلك التي تبدو محكمة ومتناسكة فنيا، أم هي التي يتم وضعها بطريقة ديمقراطية ثم نقوم بصياغتها على أسس علمية/فنية؟ سوف نتناول هنا الدلالات التي يحملها مفهوم الحكم الجيد في العملية التشريعية، على مستويين: الأول هو صناعة التشريع، والثاني هو صياغة التشريع. وبرغم الطرافة والعمق في تشابك الدلالة اللغوية والمنطقية "للصياغة" و"الصناعة"، بمعنى أن الصياغة في ذاتها صناعة وأن الصناعة تنتج في النهاية صياغة، فإن ما نقصده في هذا السياق هو أن صناعة التشريع تعنى تحديد مبرره وأغراضه وملامحه، وهي عمل برلماني/نيابي، بينما نقصد بالصياغة فنون ومهارات بناء النصوص وتحرير القوانين². ولأن النائب هو المشرع فإنه قد يكون صائغا أو لا يكون، ولكن الصائغ ليس مشرعا، حتى وإن أخذ المشرع بخبرته³. أما مفهوم الحكم الجيد فهو الذى يبشر بنظام حكم وأسلوب لصنع السياسة يتميز بعدة أمور أساسية، أهمها درجة كبيرة من احترام سيادة القانون، والشفافية فى صنع القرار، وتشجيع المشاركة فى الحياة العامة.

وبنظرة مدققة نجد أن المحك العملى لقياس الحكم الجيد، من خلال مؤشرات عملية وإجرائية محددة، ينطلق من البناء التشريعى للدولة، أى عملية صنع السياسة التشريعية. فكلما كانت صناعة التشريع تشاركية، وتتحدى بالشفافية، وتتيح للقانون مقومات التطبيق السليم كلما كانت داعمة لمنظومة الحكم الجيد⁴.

Good governance is characterized by some basic attributes, namely transparency, accountability efficiency, public participation and rule of law. It strives to ensure that these basic attributes govern the political, economic and the social spheres. It entails first and foremost a good government that lives up to its responsibilities by ensuring the effective delivery of public goods and services, the promotion of the public welfare, the maintenance of law and order and the administration of justice. It also involves an efficient and dynamic market that secures economic growth and prosperity, as well as a vibrant civil society, which facilitates interaction between the state and economic and social actors, and it ensures the participation of all these forces in the governing process⁵.

² لهذا سوف لا يبدو غريبا ترجمة Drafter على أنها محرر/صائغ التشريع.
³ أكثر من هذا، فإن ما يسمى "أفضل الممارسات" فى صياغة التشريعات لا ترمى الى معنى مضامين التشريعات ولكنها تشير الى سمات التطور فى إعدادها وإخراجها. فالمعماري الجيد ليس جيدا إلا لأنه يقدم بناءً جيدا، ولا يسأل عما يفعل ساكنه؟

⁴ As defined by UNDP, www.undp.org

⁵ Good governance, or people-centered governance, is an integral element of human development. It is the exercise of political, economic and administrative authority to manage a society's affairs.

أولاً: الصناعة..(صناعة التشريع الجيد)

يمكن القول أن مظاهر الحكم الجيد هي في ذاتها مقومات التشريع الجيد، فالحديث عن المشاركة هو مقدمة الحديث عن عملية تشريعية جيدة، تمكن النواب من صنع التشريعات، وتُمكن المواطنين ابتداءً من الوصول إلى النواب والتأثير فيهم. كذلك، فإن حكم القانون يتطلب منطقياً وسياسياً أن تُمكن النواب من التشريع ووضع القواعد، فلا يكون برلماناً كياناً امتنع عن رسم سياسة التشريع أو حرم منها. كما أن الشفافية هي الصفة الأصلية للعمل البرلماني، وإلا تحول إلى غير ذلك وفقد مبرر وجوده.

لهذا، نتحدث اليوم عن تعزيز المبادرة التشريعية ومشاركة النواب في عملية التشريع، وعن دعم القدرات التشريعية للبرلمانات، وعن محاسبة البرلمانات عن أدائها التشريعي ودرجة شفافية أعمالها. من هنا، يمكن تحديد ثلاثة آليات جوهرية لصناعة التشريع الجيد، وهي:

1- المشاركة

أ- تعزيز مشاركة النواب في الصياغة التشريعية

من المهم مناقشة ثلاثة أمور في هذا الصدد، أولها كفاية الوقت المتاح للنائب لدراسة القضايا موضوع التشريع وصياغته، سواء بمعنى المدة الزمنية التي يمر بها التشريع وحجم التشريعات التي يصدرها البرلمان أو بمعنى استطاعة النائب القيام بهذا كله في ظل التزاماته الحياتية، وأعبائه المجتمعية، ورعاية مصالح دائرته، وقدرته النفسية والصحية.

It comprises the mechanisms, processes and institutions through which collective decisions are made and implemented, citizens, groups and communities pursue their visions, articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences. Governance, as defined in this manner, emphasizes the nature and quality of interactions among social actors and between social actors and the state.

There is no single definition of good governance, but there is a number of characteristics that reflect values and principles, norms and practices that derive from putting people first and at the center. These core characteristics of good governance are: Participation: All men and women have a voice in decision-making, either directly or through legitimate intermediate institutions that represent their interests. Such broad participation is built on freedom of association and speech, as well as capacities to participate constructively. Governance is seen as a whole-system responsibility that cannot be discharged effectively by government alone, but involves institutionalized mechanisms and processes for working in partnerships of public, private and civic actors in conducting the business of governance at all levels. Rule of law: Legal frameworks are fair and enforced impartially, particularly the laws on human rights; public security and safety are at a high level. Authority is legitimate in terms of the established legal and institutional framework and specific decisions in terms of the accepted institutional criteria, processes and procedures. Transparency: Transparency is built on the free flow of information. Processes, institutions and information are directly accessible to those concerned with them, and enough information is provided to understand and monitor them. Decision-makers in government, the private sector and civil society organizations are accountable to the public and specific constituencies, as well as to institutional stakeholders. In more details, key criteria are explained by the following indicators: Responsiveness, Consensus orientation, Equity, Effectiveness and efficiency, Accountability, Strategic Vision, Legitimacy, Resource Prudence, Ecological Soundness, Empowering and Enabling, Partnership, Spatially grounded in communities.

والأمر الثانى يتعلق بدرجة ونوعية وملاءمة وتوقيت توافر الخدمات المعلوماتية اللازمة للتشريع، سواء من خلال المؤسسة البرلمانية أو الحكومة أو عن طريق التفاعل مع هيئات المجتمع المدنى.

أما الأمر الثالث فهو مستوى المهارات والقدرات الفنية للنائب فى مجال صناعة التشريع، ومدى إلمامه بأفضل الممارسات (Best practices) فى النظم التشريعية المعاصرة.

ب- تمكين مشاركة القوى الاجتماعية فى صناعة التشريع

بمعنى درجة وكفاءة تواصل البرلمان مع هيئات وقوى المجتمع (كالأحزاب وجماعات المصالح وهيئات المجتمع المدنى..) من ناحية وتمكين مشاركة الأفراد من ناحية أخرى فى التعبير والتأثير على عملية إعداد وصياغة التشريعات.

ولعل من المؤشرات الملموسة لهذا التوجه ما يلى:

- نوعية الخدمات الإعلامية المتوفرة عن الحياة البرلمانية خصوصا والسياسية عموما بما يتيح للأفراد معرفة المناقشات التشريعية الدائرة
- درجة انفتاح البرلمان على المجتمع من خلال أدواته المؤسسية (مثل عقد جلسات استماع عامة حول التشريعات ونشر أعمال اللجان بشأن التشريعات..)
- كفاءة وفعالية أداء العضو وإدارته لعلاقته بالدائرة الانتخابية (أى المواطنين/الناخبين)، ومدى كون مكاتب الأعضاء نافذة على وقناة لمشاركة المواطنين فى عملية التشريع.

2- حكم/سيادة القانون

القاعدة المفترضة أن التشريعات هى ذاتها التعبير العملى عن حكم القانون، لكن مفهوم الحكم الجيد يتطلب التأكد من أنها محايدة ومتوازنة (كما نذكر خصوصا التشريعات المالية، كالموازنة)، وضمان تطبيق القوانين عموما من ناحية أخرى.

3- الشفافية والمحاسبة

تثير الشفافية والمحاسبة عدة تساؤلات إجرائية فى صناعة التشريع الجيد، منها:

- ما الذى وضع موضوعا على أجندة البرلمان؟، ولماذا يلجأ البرلمان الى حل تشريعى بشأنها؟، وكيف توصل الى هذا الحل، وما هى ملامحه؟
- كيف يتعرف البرلمان على من يؤيد المقترح التشريعى ومن يعارضه، وكيف يتعامل معهم؟
- ما هى مواقف النواب من التشريع؟ (هل توجد سجلات علنية ودقيقة للتصويت مثلا؟)
- ما هى التكلفة المالية للتشريع، فى إعداده وعند تطبيقه؟، وكيف يتم حسابها؟
- هل يستطيع المجتمع مراقبة نزاهة العملية التشريعية وتوافقها مع مصالحه (وأساسه الدستورى)؟

وتحفل الأدبيات البرلمانية بمؤشرات لقياس الشفافية فى أعمال المؤسسة التشريعية، أبرزها:

- انفتاح المجلس وعلنية الجلسات

فالبرلمانات الحديثة تتجه لعقد جلسات برلمانية علنية ويتم ضمان ذلك في الدستور، ولا يجوز إغلاق الجلسات إلا بأغلبية برلمانية غالباً (عادية أو خاصة)، وفي بعض الأحيان يقتصر على مسائل معينة تكون محل مناقشة مثل الأمن القومي. والمسألة ليست مجرد الإقرار بعلنية الجلسات البرلمانية، فعلى الرغم من توافرها في اللوائح الداخلية للمجالس العربية فإنه من الصعب في كثير من تلك الدول الحصول على مضابط الجلسات، أو حضور الجمهور العادي هذه الجلسات، بما فيهم ممثلي المنظمات الأهلية. فأغلب هذه الدول تتطلب حصول المواطنين على دعوات خاصة من الأعضاء أو العاملين بالبرلمان لدخول قاعة الجلسة أو حتى لدخول البرلمان، وفي معظمها، يمكن ذلك فقط للصحفيين الحاصلين على ترخيص حضور الجلسات العامة، وفي بعضها يتم نقل هذه الجلسات عبر التلفزيون، ولكن مع الرقابة الحكومية.

- نشر المحاضر البرلمانية

في أغلب البرلمانات الديمقراطية يتم نشر المحاضر الرسمية وغير الرسمية بعد أيام من انعقاد الجلسات، أو في نفس اليوم، وفي بعض الدول التي لا تنشر إلا المحاضر الرسمية يمكن لوسائل الإعلام الاطلاع على المحاضر غير الرسمية.

- حرية الاطلاع على التشريعات والقوانين

أى الاطلاع على المبادرات التشريعية قبل طرحها على جدول أعمال المجالس البرلمانية، وكذلك فيما يتعلق بتداول المقترحات التشريعية من الأعضاء. فقد يكون هناك مكتب رسمي يختص بإتاحة مشروعات القوانين، وفي بعض الدول الأخرى يتم إتاحة هذه الوثائق لوسائل الإعلام فقط.

- تسجيل نتائج التصويت

قد يكون التصويت في البرلمان علنياً أو سرياً، كما قد يتم تسجيل نتائجه إلكترونياً أو يدوياً. والاتجاه في البرلمانات الحديثة هو استخدام التصويت الإلكتروني لتحقيق قدر أكبر من الشفافية، وقد يتم نشر نتائج التصويت علناً، أو قد تقدمها بعض الدول لوسائل الإعلام فقط.

- شفافية عمل اللجان

يعد انفتاح اللجان من أبرز عناصر الشفافية البرلمانية، ففي أغلب البرلمانات الديمقراطية تكون اجتماعات اللجان مفتوحة للجمهور، بينما قد تسمح بعض الدول لوسائل الإعلام بالاطلاع على تلك الاجتماعات أو نشر محاضرها أو ملخص اجتماعاتها.

ثانياً: الصياغة.. (صياغة التشريع الجيد)

الصياغة التشريعية علم وفن. فهي الوسيلة الفنية التي تستخدم في إنشاء القواعد القانونية والتشريعية، وبها يصنع المشرع القواعد القانونية من المعطيات الطبيعية والتاريخية والعقلية والمثالية للمجتمع. وتكون مهمة المشرع والصانع هي تحويل هذه المعطيات الى قواعد قانونية ميسورة الفهم سهلة التطبيق في أرض الواقع.

وهناك عوامل تعزز من جودة الصياغة القانونية وتجعلها داعمة للحكم الجيد، أهمها:

أ- ديمقراطية الصنع.. تدعم الاستقرار التشريعي

الصياغة التشريعية الجيدة هي التي لا تأتي مبتورة، أو غير واضحة، بل تكون مؤدية للغرض الذي جاءت، ومعبرة عن الواقع الاجتماعي. لهذا، فإن الصياغة الجيدة تميل الى الاستقرار، أما الصياغة الرديئة فلا تتسم بهذا الاستقرار.

فاستقرار التشريعات يتأتى عندما تكون صياغة القاعدة القانونية متفقة مع الأفكار والتصورات والأغراض التي سعت القاعدة القانونية الى تحقيقها، وأن تتسم بالوضوح والقابلية للفهم من المخاطبين بأحكامها، ولا تثير المشاكل عند التطبيق. أى أن الصياغة المستقرة يفهمها الأمي والعالم، أو أى فئات اجتماعية متباينة فى مهاراتها العلمية أو اللغوية أو الثقافية أو الاقتصادية أو الاجتماعية. ومن ثم فإنها صياغة "صالحة" للقاعدة القانونية، فتعيش فترة زمنية طويلة، وإذا تغيرت الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة بالقاعدة القانونية فقد يتدخل المشرع فيها بإجراء بعض التعديلات التي تستوجبها هذه التغيرات دون أن يمس صلب الصياغة المستقرة، أو قد يبقى على الجزء الأكبر من هذه الصياغة كما هو.

وعلى نقيض ذلك تكون الصياغة غير المستقرة. فهي فى الغالب لا تعبر عن فكر الجماعة وإنما تمثل رأى محدد دون التعبير عن رأى المجموع. فالفكرة القانونية إذا كان مصدرها الجماعة فإنها تساعد على تطوير المجتمع، خاصة إذا كان المجتمع وديمقراطياً، أما فى النظم الشمولية والسلطوية فإن القاعدة القانونية تعبر عنها الحاكم أو قد تكون انعكاساً لفكرة السلطة الأعلى وعلى المجتمع أن يرضخ لها حتى وإن جاءت غير متفقة مع إرادته.

ب- ديمقراطية الأسلوب.. تدعم الشفافية

من المهم أن يكون القانون مصوغاً بلغة بسيطة قريبة ومألوفة من لغة تخاطب الرجل العادى، غير المتخصص فى القانون. لهذا، من الأولى بالمشرع والصانع توضيح فكرة التشريع والتعبير عنها بأبسط الطرق، بما يمكن المواطن من متابعة مدى احترام سيادة وحكم القانون، ومن مراقبة أداء الدولة، تشريعاً وليس فقط تطبيقاً.

ج- متطورة.. تعزز القدرة التنافسية للتشريع

فالتشريع الجيد له قدرة تنافسية فى مواجهة العالم المعاصر، الأمر الذى يتطلب القيام بدراسة وافية ولفترة كافية له. وعند نظر مشروع قانون ما فلا ضرر من عمل دراسة مقارنة مع القوانين المحيطة بنا، للتعرف على التطور التشريعى الحادث فى العالم (والذى يفرض نفسه على الجميع، بطريقة أو بأخرى)، لاسيما إذا كان لموضوع التشريع المقترح جذور أو امتدادات فى اتفاقيات دولية. فعلى سبيل المثال، سيكون من الصعب وضع قانون وطنى لحماية البيئة دون دراسة مصطلحات وأحكام الاتفاقيات الدولية فى شأن حماية البيئة، وغير ذلك فى التشريعات الاقتصادية (مكافحة الإغراق، حرية التجارة والاستثمار..)، والجناحية، وحقوق الإنسان..

د- متوازنة.. وصديقة للقضاء

الصياغة الجيدة ليست تلك التى تبدو بسيطة ومنطقية فقط، وإنما هى تلك التى تساعد على إنزال أحكام التشريع بعدالة وموضوعية. والقضاء هو الذى يحكم بين الخصوم فى

المنازعات، على أساس القانون، فإذا كانت صياغة القانون متوازنة، تتصف بالوضوح والحسم وفي نفس الوقت تتحلى بالمرونة، فإنها تعين القاضى على إنزال أحكامها بعدالة أكبر.

وفي الحقيقة، فإن مطلب التوازن فى الصياغة لا ينصرف فى هذا المقام الى مضمون القواعد القانونية أو توجهات المشرع، فهذه مسألة سياسية تحكمها اعتبارات ذاتية لدى الآلة التشريعية، ولكنه ينصرف الى المرونة فى مظلة القاعدة بحيث تعيش مدة أطول، وتطبق على حالات أكثر، وتسفر عن تعقيدات ولبس أقل عند التطبيق.

كما أن محك اختبار مرونة وتوازن الصياغة يمثله القضاء بأفضل ما يكون، ولكن بالإضافة الى ذلك هناك ما يسمى القضاء الواقف والفقهاء القانوني. فكلما كانت الصياغة مدروسة ومحصنة عن طريق البحث والتشاور مع المحامين وفقهاء ودارسو القانون كلما وقر ذلك عمقا أكبر لها، وجعلها أقرب الى التطبيق على النحو المبغى لدى المشرع.

فالصياغة "الجامدة" تحقق التحديد الكامل للحكم القانوني أو ما يخضع له الأشخاص أو الوقائع، على نحو لا يترك مجالاً للتقدير سواء بالنسبة للمخاطب بالقانون أو القضاء، وتهدف بالتالى الى حرمان القاضى من امكانية تقدير تطبيق القاعدة وإنزال دون أى تمييز بين حالة وأخرى، من حيث الظروف أو الملابسات، ومثال ذلك القاعدة القانونية التى تحدد سن الرشد ببلوغ الفرد سنا معينة لا تدخل بالاعتبار درجة النضوج العقلى، التى تختلف من شخص الى آخر، فتقرر أن كل من يبلغ الثامنة عشر مثلا ولم يحجر عليه يعتبر أهلا لممارسة حقوقه المدنية. ولهذا النوع من الصياغة مزايا وفوائد للعمل التشريعي، فهى تؤدى الى استقرار العلاقات وتسهل الفصل فى المنازعات وتمكن كل فرد من معرفة مركزه القانوني بوضوح وثبات، إلا أنه من شأن هذا الأسلوب فى الصياغة أن يجرد الموقف من الظروف الواقعية التى تحيط بالأشخاص أو الوقائع، وتعامل الجميع بمعيار واحد، الأمر الذى قد لا يستقيم مع متغيرات الواقع وطبيعة الحياة الاجتماعية.

أما الصياغة "المرونة"، فهى تمكن القاعدة من الاستجابة لمتغيرات الظروف وتفريد الحالات، وتتيح بالتالى للقاضى حرية التقدير وإمكانية المواءمة، فهى تقتصر على وضع الفكرة تاركة ما يدخل فيها لتقدير من يقوم على تطبيق القاعدة القانونية. فمثلا القاعدة القانونية التى تترك للقاضى الحكم بإحدى عقوبتين أو بكليتهما معا، هى قاعدة مرنة تترك للقاضى حرية التقرير حسب الظروف والوقائع والملابسات التى تحيط بالحالة محل الموضوع. إلا أن هذا الأسلوب قد يعيبه أنه يترك للقاضى إمكانية تحكم أعلى فى التقدير (وربما تؤدى الى الفساد المهني للقضاء). وتلافيا لعيوب كلا الأسلوبين فى الصياغة يرى البعض الأخذ بأسلوب مركب، يميل الى تحديد حدود الحكم بدقة أكبر، ولكنه لا يزال يتسم بالمرونة فيما بين الحدين (مثلا: عقوبة لا تقل عن كذا ولا تزيد عن كذا لمن فعل كذا).

قاعدتان للصياغة التشريعية الجيدة

هناك قاعدتان لتوفير جودة أعلى للصياغة التشريعية، الأولى هي المنطق العلمي، والثانية هي الجانب الفني، كما سيلي تفصيلاً.

القاعدة الأولى: المنطق العلمي

يتمثل المنطق العلمي في الصياغة التشريعية الجيدة المرور بخطوتين متتاليتين في عملية التشريع، الأولى هي الإجابة على سؤال: هل نحتاج الى حل/تدخل تشريعي أصلاً لمواجهة الموضوع المطروح علينا؟، فإذا كانت الإجابة بنعم، نأتى الى السؤال التالي: ما هي الخطوات المنطقية التي تضمن السير في عملية التشريع بطريقة علمية وكفاءة أعلى؟
أ- فما من شك في أن الإجابة على السؤال الأول تعين على تجنب ظاهرتين كلاهما أخطر من الأخرى في التشريعات العربية، وهما الإسراف التشريعي، وتضارب القوانين. فالقانون "الذكي" هو الذى يأتى كثرة لدراسة علمية لدواعيه والآثار التي تترتب عليه، وحتى لا تاتى أحكامه متعارضة مع أحكام أخرى.

أى أن دوافع إعداد القانون لا بد أن تستقى من واقع يملئها، وبالتالي لا بد من الرجوع للأسلوب العلمي ودعوة أهل الرأي والمتخصصين للإدلاء بأرائهم في مشروع القانون. فعلى سبيل المثال إذا أراد المجلس إصدار قانون للضمان الاجتماعي لجميع المواطنين، وفي نفس الوقت يريد مشروع قانون آخر يفرض ضريبة على المواطنين العاملين بالخارج، إذن فهذا الضمان الاجتماعي سيتم تمويله بواسطة المواطنين المقيمين في الخارج، ولن يكون القانونان عادلين إلا إذا كانت الضريبة المفروضة في الداخل متنسقة مع الضريبة في الخارج، وستحقق هذه القوانين الهدف منها إذا كانت متنسقة مع بعضها البعض ولا تجور على حقوق المواطنين والفرص المتكافئة بينهم، ذلك أن الثغرات القانونية تؤدي الى ذبوع الفساد، وخاصة عند تطبيق القوانين.

لهذا، لا بد من دراسة كل القوانين جيداً، حتى لا يكون هناك مناطق تشابه بين القوانين تؤدي لحدوث ثغرات، ولكي تكون القوانين واضحة ومحددة وصریحة. وإذا ما قرر المشرع حاجة المجتمع للتدخل التشريعي، فإنه وبشكل مبسط، يحتاج الى:

- النظر إلى دستورية المشروع وتنقيته من شبهة عدم الدستورية
- النظر لتشابه مشروع القانون مع القوانين الأخرى السارية
- التأكد من الوضوح في كل نص وعدم تكراره
- دراسة الآثار علمياً حول القانون، حيث أن القانون لا يوضع بناء على انطباعات، كما أن الوقائع الفردية لا تشكل ظاهرة هامة تستدعي وضع قانون.
- ب- عندما يبدأ المشرع في معالجة موضوع ما، فمن الأولى أن يحدد:
 - السياسة التشريعية التي يدافع عنها، ويترجم أهدافها لنصوص قانونية في ظلها
 - الأهداف التي ينوي تحقيقها
 - الحق الذي يحتاج إلى الحماية أو الرعاية القانونية

ذلك أن القاعدة القانونية محصلة تفاعل عوامل ومعطيات رئيسية، أبرزها:

- المعطيات الطبيعية، أى الظروف التي يوجد فيها الإنسان والتي يعيش في ظلها سواء كانت ظروفًا مادية مثل (المناخ، التربة، الموقع الجغرافي، التكوين الجسماني) أم ظروفًا معنوية كالحالة النفسية والخلقية والدينية، أو تكون معطيات اقتصادية واجتماعية..،

وهذه الحقائق وإن كانت غير كافية لإنشاء القاعدة القانونية إلا أنها تعد المادة الخام الأولية التي يجب أن يقف عليها المشرع عند البدء في التفكير في إنشاء قاعدة قانونية أو محاولة رسم حدود أو نطاق المسائل القانونية التي يستهدف تنظيمها.

- المعطيات التاريخية، أي التراث الذي خلفته الأجيال السابقة من البشرية في مجال ينظم علاقاتها الاجتماعية من عرف وعادات وتقاليد، والتصورات التي مر بها هذا التراث..، ولكن تلك الحقائق لا تتصف بالجمود كالحقائق الطبيعية فيجوز التدخل في تشكيلها بما يتواءم والظروف العصرية للمجتمع.

- المعطيات العقلية، أي الحقائق العقلية التي يمكن أن يستخلصها العقل من الحقائق الطبيعية والتاريخية، فيقوم بالكشف عنها وتجسيدها.

- المعطيات المثالية، أي آمال الجماعة وأمانها وطموحاتها المستمرة نحو النهوض بالقوانين وتطويرها، وبهذا تكون المعطيات المثالية قادرة على التأثير في المعطيات الثلاثة السابقة.

والمشرع في حاجة إلى استحضار هذه المعطيات وتفعيلها معاً، لتحديد أهداف وملامح التشريع المرجو، ثم لصياغته بالطريقة الملائمة. وقد يبدو هذا الأمر مرهقا وربما يراه البعض تنظيرياً أكثر من اللازم والمحتمل، لكنه في الحقيقة تجسيد لمنطق بسيط وهو العقلانية والنظرة الشمولية في التعامل مع قضايا الصياغة التشريعية، وقد اعتاد عليه النواب ومارسته البرلمانات طويلاً، وكلما كانت ممارسة هذا النهج مستقرة وعامة كلما كانت جودة التشريعات أعلى، وتوافقها مع مبادئ الديمقراطية والحكم الجيد أقرب. فعلى سبيل المثال، قد يتطلب الأمر من البرلمان إصدار تشريعات بشأن ظاهرة التضخم بهدف الحد منها بمجموعة من القوانين الاقتصادية. وبإعمال النهج السابق يمكن تصور الخطوات التالية:

○ نعرّف أولاً ماهية التضخم (الارتفاع المتتالي في أسعار السلع والخدمات..)، ثم،
○ ثم نعرّف آثار هذه الظاهرة (تغير المراكز المالية للأفراد، بحيث تتخفص القيمة الحقيقية للدخول المحددة فيتضرر أصحابها من الموظفين، والعمال، وأصحاب المعاشات، وغيرهم بينما يمكن أن يحقق أصحاب الدخل غير المحددة كالتجار وأصحاب المهن الحرة والحرفيين..، زيادة في دخولهم الحقيقية نتيجة لرفع أسعار السلع والخدمات التي يتعاملون فيها..، ويستتبع ذلك انخفاض في مستوى معيشة قطاع كبير من المستهلكين.. كذلك، فنظراً لارتفاع الأسعار المتتالي، ترتفع تكلفة تجديد وإحلال المشروعات القائمة مما يترتب عليه نقص كفاءة هذه المشروعات، ويستتبع ذلك نقص في العرض من السلع والخدمات التي تنتجها، فيغذى ذلك ظاهرة التضخم بعوامل جديدة، وويترتب على هذه الظاهرة توقف الاستثمارات الجديدة حيث تصبح تكلفة الاستثمار مرتفعة، فأسعار العدد والآلات مرتفعة والعمال يطلبون أجور مرتفعة.. وهكذا. وذلك بدوره يزيد من مشكلة معقدة ومزمنة هي مشكلة البطالة..)، ثم،

○ وثالثاً، نحدد كيف نقيس هذه الظاهرة (معرفة الرقم القياسي لأسعار السلع والخدمات، ومعرفة ارتفاع الأسعار الخاص بالمستهلكين وهو صاحب التأثير المباشر للجماهير)، ثم،

○ ثم نحلل أسباب ظاهرة التضخم (مجموعة الأسباب الرئيسية التي ولدت هذه الظاهرة، مثل زيادة السيولة المحلية، وبالتالي تتطلب تشريعات تساعد على امتصاص هذه

السيولة، كزيادة سعر الضرائب الجارية أو فرض ضرائب أو رسوم جديدة أو إصدار أذون الخزانة..، أو قد يكون السبب زيادة عجز الموازنة العامة للدولة فيحظر اللجوء الى مصادر تمويل غير حقيقية طبع البنكنوت- لأنه لا بد أن يكون مقابل البنكنوت المعروض سلع منتجة أو خدمات معروضة في السوق فإذا كانت النقود المعروضة مقابل عمل في إنتاج السلع والخدمات فلا يحصل ارتفاع في الأسعار أى لا يحصل تضخم، ومن ثم يتعين اتخاذ طريق آخر مثل اللجوء الى أذون الخزانة فيسن تشريع خاص بها)، ثم،
○ أخيراً، نقوم بعد إصدار هذه القوانين وغيرها بقياس التضخم مرة أخرى بذات الآلية (الرقم القياسى للأسعار..)، وهكذا.

القاعدة الثانية: حرفية الصانع

تعتبر الصياغة التشريعية من الوسائل الفنية اللازمة لإنشاء القواعد القانونية ضمن أسس ومبادئ لا بد من معرفتها وإتقان فنونها كصناعة احترافية، تتكون موادها الأولية من معرفة مصادر القانون المختلفة، باعتبار أن هذه المصادر تشكل الأدوات العامة لكل البناء الفنى، والتي بموجبها يتم التعبير عن قواعد القانون ومضامينه من خلال طرق عديدة أهمها المعرفة التامة والمصطلحات وخصائص القاعدة القانونية من قبل المشتغلين بالعمل التشريعي.

فبعد أن يجمع "المشرع" المواد الخام يتم وضعها في قالب أو نماذج تشريعية، وهنا يأتي دور "الصانع" الذي يتولى تحويل المواد الخام (المعطيات والأهداف..) إلى نصوص قانونية قابلة للفهم والتطبيق. أى أننا إزاء عملية من مستويين، متداخلين باستمرار، الأول هو تحديد السياسة التشريعية والأهداف المرسومة للتشريع المقترح، والثاني وضعها في أطر مقننة. لهذا، يفرق البعض بين "الصياغة القانونية" (فن احترافي) و"طريقة وضع النصوص القانونية" (عمل برلماني-سياسي)، وكلاهما يتطلب الإلمام بفن استخدام الوسائل القانونية لتحقيق الغرض التشريعي. وفيما يلي قدر من التفصيل.

أ- وضع النصوص القانونية

ومن الشائع استخدام طريقتين، الأولى، هي الحلول التفصيلية، حيث يلجأ المشرع إلى صياغة النصوص التشريعية لتعالج كل ما يدور في خياله من حالات خاصة وما يمكن أن يتصوره من حوادث، فيقرر لكل حالة أو حادثة مما توقعها الحل القانوني الذي يراه حسب طبيعة ومقتضيات تلك الحالة (وهذا هو التدخل التفصيلي "الإيجابي"، ومثاله: جداول الضرائب حسب شرائح الممولين). كما قد يترك المشرع للقاضي مهمة بحث كل حالة على حدة ووضع الحل المناسب لها في ضوء ما يكتنفها من ظروف موضوعية (التدخل التفصيلي "السلبى"، ومثاله: الحدود القصوى والدنيا للعقوبة).

أما الطريقة الثانية في وضع النصوص القانونية فهي الحلول العامة، حيث يضع المشرع حلولاً عامة مجردة (مثال: قواعد النظام العام، أو مبدأ عدم تسويئ مركز المتهم حال تشديد العقوبة).

ولعل أخطر ظاهرة سلبية قد تنتاب المشرع في عملية وضع النصوص القانونية هي "حشد" القوانين والنصوص والأحكام..، ومن المستقر فقها وقانوناً، على سبيل المثال، أن

تعديل أو إنشاء أكثر من قانون عمل غير جائز تشريعياً، فلا يجوز تعديل قانون إلا بقانون خاص به، لأن التعديل كالإنشاء، كما أنه لا يجوز أن يصدر قانون يتضمن أكثر من موضوع واحد ولا تعديل أكثر من قانون بقانون واحد. فالقانون كالكائن الحي، له ذاتيته واستقلاله وكيانه وشهادة ميلاده، كل ذلك على سبيل الأفراد ولا سبيل للجمع فيه. ولا يستثنى من هذه القاعدة إلا حالة ما إذا صدر قانون جديد يلغى كل نص يخالف أحكامه، حيث يمتد هذا الحكم الى عديد من القوانين في ذات اللحظة، وعندئذ يكون سريان القانون الجديد (ولو أنه لم يشر الى الأحكام التي يلغىها في القوانين الأخرى) بمثابة صك الإلغاء للأحكام المخالفة له في القوانين السارية/القديمة.

ويلاحظ المرء أن المشرع العربي قد يلجأ الى هذا الاستثناء بنوع من الإفراط أحياناً، حيث تتضمن العديد من التشريعات نصاً (عادة في أواخر القانون) يقضى بإلغاء كل نص يخالف أحكامه، في حين أن التوسع في هذا الاستثناء يفقده معناه.

فمن ناحية أولى، قد لا يحتاج المشرع الى إيراد هذا النص في كل القوانين الجديدة، وذلك إعمالاً لقاعدة "اللاحق ينسخ السابق"، وهي قاعدة مستقرة لا تحتاج الى تأكيد في نص خاص (مثال: زيادة أسعار الرسوم..). ومن ناحية أخرى، قد لا يكون هناك نصوص أخرى سارية تتضارب أحكامها مع أحكام القانون الجديد، أو تكون قليلة ومعروفة جداً، وبالتالي فإن تنقية التشريعات وتبسيطه وتقليل أعدادها يتطلب القيام بدراسة دقيقة وشاملة للقوانين السارية، وتحديد ما إذا كان الأمر جديراً بتعديل بعض أحكامها مباشرة دون الإسراف في اللجوء الى منهج "الأسهل في الأحوط". فهذا الإسراف سوف يعنى عند تطبيق القانون أن المواطن والمحامي والقاضي ورجل النيابة العامة ورجال الأمن وغير ذلك من الجهات التنفيذية سوف يضعون كافة القوانين المتعلقة بالقانون الجديد أمامهم ودراستها وتنسيق علاقاتها ببعضها البعض قبل تطبيق أحكامها، وهذا ما يجده المرء في الواقع القانوني والقضائي العربي على وجه العموم.

ب- حرفية الصائغ

يقوم الصائغ بترجمة ما يعرض عليه إلى قواعد محددة ميوّبة وهو يسمى "النصوص القانونية"، والصياغة الجيدة هي التي تعين على تحويل الأفكار والأهداف الى نصوص قانونية، تؤدي فقط ما هو مطلوب دون أن تتضمن ما لا يراد.

كما أن إجادة القواعد اللغوية عامل حاسم في الصياغة الجيدة، حيث يدقق الصائغ في اختيار الألفاظ على ضوء إدراكه لأهداف واضع التشريع، حتى يتحقق الغرض المطلوب من القانون.

عيوب الصياغة والتعامل التشريعي معها

من أبرزها، بحسب خطورتها على نوعية التشريع:

1- الخطأ المادي، فقد تقع أخطاء مادية أثناء الطباعة إما بسبب وجودها في أصل النص أو مسودته، وفي أحيان كثيرة تؤدي الى التأثير في المعنى، وأحياناً الى تغييره أو تغيير ما أراده المشرع.

2- الخطأ القانوني، وعادة يكون غير مقصود، بحيث يستوجب التصحيح. كما قد يكون الخطأ من نوع النقص، حين يأتي إغفال لفظ في النص التشريعي بحيث لا يستقيم الحكم بدون، فيجب تداركه.

3- الغموض، وهو نص غير واضح الدلالة، إذا لا يدل على ما فيه بالصيغة التي وضع فيها، ويحتاج لفهمه أن يستكمل من خارج عبارته مما يضطر المشرع أو الحكومة في هذه الحالة إلى إصدار "تفسيرات" لإزالة الغموض.

4- التعارض، فقد يصطدم نص مع نص آخر بحيث لا يمكن الجمع بينهما على الرغم من فهم مضمونه كل على حده، مثال ذلك تعريفات العامل والفلاح في قوانين العمل ومباشرة الحقوق السياسية والنفقات العمالية في مصر، فتارة يأخذ المشرع بمعيار "الشهادة/التعليم"، كما في حالة النفقات، وأخرى يأخذ بمعيار "المهنة" كما في حالة الترشيح للانتخابات البرلمانية.

5- التزيد والتكرار في القانون ذاته أو في قانونين مستقلين، وهذا من شأنه إحداث أرباك وإرهاق لا مبرر لهما، كما أنه يقود إلى إفراز ثغرات أكبر في القانون.

هذه بعض العيوب التي قد تطال النصوص التشريعية والتي تحتاج من أجل تلافيها إلى الدقة والمعرفة باللغة العربية ومفرداتها، والتدقيق في النصوص التشريعية ومراجعتها وتمحيصها، حتى تتمكن من سن قوانين واضحة ومحددة تساعد في الحياة العملية، إذا ما تمت مراعاة الفن القانوني ضمن معايير وأسسه.

ومن أبرز هذه المعايير:

○ الإيجاز، حيث أن النص القانون ينظم حالة أو ظاهرة تنظيمًا دقيقًا بكلمات محددة، لذا يجب أن يقدم المعنى بأقل الألفاظ، لأن الإطالة تفتح باب التفسيرات المتعارضة.

○ العرض المحكم، ويكون بالتبويب السليم وجمع النصوص وربط أجزائها وكشف غايتها.

○ ضرورة إحكام الإشارات الكتابية كالفواصل والنقاط في مواضعها.

○ ضرورة احترام المشرع لمصطلحاته التشريعية من خلال توحيد المصطلحات التي تقيد المعنى نفسه.

○ تسمية القوانين، فيستحسن أن يأخذ المشرع بأسماء القوانين التي استقرت مسمياتها في العمل القانوني وأصبحت بمثابة مبادئ عامة.

○ الإيجاز بالتعريفات في غايات محددة كأن يأتي التعريف لإيضاح معنى مغاير لمعنى متعارف عليه، أو لغاية حسم خلاف فقهي قائم، ذلك أن التعريف المبالغ فيه قد يؤدي إلى تقييد القاضى وسلب حرية حركته في التقدير، كما قد يكون تطور الحياة قد تجاوزه.

○ مراعاة أسس الهيكل المعماري لصياغة جسم القانون، كوجود مقدمة تعرف بالموضوع محل التشريع وتحدد اسم القانون، ثم يأتي متن القانون وهو جوهر التشريع من حيث الأحكام المتعلقة بالوقائع المادية والقانونية، إضافة إلى الخاتمة، التي غالبًا ما تلغى التشريع السابق وتلزم الجهات المختصة بالتنفيذ، وتحدد فيما إذا كان بالإمكان إصدار أنظمة أو لوائح أو تعليمات ستصدر لتطبيقه، وربما ترفق به مذكرة إيضاحية، تعتبر جزءًا لا يتجزأ من التشريع، إذ أنها تكشف فلسفة المشرع من وراء إصداره والأسباب الداعية لسنه وبيان روح التشريع الذي يكمن خلف النصوص.

القسم الثاني

تحديات وفرص التطوير التشريعي/ البرلماني في الدول العربية

أولاً: التحديات

1- تحدى التخطيط

وله ثلاثة مستويات:

أ- الرؤية والأهداف

يصعب القول بوجود وضوح في رؤيتنا لتحديث العملية التشريعية وصياغة أهدافها في الدول العربية على وجه العموم. فالسؤال الاستراتيجي الذي يجدر طرحه أولاً هو: لماذا التنمية التشريعية، بل وقبلها لماذا البرلمان؟، بل وقبل الأثنين لماذا المؤسسات السياسية (كالبرلمان، والأحزاب ومنظمات المجتمع المدني..). في تاريخ يحركه الأفراد أو العائلات أو النخب باعتبارها الأطر المجتمعية الأهم والأقوى من المؤسسات، بما فيها الحكومة أحياناً!

بعبارة أخرى، هل نجدنا نفعاً أن نناقش مستقبلاً في الدول العربية يسود فيه مبدأ انتقال وتداول السلطة بشكل سلمي وعن طريق انتخابات حرة، تقرر إدارة حكومية تعمل تحت رقابة البرلمان والدستور؟، أم هل نحن نرى ونرضى بواقع سياسى يشكله مجموعة قليلة ومتماسكة ودائمة، ولا يعدو كون "المؤسسات" فيه سوى أدوات لاستمرار سلطتهم، وإضفاء المشروعية على أفعالهم؟

هل هذه هي النظرة المسيطرة؟، أم هناك نظرة أخرى تحتاج الى تأمل وتعزيز، لأنها تفتح مجال التطور ولا تقف عند عتبه مستسلمة؟، فمن أهم ملامح تلك النظرة المغايرة أنها تسعى لفهم الواقع من أجل تطويره، وليس فقط تقييمه. فإذا كنا أمام نقطة زمنية شهدت انتعاشاً في الحياة البرلمانية في المنطقة العربية، كمياً ونوعياً، فمن المفيد دراسة العوامل الوسيطة التي تدفع في هذا الاتجاه للتمكن منها وتوظيفها. وعلى خلال النظرة الأولى التي لا تستبشر بمستقبل جيد للبرلمانات في ظل أوضاع الحكم الراهنة فإن هذه النظرة المغايرة تدرك ذلك ولكنها تضيف عليه أن تفعيل البرلمان وتعزيز قدرته على النهوض بوظائفه الحالية يفتح باب تحسين موقعه في خريطة السياسة والحكم، وهو ما يرتفع بقدرة الأعضاء على ممارسة الوظيفة التشريعية وإعمال أصولها. هذا تحدى الثقافة المؤسسية.

ويكرس هذا التحدى حقيقة أن نظرة الرأى العام لهذه المجالس مهتزة سواء من حيث فعاليتها إزاء الحاكم أو طبيعة تكوينها ومدى تمثيلها للمصالح والقوى الاجتماعية. ولاشك أن تعديل هذه النظرة المناهضة يحتاج الى جهد كبير من جانب النواب، حيث يكون الفعل الملموس والمثابرة على تطوير الأداء هو المدخل الأنسب للتأثير في الرأى العام (العربى قبل الدولى).

ب- الاستراتيجية

يحتاج الواقع البرلماني العربي الى استراتيجية ترمى الى تفعيل القدرات المؤسسية للبرلمان وتمكين أعضائه من ممارسة اختصاصاتهم كمدخل لزيادة هذه الاختصاصات

وتعزيز وضع المؤسسة البرلمانية. كما تحتاج هذه الاستراتيجية أيضا أن تتعامل مع عملية التطوير البرلماني كمطلب ومدخل للإصلاح وتعزيد شرعية الحكم من ناحية وكاتجاه عالمي يفرض نفسه على المجتمعات والحكام بفعل قوى السوق والعولمة. والملاحظ أن هذه الاستراتيجية لا تزال غائبة في الواقع البرلماني العربي، حتى أن وجود مجالس عربية، بل وزيادة عددها في الدول العربية يبدو وكأنه رد فعل أو استجابة لضغوط تواجه هذه الحكومات، سواء كنوع من إدارة الأزمة (الجزائر وفلسطين)، أو استيعاب ضغوط داخلية محتملة (السعودية، الأردن..)، أو كخطوة في اتجاه سياسة إصلاحية فوقية (البحرين، مصر)، تلتها خطوات أخرى (لبنان، المغرب).

ج- خطة العمل

وتركز على تحسين كفاءة المجالس القائمة (المدخل الفني والمؤسساتي..)، وتعتمد على سياسة تحديث الأداء، والتعاون مع مصادر المعرفة والخبرة، كأرضية لإصلاح الحياة السياسية (الطابع التمثيلي للمجلس، كفاءة الأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني، وتعزيز المشاركة وإدارة الانتخابات..). الغرض من مشروعات التطوير التشريعي هو تعزيز بناء الديمقراطية وتغيير أسلوب الحكم باتجاه الاستيعاب لا الاستبعاد، وباتجاه المحاسبة والشفافية، أي الحكم الجيد.

2- تحدى التسييس الزائد للدعم التشريعي

السياسة مصالح. وكما أن للدولة المانحة مصالح في تقديم "الدعم" فإن للدول المتلقية مصالح أهم في توظيف الدعم، لاسيما إذا كان الدعم الذي نتحدث عنه من نوع "الخبرة Know-How" والآليات، كما هو دعم قدرات الصياغة التشريعية. صحيح أن أغلب فرص الحصول على هذا الدعم يأتي من الغرب، إلا أنه يتحرك على المستوى الإقليمي أيضا، وفيما بين الدول العربية (خبراء وأكاديميين ونشطاء ومشروعات مشتركة..). إلا أن هناك إشكالية جوهرية تتعلق بمشروعات الدعم التشريعي، وخصوصا تلك التي تتم بالتعاون مع الغرب، تتمثل في "تسويق" التنمية التشريعية في الدول العربية. فالسؤال الذي لا يزال يشغل الكثيرين هو: لماذا المساعدات التشريعية "الخارجية" للبرلمانات العربية؟

وهناك عدة تفسيرات مطروحة لهذا التساؤل، معظمها يعوق نجاح مشروعات التنمية التشريعية في الأغلب، وأبرزها "النظرية المؤامرة الاستراتيجية"، التي تعتبر أن هذه المشروعات الآتية من الغرب المسيطر والقطب الواحد إنما هي وسائل "مدنية" لدعم النفوذ الاستراتيجي للدول المانحة في المنطقة، ومحاولة التأثير السياسي من خلال فكرة الديمقراطية العالمية تارة، والربط ما بين تحقيق الديمقراطية وتقديم المعونات الخارجية تارة أخرى. وقد تنتوع أشكال هذه المشروعات لكنها تصب في نفس الهدف، مثل مشروعات أمريكا الرسمية (USAID) في مصر والأردن، وأمريكا المدنية (NDI) في المغرب واليمن والبحرين..، وأمريكا الأكاديمية (مراكز البحوث في لبنان ومصر)..، وتتضح الشروط السياسية للمعونات الاقتصادية في حالتها في مصر والأردن.

وربما يعزز هذه المقولات تأخر الاهتمام العربي بالتطور البرلماني عموماً، ونقص الخبراء المحليين، والارتباط الزائد بين مشروعات الدعم الفني والحكومات، الذي يكشف عن معضلة توجيه دعم فني لتقوية برلمانات في ظل حكومات "غير ديمقراطية" إجمالاً. إن التنمية التشريعية في الدول العربية في حاجة إلى تسويق جيد، وخلق الطلب عليها وليس مجرد انتظار الرغبة فيها. فإذا كان رجل الأعمال الناجح هو الذي يدرس احتياجات السوق ثم ينتجها ويقدمها والوكيل التجاري الذكي هو الذي يسوق البضاعة المطلوبة، فإن "الوكيل البرلماني" الماهر فهو الذي يقدم الخدمات الفنية ويستحث النواب على طلبها.

نحن نحتاج إلى "تحبيب" و"ترغيب" النواب في التطوير التشريعي، وإلى إيضاح أن عصرنا هو عصر البرلمانات.. وأن الدول قوية بمؤسساتها، وأن البرلمان قاعدة البناء الديمقراطي الحر، وأن البرلمان بنوابه..، وأن معايير النائب الناجح اليوم قد تعدت المحلية وصارت عالمية..، وحتى مسألة قضاء حوائج الناس (الناخبين والدوائر) تعتبر عملية مشروعة، ولكن لها أصولها..

نحتاج إلى التعاون لكي يرغب النواب في التقدم بمؤسساتهم البرلمانية، وأن يحدهم أمل المستقبل والرغبة في التميز وسط برلمانات العالم، وفي مصاف الديمقراطيات المعاصرة..، وكل هذا -ضمن أمور أخرى- بالمهارات والقدرات، والمهارات البرلمانية تحتاج إلى تسويق وطرح جيد.

ثانياً: الفرص

لماذا الدعم التشريعي للبرلمانات العربية؟

- لأنه اتجاه عالمي
- لأن البرلمان هو الطرف الأضعف بين أجهزة الحكم العربية (مقارنة بالسلطة التنفيذية مثلاً)
- وهو الطرف المنوط به حل الصراعات الاجتماعية وتحقيق السلام
- ولأن الدعم التشريعي أصبح ضرورة ملحة اليوم بسبب متطلبات تقنين العولمة بمجالاتها المختلفة
- وعلى ضوء التغيرات البنائية والاجتماعية في تركيب المجالس العربية
- ولأن هناك نقصاً شديداً في الخبرات والقدرات البشرية المحلية الداعمة للتطوير التشريعي (جفاف وتعالى الأكاديمي وعدم التوجه لحل المشكلات، تكبير المجتمع المدني، وتوجهه لتلبية حاجات خيرية، الحاجة لخبرات مقارنة، والتعريب..، بدلاً من أن نجد الشبابيك تفتح أمام العولمة، لكنها تطل على لا شيء!).

مقترحات لتفعيل التعاون وتدوير المعرفة بالصياغة التشريعية في الدول العربية
هناك ثلاث دوائر لتفعيل التعاون في مجال تطوير القدرات التشريعية في الدول العربية، وهي دوائر متقاطعة، تتداخل حدود الواحدة في الأخرى، وتتأثر بها وتغذيها ولكن

كل دائرة منها مستقلة بذاتها، بحيث تنهض الأطراف التي تشكلها بمسئولياتها ولا يكون أحدهما عبئاً على الآخر.

فهناك، أولاً، **الدائرة الذاتية**، أى النائب أو عضو البرلمان، وعليه مجموعة مسئوليات يجب أن يكون مستعداً لتحملها. فالنائب هو القوة الحقيقية الدافعة للتطور البرلماني العربي عموماً، وفي مجال تحديث نظم التشريع خصوصاً. ومن أهم مسئوليات النائب في هذا الصدد أمران:

أولهما، أن يكون **"راغباً"** فى التطور والتطوير، واعياً بدواعى وأهمية تطوير نفسه وقدرات مؤسسته ومستعداً لوضع نفسه على خريطة البرلمانين العصريين، والسعى لدعم قدراته التنافسية فى ميادين السياسة والتشريع والحكم.

إن توفر هذه الرغبة وذلك الاستعداد أمر ذاتى ونفسى، يعود للنائب وقناعاته وأولوياته ولكنه يجد تجسيدا ظاهريا ولموسا ينبئ عن درجة ثقة النائب فى ذاته وتمسكه بطموحاته، ومن أبرزها الميل الى التعلم والمعرفة، واكتساب خبرات جيدة. ومن هنا، فالنائب **"الجيد"** قد يتساءل عن قناعة وبجدية: هل أحرص على تطوير قدراتى البرلمانية من خلال القراءة والاشتراك فى ندوات ودورات تدريبية وحلقات نقاش؟، هل أسعى الى اكتساب مهارات الصياغة القانونية الجيدة، بالتدريب والممارسة معا؟، وهل أحتاج الى شئ من هذا كله؟

والأمر الثانى الذى يقع على النائب هو **"التخاذ المبادرة"**، لطلب المعرفة والسعى إليها. فكثيرا ما نجد **"اجتهادات"** لمراكز البحوث وبيوت الخبرة والمنظمات الدولية لإعداد برامج الدعم الفنى للبرلمانيين، بعضها يبدو رائجا وجذابا (مثل الدعوة لمؤتمرات دولية..) وأكثرها يصعب قياس العائد منه وتقييمه بدقة (مثل إصدار الكتب والمطبوعات..)، وذلك لأن النائب قد يكون مقصرا فى التعبير عن احتياجاته من الدعم الفنى، أو هو غير مهتم بتطويرها وجعلها تلبى احتياجاته وتساعد على دعم قدرات مؤسسته البرلمانية، فلا يكون أمام جهات الدعم الفنى سوى **"الاجتهاد"** فى تصميم الأنشطة، واللجوء الى ما تيسر من وسائل قليلة وعامة لقياس العائد من هذه الأنشطة (اتصالات شفوية، وبعض التعليقات للنواب حول ما **"استفادوه"** من هذه الأنشطة..).

وواقع الأمر أن برامج الدعم الفنى الناجحة تتبنى على قياس دقيق وواقعى لاحتياجات البرلمانين، ولا يتأتى ذلك إلا باستعدادهم للتعبير عن تلك الاحتياجات، ومدّ المصممين والخبراء بالمعلومات الكافية عن الأداء وأوجه التطوير والنشاط المناسب.

فعلى سبيل المثال، فإن التعامل الجاد للنواب مع **"استمارات"** قياس الاحتياجات الفنية والمشاركة الفعالة فى ورش العمل وحلقات النقاش سوف يساعد على تصميم برامج دعم فنى موالية لظروفهم ومناسبة لاحتياجاتهم البرلمانية، وفى مقدمتها مهارات صنع السياسة والتشريع.

ثانياً، هناك **الدائرة المؤسسية**، التى تقع مسئوليتها على البرلمان وأجهزته الفنية من ناحية، ورئاسة البرلمان لما لها من دور قيادى من ناحية أخرى.

أما الدائرة الثالثة فتتمثل فى **الجهات الفنية**، سواء فى المجتمع المدنى أو المنظمات الدولية التى تدعم تطور المؤسسات التشريعية.

بعبارة أخرى، هناك عدة عوامل تدعم فرص التطوير التشريعي في الدول العربية، وتعزز قدرات البرلمان في الصياغة التشريعية، وأهمها:



فمن شأن "تشريعات الحكم الجيد" أن تساعد على تعظيم الفرص المتاحة، لإحداث النقلة "النوعية" في العملية التشريعية، من كونها مجرد إصدار قوانين "لإضفاء الشرعية المؤسسية على سياسات الحاكم"، إلى كونها "صانعة السياسات العامة"، أي ننتقل من مستوى "التشريعات السياسية" إلى طبقة "السياسة التشريعية".

ويلخص الجدول التالي أهم الفرص والتحديات التي تتعلق بالتطوير التشريعي في الدول العربية.

فرص وتحديات التشريع الجيد

التحديات	الفرص
<p>مركزية القوة والنفوذ الأمريكي/الغربي:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ اندماج الاقتصاد العالمي ○ تطور تكنولوجي متسارع ○ تحرير التجارة ○ إعادة هيكلة السياسة والحكم 	<p>انتهاء الحرب الباردة وعملية الاستقطاب الدولي:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ التكامل والاندماج ○ عولمة المعرفة ○ التكيف الهيكلي ○ الإصلاح والحكم الجيد
<p>كثافة وتعقد الالتزامات والاتفاقيات الدولية:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ آثار اجتماعية جانبية 	<p>استراتيجية تشريعية نشطة pro-active:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ الإصلاح التشريعي للحكم الجيد

○ التدريب وتدوير المعرفة	
ديمقراطية نظام الحكم الجيد: ○ لتقليل الفقر ○ لمكافحة الفساد ○ لتوازن النوع	عالمية فكرة "الحكم الجيد": ○ حكم القانون ○ الشفافية والمحاسبة ○ المشاركة

توصيتان ختاميتان

من أهم التوصيات فى مجال التنمية التشريعية وتحديث أساليب الصياغة القانونية فى البرلمان العربى أمران، الأول سياسى والثانى فنى.

أولاً: التحرك الجماعى

وينصرف الى تفعيل الأمم المتحدة (خصوصا برنامج الأمم المتحدة الإنمائى - UNDP)

من زاويتين:

أ- كمنظمة دولية معترف بها (Recognized)

ب- كإطار لتتويج الخبرات والتجارب.

ثانياً: التوسع فى استخدام وسائل الاتصالات الحديثة لتدوير المعرفة التشريعية

وتساعد التكنولوجيا الحديثة فى تحقيق هذا من جانبين:

أ- أنها تساعد على تجاوز عقبات إدارية حالية، وتتيح فرصاً أكبر لقطاعات أوسع من

النواب، والباحثين المعاونين.. لتبادل المعارف والخبرات التشريعية.

ب- أنها تقلل التكلفة الإضافية Transaction Costs لمشروعات الدعم الفنى، بسبب

نوعية الأساليب التقليدية فى التطوير التشريعى (اجتماعات، مقار ومكاتب، أجور، رشاوى

خفية..). كما أن تكنولوجيا الاتصالات الحديثة تعطى حرية وتنافسية أكبر.