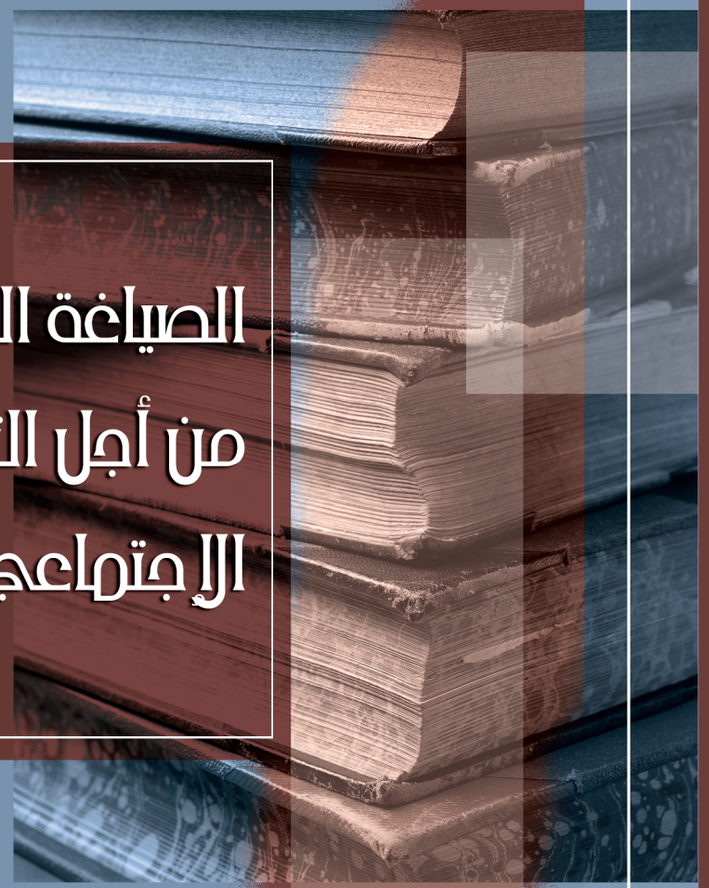
الصياغة التشريعية
من أجل التغيير
الإجتماعي الديمقراطي



(دليل للصائغين)

تـأليف: آن سيدمان، روبرت سيدمان، نالين أبيسيكيري

حقوق النشر محفوظة للمؤلفين ©

الصياغة التشريعية من أجل التغيير الإجتماعي الديمقراطي

الصياغة التشريعية
من أجل التغيير
الإجتماعي الديمقراطي

الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي

(دليل للصائغين)

تأليف: آن سيدمان، روبرت سيدمان، نالين أبيسيكيري

ترجم هذا الكتاب إلى اللغة العربية
بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية

بمكتب صبره للتأليف والترجمة - جمهورية مصر العربية 2005

شكر وتقدير

يتقدم مكتب صبره للتأليف والترجمة بالشكر والتقدير إلى كل من ساهم في ترجمة هذا الكتاب وساعد على أن يخرج بالشكل اللائق الذي خرج به. ونخص بالشكر الزملاء التالية أسماؤهم، كل بقدر إسهامه:

□ **الترجمة:**

١. الأستاذة سمر حجازي
٢. الأستاذة أسماء عبد ربه
٣. الأستاذة أمل جمعه عبد المالك
٤. الأستاذة عزة سليمان
٥. الدكتور شوقي شعراوي
٦. السفير أحمد نبوى
٧. الأستاذ هشام مرزوق
٨. الدكتورة دلال جميعي
٩. الأستاذ ياسر طه

□ **التنسيق وإدخال الترجمة على الكمبيوتر وإدخال التصحيحات:**

الأستاذة رشا أبو العلا

□ **المراجعة اللغوية:**

الأستاذ سعيد بيومي، المراجع بمجلس الدولة.

□ **ترجمة معظم الباب الثالث ومراجعة ترجمة كل الكتاب والإشراف العام على العمل:**

الأستاذ محمود صبره

مربعات

معنى «أساليب الصياغة» Drafting Techniques	مربع 1-1
معنى مصطلح «الصائغين» Drafters	مربع 1-2
مفهوم «الإدارة الرشيدة» Good Governance	مربع 1-3
الحكومة وعملية التنمية	مربع 1-4
معنى «المؤسسة» Institution	مربع 1-5
مزيد من التعريفات: «القانون» Law و«النظام القانوني» Legal Order	مربع 1-6
الشرعية والحكومة	مربع 1-7
مهمة الصائغين: السياسة التشريعية والخطة التشريعية	مربع 2-1
هل ينبغي أن يكتب الصائغ مشروع قانون استجابة لفكرة القوة النسبية لمجموعات المصالح المتنافسة؟	مربع 2-2
هل القانون مهم؟	مربع 2-3
الاستدلال المستمد من التجربة Reason Informed by Experience	مربع 2-4
حالة مشروع القانون الأمريكي بشأن الصدق في الإقراض (حالة عن «دراسة أخطاء الآخرين لتحاشي تكرارها»)	مربع 2-5
إجراءات صياغة قانون «الصدق في الإقراض»	مربع 2-6
ممارسات الصياغة في بلغاريا	مربع 2-7
التعلم بالممارسة - استخدام التمرينات	مربع 2-8
سوء استخدام القدرات النادرة للصياغة	مربع 3-1
إجراءات تحديد الأولويات	مربع 3-2
استمرار الفقر في العالم الثالث	مربع 3-3
كيفية تكرار الأنماط السلوكية المؤسسية	مربع 3-4
التوازن بين الصناعة والزراعة	مربع 3-5
الحدود القانونية والاقتصادية لتحديد أولويات الصياغة	مربع 3-6
إمكانية إقامة روابط خلفية: مصنع زامبيّ لمعالجة النسيج	مربع 3-7
ماذا يوجد في خزانة حفظ الأطعمة؟	مربع 3-8
من جمهورية ألمانيا الفيدرالية، قائمة فحص تحدد الحاجة إلى التدابير القانونية الفيدرالية المقترحة، وفعاليتها، ومدى وضوحها	مربع 3-9

متى تكتب تقريراً بحثياً؟ مربع 4-1
منهج الغايات والوسائل ومنهج التدرجية مربع 4-2
مثال على الاستدلال المستمد من التجربة: المطرقة مربع 4-3
الفرضيات التصورية (التخمين المبني على معلومات مدروسة) مربع 4-4
وضع الحلول مربع 4-5
مقارنة البحث التشريعي بالبحث الخاص بالتقييم مربع 4-6
التفسيرات المقترحة ذات السبب الأوحد للسلوكيات المسببة للمشكلات مربع 4-7
مثال لمشروع قانون مُذيل بحواشٍ تفسيرية مربع 4-8
استخدام أجندة فئات الروكيبي لوضع تدابير تشريعية لتغيير سلوكيات القائمين الرئيسيين بالأدوار المسببة للمشكلة: دراسة حالة «انخفاض إنتاجية صغار المزارعين» مربع 4-9
مخطط «سامباث» Sampath: خطوات لتحليل المشكلة الاجتماعية لصياغة قانون فعال قابل للتنفيذ مربع 4-10
قائمة فحص للتقرير البحثي مربع 4-11

الصياغة والتنفيذ: التقليد الفرنسي مربع 5-1
المشكلات القديمة ومشروعات القوانين الجديدة مربع 5-2
هل المنظمة أكبر من مجموع أجزائها؟ مربع 5-3
الجهاز التنفيذي كفريق مربع 5-4
استخدام أجندة الروكيبي لتحسين المساعدة المقدمة من وكلاء جهاز التوسع الزراعي إلى صغار المزارعين مربع 5-5
القرارات وغير القرارات مربع 5-6
قائمة فحص لتبرير التنفيذ من خلال حل النزاعات مربع 5-7
قائمة فحص لإنشاء جهة إدارية تنفيذية مربع 5-8
القواعد التي تجعل من المرجح اتخاذ قرارات غير تعسفية مربع 5-9
تجربة الصين الخاصة بالتشريع غير ذاتي التنفيذ مربع 5-10
معايير مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ لتقييد سلطة الجهاز في صنع القرار مربع 5-11
قائمة فحص لتقرير بحثي الهدف منه تبرير قانون غير ذاتي التنفيذ مربع 5-12

الأدلة الكمية في التقرير البحثي مربع 6-1
استخدام زالروكيبيس لتنظيم التحليل: شرح استخدام الأدلة النوعية في تبرير التدابير التفصيلية لمشروع قانون مربع 6-2

مثال على مقدمة تقرير بحثي لتبرير مشروع قانون يهدف إلى إنشاء جهاز لاستثمار أموال صناديق المعاشات الخاصة بالبلديات في المناطق التي تعاني من الكساد في ولاية ماساتشوسيتس مربع 7-1
خلاصة ممكنة لتقرير بحثي لتبرير مشروع قانون يهدف إلى إنشاء هيئة لاستثمار صناديق المعاشات البلدية في المناطق الكاسدة بماساتشوسيتس مربع 7-2
مثال على مقدمة مصغرة مربع 7-3
مثال على خلاصة مصغرة مربع 7-4

قائمة فحص لتصميم مشروع قانون مربع 8-1

تعلم كتابة الجمل التشريعية مربع 9-1
حول الحاجة إلى استخدام قواعد نحو جيدة، بغض النظر عن اللغة مربع 9-2
حقوق الإنسان في التنمية، واستخدام لغة «الحقوق» في الصياغة مربع 9-3
خطر عدم تقمّص الأدوار مربع 9-4
خطر عدم القيام بلعبة «ماذا لو» مربع 9-5

قائمة فحص لصياغة تشريع فرعي مربع 11-1

الافتراضات التي يرتكن إليها التفسير مربع 12-1
مسودة مشروع قانون لمكافحة التمييز مذيل بحواشٍ تفسيرية مربع 12-1

إلغاء القوانين غير المستخدمة مربع 13-1
قائمة فحص بالأحكام الشكلية لمشروع القانون مربع 13-2

ضمان المشاركة في عملية وضع القواعد مربع 14-1
تقييم مواطن الضعف مربع 14-2
مكتب التحقيق في الشكاوى الإدارية مربع 14-3
تدابير دولية لوضع حد للفساد المنتشر حاليا مربع 14-4
إرشادات عامة ممكنة لصياغة قواعد سلوك تحكم سلوك المشرعين مربع 14-5
عناصر يمكن إدراجها في قواعد السلوك الخاصة بالوزراء وكبار المسئولين الحكوميين مربع 14-6
قائمة فحص بتدابير لمحاربة «ثقافة الفساد» مربع 7-41

الكلمة الافتتاحية

استغرق هذا الكتاب وقتاً طويلاً لإعداده؛ فلقد اهتم كل من «آنّ» Ann و«بوب» Bob كثيراً بمشكلات التنمية على مدى ما يقرب من أربعين عاماً. وقد كان ذلك منذ عام ١٩٦٢، حيث بدأا التدريس في «جامعة غانا»، واستمرا فيه منذ ذلك الحين، على مدى اثني عشر عاماً في ستة بلدان أفريقية، ولمدة عام واحد في الصين. وأصبح «بوب» مولعاً بإمكانية تطبيق القانون في تيسير عملية التنمية. أما «آنّ»، فبطبيعة تخصصها في علم الاقتصاد، أدركت أنه ما لم تتمكن حكومات البلدان النامية الحديثة الاستقلال من علاج الاختلالات الوظيفية المتوارثة المنتشرة في مؤسساتها، فلن يكون للأبحاث الموجهة لتحسين استغلال الموارد إلا تأثير ضئيل من الناحية العملية في التغلب على مشكلات الفقر بالعالم الثالث. وأخيراً، فقد ضما جهودهما معاً للتركيز على كيفية صياغة القانون من أجل تيسير عمليات التنمية والتغير الاجتماعي، أو بمعنى آخر، للتركيز على استخدام القانون من أجل تحقيق التحول الاجتماعي.

وفي عام ١٩٦٦، اشتركت «آن» و«بوب» في إدارة حلقات دراسية «بجامعة ويسكونسن» University of Wisconsin للطلاب الوافدين من دول العالم الثالث المهتمين بمجالي القانون والتنمية. وفي عام ١٩٧٤، بدأ «بوب» بتدريس حلقات دراسية متخصصة في «علم الاجتماع القانوني» Sociology of Law في «جامعة بوسطن» - وهو موضوع لم يتعرض له أحد في «اختبارات الالتحاق بنقابة المحامين»، كما لم يحظ إلا باهتمام عدد قليل للغاية من الطلاب الدارسين للقانون (وهو أمر غير مثير للدهشة). وقد اكتشف «بوب» الصياغة القانونية في أثناء بحثه عن أحد المجالات المتعلقة «بمهنة القانون» التي يعد فيها «علم الاجتماع القانوني» بمثابة موضوع مهني وليس موضوعا «ثقافيا». ويجب على المشتغلين في كلا المجالين (علم الاجتماع القانوني والصياغة القانونية) الإجابة على سؤال جوهري، ألا وهو:

لماذا يتبع الناس جميعهم هذا السلوك عندما يثار أمامهم موضوع «سيادة القانون»؟

في واقع الأمر، قام «بوب» بتدريس منهج تعليمي إكلينيكي عن الصياغة التشريعية على مدى عشرين سنة تقريباً في «جامعة بوسطن»، قام فيه الدارسون - بناء على طلب المشرعين في ولاية «ماساشوسيتس» - بصياغة مشروعات قوانين فعلية. ثم بدأ في تطوير مناهج التدريس، التي تشكلت منها جزئيا النسخة الأصلية لهذا «الدليل».

وفي عام ١٩٨٠، وبالتحديد في «زيمبابوي»، عمل «بوب» و«آنّ» لأول مرة سوياً بالتدريس في حلقات دراسية عن الصياغة التشريعية لمجموعة من المحامين من الدول النامية في جنوب أفريقيا، وعلى مدى عقدين عملا معاً على تطوير عملية «التعلم بالتطبيق العملي» من أجل مساعدة المتخصصين في الصياغة القانونية لتعلم نظرية الصياغة التشريعية وطرق تدريسها وأساليبها عن طريق الصياغة الفعلية لمشروعات القوانين ذات الأولوية، وذلك في سياق المشروعات المصممة خصيصاً لدعم الدول النامية والدول الانتقالية. وشيئاً فشيئاً، وبمراجعة المواد الدراسية مرات عديدة من أجل مساعدة

المتخصصين في الصياغة لإعداد القوانين المصممة خصيصاً لتغيير شكل المؤسسات التي تعاني من الخلل، تمكن الاثنان من تجميع المسودات الأولية لهذا «الدليل».

أما «نالين آبييسكر» Nalin Abeyesekere فقد سلكت طريقاً أكثر مباشرة تجاه مجال الصياغة القانونية. وبعد الدعوة إلى إنشاء «نقابة المحامين الإنجليزية» من فندق «لينكولنز إنّ» Lincoln Inn في عام ١٩٦٤، انضمت إلى «إدارة الصياغة القانونية» في سريلانكا عام ١٩٧١، حيث عملت هناك منذ ذلك التاريخ، ثم تولت بعد ذلك عمليات التدريب في «معهد القانون الهندي» عام ١٩٧٥، ثم صارت «زميلة» بالمعهد الأسترالي للصياغة القانونية عام ١٩٨٠. وبعد عملها لمدة قصيرة متخصصة في الصياغة القانونية «بسيشيل» Seychelles انتقلت إلى سريلانكا لتشغل الوظيفة نفسها عام ١٩٨٤، وهي المهنة التي اشتغلت بها منذ ذلك التاريخ، كما عملت أيضاً «مستشارة للرئيس» عام ١٩٩٠، وعضوة «بالمفوضية القانونية» بسريلانكا. وبصفتها عضواً مؤسساً «لرابطة الكومنولث للمجلس التشريعي» Commonwealth Association of Legislative Council، التحقت بعضوية «المجلس» منذ عام ١٩٨٦ حتى ١٩٩٦، ومنذ عام ١٩٩٩ حتى وقتنا هذا.

وفي عام ١٩٩٨، طلبت «نالين» مساعدة «برنامج الأمم المتحدة الإنمائي» على تعزيز عملية الصياغة في المقاطعات التسع في سريلانكا، وقد دعا البرنامج الإنمائي عائلة «سيدمان» the Seidmans لكي يأتوا كمستشارين هناك. وفي أثناء عملهم معاً، تمكن الثلاثة من تقديم عملية تعليمية ممولة من «برنامج الأمم المتحدة الإنمائي»، تعطي الفرصة للمشاركين فيها لمضاعفة تأثيرها وتعزيز قدرة المقاطعات وكذلك القدرة الوطنية لترجمة السياسة إلى قانون فعال. وقد وافقت «نالين» على أن تنضم لكل من «آنّ» و«بوب» في مراجعة المواد الدراسية المتراكمة قبل نشرها.

وعلى عكس ما تروي الأساطير عن «أثينا» Athens بأنها تفتّق عنها ذهن الإله «زيوس» Zeus لتخرج في كامل هيئتها وعدتها وعتادها، فليس ثمة كتاب تفتّق عنه ذهن كاتبه بصورة كاملة. ولكي تخرج أفكار هذا «الدليل» إلى حيز الوجود، فقد استغرق الأمر سنوات من قراءة الكتب والمقالات عن الصياغة وعن علم التنمية والعلوم الاجتماعية بالإضافة إلى العديد من الخبرات العملية في الصياغة. ويحكي «الجزء الثالث» على وجه الخصوص عن أعمال الأساتذة السابقين الذين بذلوا جهداً جهيداً لكي ينسبوا كل فكرة إلى أصلها. وأدى طول مدة تحضير هذا «الدليل» ومراجعته في مدة تربو على ربع القرن إلى فقدان بعض المذكرات الخاصة بالمصادر، إذ نعرب عن أسفنا لذلك.

ويهدف هذا «الدليل» إلى تقديم الإرشادات في أثناء التطبيق العملي. وحيث إن «الجزء الأول» يهتم بالشرح - بطريقة ضمنية إن لم تكن صريحة - فإن الجزء الخاص بالتطبيق العملي يعكس النظريات؛ حيث يحتوي على كم بسيط من النظريات، والعكس صحيح. وبالرغم من ذلك، فهو لا يزال دليلاً عملياً. كما أنه لا يستهدف الأكاديميين - بالرغم من أنهم قد يجدون فيه استفادة لهم - بل يستهدف الممارسين، وعلى وجه الخصوص، أولئك الذين يعملون في دول العالم النامي والانتقالي. وحيث إن هذا «الدليل» يعد بمثابة «دليل للتطبيق العملي»، فإننا رأينا أنه لا يجب أن نكدس فيه العديد من «الأغراض» الأكاديمية.

وعلى مر السنين، قدم كثيرون إسهامات مختلفة ومتعددة لتضيف إلى شكل هذا «الدليل» ومحتواه، ولكن لا يتسع المجال لتقديم آيات الشكر إليهم جميعاً. إلا أننا نتقدم بالشكر إلى دارسي القانون ومساعدي الأبحاث «بجامعة بوسطن» الذين طرحوا العديد من الأسئلة البحثية وأنبتوا بذور الأفكار التي وإن لم تلق العرفان الكافي أحياناً فإنها أزهرت وأثمرت لتنتج هذا «الدليل»، كما نشكر الأصدقاء والزملاء الذين أثروا «الدليل» بنقدهم المتكرر لنقاط الضعف وللاقتراحات غير المبررة بشكل كافٍ، ونخص بالشكر كافة العاملين بالصياغة الذين بذلوا جهوداً مضنية لتعزيز المدركات الأساسية للنظرية التشريعية الخاصة بهذا «الدليل» كما تعاونوا معنا في إعادة التفكير لتحسين استخدام أساليب الصياغة كأدوات لتأكيد التطبيق الفعال للقوانين في سياق إدارة الحكم التي تتسم بالمساءلة والشفافية والمشاركة وعدم التعسف.

ونود أن نعرب عن خالص تقديرنا للعديد من الناس الذين شاركوا معنا - ربما عن غير قصد في بعض الأحيان - في إعداد هذا «الدليل». ويود «بوب» أن يشكر «بيل تشامبليس» Bil Chambliss الذي كان يوماً ما سببا في تعريفه «بعلم الاجتماع القانوني»، وذلك عندما اشتركا معاً في تأليف أحد الكتب. ونشكر كل من «آرثر ن. هولكومب» Arthur N. Holcombe و«جان ماتسون» Jan Mattson و«ستيفان بريسنر» Stefan Priesner و«جوردان رايان» Jordan Ryan و« إيفون هيلي» Yvonne Helle و«هيننج كارتشر» Henning Karcher و«مانيل دي سوزا» Manel de Souza و«آندريا وولف» Andrea Wolfe والعديد من المسئولين «ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي» والأجهزة الأخرى الذين قدموا لنا يد العون لإتمام الرحلات التي قام بها كل من «آنّ» و«بوب» إلى تلك الدول التي حققا فيها نجاحاً غير متوقع. كما نشكر لكل من ساهم معهم في هذه المهام من الدول الأخرى، وفي مقدمتهم «زوو كوينجبي» Zhou Qingpei و«هيو زوجان» Hu Xugan والدكتور «هيوي فولسينا» Huey Pholsena و«و. أ. جيسونديرا» W. A. Jayesundera و«سامباث داسانایاكي» Sampath Dassanayake وكبير المستشارين «سونام ثوبجي» Sonam Thobgye و«سونجي كاندو» Songay Khandu و«ثيو يوات» Theo Uate و«فيروز كاشاليا» Firoz Cachalia و«أنيل ك. س.» Anil K.C. وآخرين. ونبعث ببرقيات الشكر الخالص للمشاركين الذين أتوا من كافة دول العالم والذين يربو عددهم على السبعين؛ حيث شاركوا في «برنامج جامعة بوسطن للصياغة التشريعية من أجل التغيير الديمقراطي الاجتماعي» University Programme on Legislative Drafting for Democratic Social Change لاكتساب المهارات التي تحتاج إليها طبيعة عملهم لتيسير تطبيق النظام المؤسسي على العملية التعليمية المستمرة من أجل تعزيز قدرة بلدانهم على إنتاج قوانين فعالة. فقد تمكنوا في أثناء فترة وجودهم في جامعة بوسطن من قراءة هذا «الدليل» واستخدامه وإدارة المناقشات بشأنه والمساهمة فيه بعدد لا يحصى من الأفكار. ويود «آل سيدمان» Seidmans أيضا أن يسجلوا تقديرهم للزملاء الأكاديميين في تسع جامعات منتشرة في ثلاث قارات - لا يتسع المقام لذكرهم جميعاً - وذلك لتبادلهم الأعمال فيما بينهم بشكل دائم، مما كان بمثابة حافز لهم جميعاً لإعادة النظر في أفكارهم، وكذلك للدارسين المقيمين الذين كانوا يعاونونهم من «لاوس» و«موزمبيق» و«سريلانكا» و«كازاخستان» ومنهم: «جيرالدين ماتسون» Geraldine Mattsson و«آنّ بارسونز» An Parsons و«سيمان بارسونز» Semane Parsons و«نيكا سيدمان» Ńika Seidma و«تومي ماكيتلا» Tumi Maketla (حيث يجدر بالذكر أن الأسماء الأخيرة الأربع هي لأحفاد من آل سيدمان).

وفي النهاية، نود أن نقدم شكراً خاصاً إلى السيد«سيزر ر. تيرنيدن» Cesar R. Ternieden، الذي أثرانا بملاحظاته بالغة الدقة لتحرير تذييل الصفحات وتصحيحها، وإلى كل من «ميا آداميديس» Mia Adamidis و«إيرل باتيل» Earl Battle، اللذين قدما لنا مساعدات يومية غالية للتغلب على مشكلات أجهزة الكمبيوتر وماكينات الطباعة وشبكات الاتصال العالمية التي احتجنا إليها لكي نجمع كل هذه الأفكار والخبرات التي انعكست على صفحات هذا «الدليل».

آنّ سيدمان وروبرت ب. سيدمان
مديرا برنامج جامعة بوسطن للصياغة التشريعية من أجل التغيير الديمقراطي الاجتماعي ببوسطن، ولاية ماساشوسيتس، الولايات المتحدة الأمريكية.

نالين آبيسكر
أخصائية الصياغة القانونية لحكومة سريلانكا بكولومبو، سريلانكا

فهرس المحتويات

كلمة افتتاحية	**9**
الباب الأول: الصياغة التشريعية والإدارة الرشيدة وعملية التنمية	**27**
تمهيد	**29**
الفصل الأول: القانون والتغيير الاجتماعي	**31**
١. مقدمة	**31**
٢. المشكلة الأكبر: العقبات التي تعرقل التحول الاجتماعي والإدارة الرشيدة	**32**
أ. غياب الإدارة الرشيدة والتنمية	**33**
ب. التعايش بين الإدارة الرشيدة والتنمية	**35**
٣. النظام القانوني بوصفه سبباً في ضعف الإدارة الرشيدة والتنمية	**36**
أ. التنمية والمؤسسات والسلوكيات	**37**
ب. وظيفة النظام القانوني في التنمية	**38**
٤. السؤال الرئيس: لماذا يتصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به في مواجهة قاعدة قانونية	**42**
٥. مخطط عام لمحتويات هذا الدليل	**44**
الفصل الثاني: دور الصائغين التشريعيين في صياغة قوانين تستهدف إحداث تحولات في المجتمع	**47**
١. مقدمة	**47**
٢. إجراءات وضع مشروع القانون	**48**
أ. مصدر مشروع القانون	**49**
ب. اقتراح مشروع القانون (ورقة المفاهيم)	**49**
ج. تحديد الأولويات	**49**
د. صياغة مشروع القانون	**49**
هـ. البحث	**50**
و. من الذي يؤخذ رأيه؟	**51**
٣. الصائغ بوصفه مترجماً للسياسات	**51**
أ. وحدة الشكل والمضمون	**52**
ب. المتطلبات العملية لمهام الصائغين	**54**
٤. لماذا يقوم الصائغون في أحيان كثيرة بصياغة قوانين لا تشجع على الإدارة الرشيدة؟	**56**
أ. خرافة الصائغين والنتائج المترتبة عليها	**56**
ب. تنظيم مؤسسات الصياغة وإجراءاتها	**61**

ج. جهل الصائغين بالنظرية التشريعية والمنهج التشريعي 69
٥. مسئوليات الصائغين الأخلاقية 69
أ. نطاق واجبات الصائغ 70
ب. واجب الولاء 71
ج. الكفاءة 72
د. السرية 73
هـ. إجهاض التعليمات أو رفضها 73
٦. المبادئ التعليمية في هذا الدليل: «التعلم بالممارسة» 74
٧. ملخص 77

الفصل الثالث: تحديد أولوية مقترحات الصياغة 79
١. مقدمة 79
٢. تفسيرات للتحديد الاعتباطي للأولويات 80
أ. من هم أصحاب السلوكيات التي تؤدي إلى التحديد الاعتباطي للأولويات؟ وما هذه السلوكيات؟ 80
ب. لماذا لا يتم تحديد الأولويات بشكل اعتباطي تماماً؟ 81
٣. «مؤسسات» لتحديد أولوية مشروعات الصياغة: من الذي يحدد الأولويات؟ 83
٤. معايير تحديد الأولويات 85
أ. خطورة المشكلة الاجتماعية قيد البحث 86
ب. الأثر الاجتماعي المتوقع للتشريع 97
ج. «إمكانية التنفيذ» 106
د. برنامج الصياغة 106
٥. ملخص 108

الباب الثاني: تبرير صياغة مشروع القانون: التقرير البحثي 111
تمهيد 113

الفصل الرابع: كتابة التقرير البحثي: استخدام النظرية التشريعية والمنهج التشريعي 115
١. مقدمة 115
٢. لماذا يجب إعداد تقرير بحثي؟ 116
أ. التقرير البحثي كأساس لتقييم مشروع القانون 117
ب. التأكد من فحص الصائغين للأدلة ذات الصلة 118
ج. التأكد من منطق التقرير البحثي 118
٣. منهج حل المشكلات كمرشد في عملية البحث 118

أ. الخطوات الأربعة لحل المشكلات 120
٤. الفئات الموجهة للبحث وفقا للنظرية التشريعية 124
أ. العوامل الذاتية 125
ب. العوامل الموضوعية 127
ج. ملخص 130
٥. وضع حل تشريعي: تفاصيل مشروع القانون 130
أ. معيار الحل المناسب 131
ب. الخيارات المبدئية 131
ج. وضع قائمة بالحلول البديلة الممكنة 134
د. التدابير التي تشجع على الالتزام بالقانون 134
هـ. وصف الحل المقترح 138
و. إثبات أن مشروع القانون يبرهن على فاعليته 138
ز. الموازنة بين التكاليف والمزايا المحتملة لمشروع القانون 143
ح. آليات المراقبة وتلقي والملاحظات 147
٦. قائمة فحص «الإطار العام» للتقرير البحثي 148
أ. مهام واستخدامات قوائم الفحص 148
ب. تحذير: متي ينبغي عدم استخدم قائمة الفحص 150
٧. ملخص 156

الفصل الخامس: كتابة تقرير بحثي: ضمان التنفيذ الفعال وغير التعسفي 157
١. مقدمة 157
٢. وظائف التنفيذ 158
أ. المشكلة: التنفيذ غير الفعال والتعسفي 158
ب. تفسير التنفيذ غير الفعال وسوء الإدارة 160
ج. الحلول: تبرير الأحكام التنفيذية لمشروع القانون 173
د. ملخص 186
٣. الأجهزة التنفيذية كأدوات لوضع القواعد 187
أ. متى يصاغ مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ؟ 188
ب. إعداد تقرير بحثي لتبرير سبب تمكين وتخويل جهاز ما سلطة إصدار قواعد معينة (القانون غير ذاتي التنفيذ) 191
٤. ملخص 198

الفصل السادس: الحصول على الأدلة	200
١. مقدمة	200
٢. الحصول على الحقائق	203
أ. جمع الأدلة المعروفة حاليا	203
ب. مزايا مشاركة المنتفعين في عملية البحث	204
٣. تقييم الوسائل المستخدمة لجمع الحقائق المتاحة	206
أ. المنهج الكمي مقابل المنهج النوعي	206
٤. أنواع وحجية الأدلة المطلوبة	209
أ. أنواع الأدلة التي يحتاجها الصائغون	209
ب. القيود المفروضة على الأدلة النوعية	212
ج. أهمية التقنيات الخاصة باختيار العينات	216
د. التعلم من القانون الأجنبي والتجربة الأجنبية	217
٥. ملخص	218
الفصل السابع: شكل التقرير البحثي	222
١. مقدمة	222
٢. لغة مفهومة	222
٣. ملخص واف	223
٤. العلامات الإرشادية للقراء	223
أ. حل المشاكل: مخطط لإيضاح منطق التقرير	224
ب. استخدام الروابط كعلامات إرشادية	225
ج. ملخص	228
٥. لغة التقرير البحثي	228
أ.القاعدة الأولى: اجعل الجُمل قصيرة	229
ب.القاعدة الثانية: ضع أهم فكرة في نهاية الجملة	229
ج. القاعدة الثالثة: قارب بين الفعل والفاعل؛ وأجزاء الفعل المركب؛ والفعل والمفعول به	229
د. القاعدة الرابعة: لا تُسرف، بقدر الإمكان، في استخدام الكلمات «اللاصقة»	230
هـ. القاعدة الخامسة: استخدم الأسماء والأفعال، وتوخى الحذر عند استخدام الصفات والظروف	230
و. القاعدة السادسة: تجنب «النحنحة»	230
ز. القاعدة السابعة: تجنب استخدام صيغة المبني للمجهول	231
ح. القاعدة الثامنة: تجنب استخدام فعل «الكينونة» بكل صوره	231
٦. الاستشهاد بمصادر المعلومات المستخدمة في التقارير البحثية	232

أ. الحواشي السفلية والتعليقات الختامية 233
ب. الإحالات الببليوجرافية 234
٧. ملخص 235

الباب الثالث: أساليب صياغة مشروع القانون 237

تمهيد 239

الفصل الثامن: تصميم البنية العامة لمشروع القانون 241
١. مقدمة 241
٢. تنظيم مشروع القانون: النظرية 241
أ. تصميم البنية العامة لمشروع القانون: المشكلة وتفسيرها 241
ب. كيف ترتبط النظرية بالتصميم 244
٣. تنظيم مشروع القانون: التطبيق 246
أ. أجزاء مشروع القانون: الكتب، والأبواب، والفصول، إلخ 246
ب. جمّع قائمة بالمواد المقترحة 248
ج. تنظيم مشروع القانون: التجميع والترتيب 250
٤. موقع المواد الفنية: الأحكام العامة والتعاريف والعنوان القصير 254
أ. باب «الأحكام العامة» وباب «متفرقات» 254
ب. الملاحق 255
٥. نظام افتراضي لترتيب مشروع القانون 256
أ. باب المخاطبين بالقانون 257
ب. باب التنفيذ 260
ج. باب الجزاءات 262
٦. ملخص 263

الفصل التاسع: كتابة الجملة التشريعية: من يفعل ماذا 265
١. مقدمة 265
٢. مضمون المادة والجمل التي تشكلها: من يفعل ماذا 266
أ. مهمة الجملة التشريعية 266
ب. تحديد «من» و«ماذا»: نبذة عامة 268
٣. تحديد الفاعل: توجيهات لتحديد «من» (الفاعل) 269
أ. الفاعل بوصفه الطرف الذي يفعل الفعل 269
ب. يجب أن يكون الفاعل مؤهلا للتصرف 272

ج. استخدم صيغة المبني للمعلوم ولا تستخدم صيغة المبني للمجهول 272
د. كيف نتعرف على الطرف الفاعل؟ 273
هـ. الصياغة في اللغة الإنجليزية: استخدام المفرد بدلا من الجمع 274
و. تجنب استخدام «أي» و «كل» 275
ز. تجنب الضمائر الشخصية (التذكير والتأنيث) 275
٤. تحديد الفعل: توجيهات لتحديد «ماذا» (الفعل) 276
أ. بدلا من أن تكتب في شكل «حقوق» أو «واجبات»، اكتب في شكل «سلوكيات» 276
ب. فرض التزام بعمل ما 279
ج. منح سلطة تقديرية 281
د. حظر القيام بعمل (فرض واجب لعدم عمل) 281
هـ. الزمن 283
و. استخدم الأفعال الأساسية، لا الأفعال الضعيفة المصحوبة باسم مشتق من الفعل الأساسي 284
٥. قيّد الفعل بشروط معينة 285
أ. الحالة 285
ب. الشرط 285
ج. الاستثناء 286
د. العبارة الشرطية اللاحقة 286
هـ. مكان الحالة والشرط والاستثناء في الجملة 286
٦. المراجعات الأولية للتأكد من كفاية مشروع القانون 288
أ. تقمّص الأدوار 288
ب. لعبة «ماذا لو» . 289
٧. ملخص 290

الفصل العاشر: كتابة الجملة التشريعية: التأكد من الوضوح وتجنب الالتباس 293
١. مقدمة 293
٢. درجة التفاصيل المطلوبة ودرجة الدقة المطلوبة 294
أ. درجة التحديد المطلوبة: درجة التفاصيل 294
ب. الاستثناءات لشرط التحديد المفصَّل 296
٣. مقدمة عن الكلمات: معنى المعنى 297
أ. كيف نفهم الكلمات؟ 297
ب. حتمية الغموض 298
٤. أساليب لزيادة الدقة 301

١. تجنب استخدام الكلمات الغامضة 301
٢. تجنب استخدام الكلمات المثيرة للالتباس 302
٣. غطّ كل نطاق المعنى 302
٤. استخدم نفس الكلمة بنفس المفهوم؛ واستخدم كلمة مختلفة للتعبير عن المفهوم المختلف 303
٥. لا تستخدم الكلمات غير الضرورية 304
٦. استخدم الكلمات الواردة في القوانين ذات الصلة 305
٧. تجنب العبارات الوصفية والظرفية المثيرة للالتباس 305
٨. استخدم «واو» العطف وحرف «أو» بعناية 308
٩. تجنب «حشو» الجملة التشريعية (استخدم جملا قصيرة) 310
١٠. للتوضيح، استخدم التبنيد 311
١١. استخدم صيغة المثبت ولا تستخدم صيغة النفي 315
١٢. تجنب استخدام صيغة «يكون» في كل أشكالها 316
١٣. استخدم مفردات تلائم مستخدمي القانون 317
١٤. ضع المفهوم الأكثر أهمية في نهاية الجملة؛ وضع العبارات التابعة والوصفية في الموقع الملائم 318
١٥. تجنب الإدماج بطريق الإحالة 319
١٦. ادخل الإحالة الداخلية بطريقة صحيحة 319
٥. ملخص 320

الفصل الحادي عشر: الصياغة في حدود الدستور والقيود الأخرى 323
١. مقدمة 323
٢. الصياغة في حدود التعليمات 324
٣. الصياغة في حدود الدستور 325
أ. الصائغ والدستور 325
ب. الصياغة مع الاهتمام باستمرار بالدستور 326
٤. الصياغة في حدود مذكرات مجلس الوزراء والمنشورات الدورية لوزارة العدل وقواعد السلوك في المؤسسات 331
٥. الصياغة في حدود قانون التفسير 331
أ. الأحكام الخاصة بقانون التفسير 331
ب. استخدام قانون التفسير 333
٦. الصياغة في حدود قواعد التفسير القضائي للتشريعات 334
أ. مبادئ التفسير التشريعي 337
ب. بعض الحِكم القانونية (الأعراف) عن التفسير التشريعي والتي يجب على الصائغين أن يظلّوا على دراية بها بصفة خاصة 337

٧. صياغة اللوائح الإدارية (التشريعات الفرعية) 340
أ. القيود المفروضة على السلطة التي تضع اللائحة 340
ب. استخدام مفردات متفقة مع التشريع الأعلى 342
ج. شكل التشريع الفرعي 343
٨. ملخص 344

الفصل الثاني عشر: المساعدات الداخلية للتفسير 345
١. مقدمة 345
٢. توجيه تفسير التشريع 346
أ. سلطة إعطاء معنى لقاعدة ما 346
ب. أسس القرار 348
ج. تحديد إجراءات اتخاذ القرار 348
٣. التقرير البحثي 348
٤. العنوان 350
٥. التمهيد 351
٦. فقرة خلاصة الحقائق التي توصلت إليها الهيئة التشريعية 353
٧. مواد الأحكام العامة 354
٨. مادة التعريفات 355
أ. معيار التعريف الملائم 355
ب. القواعد الشكلية لمواد التعاريف 356
ج. مكان مواد التعاريف 358
٩. الحواشي السفلية لمشروع القانون كأداة لشرح أحكامه 359
١٠. ملخص 360

الفصل الثالث عشر: النواحي الشكلية: وضع التشريعات ضمن مجموعة القوانين 361
١. مقدمة 361
٢. التنظيم العام لمجموعة القوانين 362
أ. وسائل تنظيم المنتج التشريعي للبلد 362
ب. التعليمات التي تحدد مكان وضع أحكام القانون ضمن القوانين القائم 363
٣. المواد التي تهدف إلى تجنب الخلط بين القوانين السارية 364
أ. صيغ الإقرار 364
ب. أحكام السريان الزماني (تاريخ السريان أو تاريخ بدء السريان) 365
ج. مواد الأثر الرجعي (المواد التي تجعل مشروع قانون يسري قبل تاريخ إقراره) 366

د. مواد السريان المؤقت 367
هـ. مواد نطاق السريان 368
٤. التعديلات والإلغاءات 369
أ. مخاطر التعديل الضمني 369
ب. تجنب الخلط بين التشريعات الأقدم والتشريعات الأحدث 370
ج. أساليب لصياغة التعديلات والإلغاءات 371
٥. الأحكام الانتقالية والأحكام الحافظة 377
٦. ملخص 379

الباب الرابع: دور الصياغة التشريعية في تعزيز الإدارة الرشيدة 381

تمهيد 383

الفصل الرابع عشر: دور الصياغة التشريعية في تعزيز حُكم القانون ودرء الفساد 385
١. مقدمة 385
٢. الممارسات الفاسدة: التناقضات مع الإدارة الرشيدة 386
٣. تفسيرات للفساد 387
أ. تفسيرات كثيرة، حلول كثيرة 387
ب. تفسيرات ذاتية وعدم كفاية الحلول التشريعية 388
ج. التفسيرات الموضوعية للفساد 390
٤. الحد من نطاق حرية التصرف الممنوحة للمسئولين 393
أ. عمليات المدخلات وإبداء الملاحظات 394
ب. القيود المفروضة على تحويل المدخلات إلى قرارات 395
٥. المساءلة والشفافية 398
أ. مؤسسات المساءلة 399
ب. مؤسسات الشفافية 400
ج. الخلاصة 401
٦. مكافحة «ثقافة الفساد» 404
أ. مكافحة اليأس في القضاء على الفساد: استراتيجية عامة 404
ب. ثلاث قوانين عامة لمكافحة الفساد 406
ج. قائمة مراجعة خاصة بمراقبة الفساد 415
٧. ملخص 418

الفصل الخامس عشر: الصيغ الممكنة للتدريبات 421

تمرينات

«المؤسسات» (أي، الأنماط السلوكية)	تمرين 1-1
قواعد الصياغة	تمرين 1-2
الإجراءات التشريعية	تمرين 2-2
ما نوع التقرير البحثي؟	تمرين 2-3
تبرير مشروعات القانون، رقم ١	تمرين 3-4
تبرير مشروعات القانون، رقم ٢	تمرين 3-5
تحديد أولوية الإجراءات العملية للصياغة	تمرين 3-1
معايير لتحديد أولوية مسودة التشريع	تمرين 3-2
التبريرات وعملية صنع القرار	تمرين 4-1
نطاق مشروع قانون	تمرين 4-2
تقدير التكاليف والمزايا	تمرين 4-3
قوائم الفحص	تمرين 4-4
تنظيم التقرير	تمرين 4-5
قانون ذاتي التنفيذ أم غير ذاتي التنفيذ؟	تمرين 5-1
سلطات الجهاز التنفيذي	تمرين 5-2
صياغة مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ	تمرين 5-3
مشاركة المنتفعين في البحث	تمرين 6-1
استخدام العلامات الإرشادية	تمرين 7-1
تحسين الجمل	تمرين 7-2
الإحالات	تمرين 7-3
أسماء مختلف مستويات مشروع القانون	تمرين 8-1
تجميع وترتيب أحكام مشروع قانون	تمرين 8-1

مزيد من الترتيب والتجميع تمرين 8-3
كتابة باب التنفيذ تمرين 8-4
وضع إطار عام لمشروع قانون وفقا لمبادئ محددة تمرين 8-5

تحديد «من» يفعل «ماذا» تمرين 9-1
مادة الجزاءات تمرين 9-2
صيغة المبني للمجهول تمرين 9-3
تجنب استخدام «أي» و«كل» تمرين 9-4
فرض التزام بأداء عمل ما تمرين 9-5
منح سلطة تقديرية تمرين 9-6
صياغة الفعل «ماذا» تمرين 9-7
قيّد الفعل بشروط معينة تمرين 9-8
مزيد من الجمل؛ باب «المخاطبين الرئيسيين بالقانون» وباب «التنفيذ» في مشروع القانون الذي كُلفت بصياغته تمرين 9-9

تجنب الكلمات الغامضة تمرين 10-1
إزالة الالتباس تمرين 10-2
استخدم كلمات مختلفة للمفاهيم المختلفة تمرين 10-3
تجنب العبارات الوصفية والظرفية المتأرجحة تمرين 10-4
استخدم جملا قصيرة تمرين 10-5
تبنيد الجملة تمرين 10-6
استخدم صيغة الإثبات تمرين 10-7
تجنب استخدام فعل «يكون» تمرين 10-8
المفردات تمرين 10-9
ضع الفكرة الأهم في نهاية الجملة تمرين 10-10

توصيف المشكلة الاجتماعية تمرين 11-1
سيادة الدستور تمرين 11-2
أحكام حقوق الإنسان الدستورية تمرين 11-3
تعديل الدستور تمرين 11-4

الأحكام الإجرائية تمرين 11-5
عن أحكام الفصل بين السلطات تمرين 11-6
اللوائح الإجرائية تمرين 11-7
استخدام قانون التفسير تمرين 11-8
الحِكم القانونية للتفسير التشريعي تمرين 11-9
صياغة تشريع فرعي تمرين 11-10

استخدام التاريخ التشريعي تمرين 12-1
العناوين تمرين 12-2
التمهيد تمرين 12-3
الأحكام العامة تمرين 12-4
التعريفات تمرين 12-5
إدخال حواشٍ سفلية في مشروع القانون تمرين 12-6

جمع التشريعات ونشرها تمرين 13-1
التعليمات التي تحدد موضع أحكام القانون تمرين 13-2
صيغ الإقرار تمرين 13-3
تاريخ سريان مشروع القانون تمرين 13-4
مواد الأثر الرجعي تمرين 13-5
مادة السريان المؤقت تمرين 13-6
نطاق السريان تمرين 13-7
التعديلات تمرين 13-8
المواد الانتقالية تمرين 13-9

الممارسات الفاسدة تمرين 14-1
العقوبات الجنائية للفساد تمرين 14-2
الحد من نطاق السلطة التقديرية تمرين 14-3
المعاقبة على السلوكيات الفاسدة تمرين 14-4
تقليل مخاطر الفساد تمرين 14-5

الباب الأول

الصياغة التشريعية
والإدارة الرشيدة
وعملية التنمية

تمهيد

يتناول هذا الباب الأسس النظرية التي ينبني عليها هذا الدليل. إذ يحدد الفصلان الأول والثاني دور الصائغ في السياق الأكبر للتنمية. فيفسر الفصل الأول السبب الذي يجعل من القانون، في إطار عملية التنمية، أداة رئيسة في أيدي الحكومات تمكنها من إحداث تحولات في «المؤسسات» (أي، الأنماط السلوكية). وبذلك، تتحدد مهمة المشرع في إقرار قوانين يمكن تنفيذها بفعالية لإحداث تحولات في المجتمع. وينبغي أن يشجع القانون الفعال واقعيًا، في ظل الظروف الخاصة بالبلد المطبق فيه، على السلوكيات التي يحددها. كما ينبغي على القانون الذي يستهدف إحداث تحولات في المجتمع أن يغير السلوكيات القائمة – أي «المؤسسات» الموروثة – التي تعوق بلوغ الإدارة الرشيدة والتنمية المستدامة. وهذا هو السؤال الرئيس الذي يتناوله هذا الدليل: كيف يتسنى للمشرعين صياغة قوانين تغير السلوكيات من أجل تسهيل عملية التنمية؟

ويناقش الفصل الثاني مسئوليات الصائغين. وتجدر الإشارة هنا إلى أن إنجاز هذه المهام يتطلب أكثر من المهارة الفنية المتمثلة في كتابة قوانين تبلغ سياسات الحكومة إلى المسئولين عن تقييم هذه السياسات، وإقرارها، وتنفيذها. إذ ينبغي على الصائغ أن يترجم هذه السياسات إلى أحكام تفصيلية تحث على السلوكيات الجديدة. وستحدد تفاصيل هذه الأحكام ما إذا كان القانون سيتم تنفيذه بشكل فعال – وماهية النتائج الاجتماعية المترتبة على تنفيذه. ويظل شكل مشروع القانون مرتبطًا ارتباطًا وثيقًا بموضوعه. فكما يحدد مضمون مشروع القانون شكله، فإن شكله يحدد مضمونه أيضًا. ولهذا السبب، لا يتضمن مصطلح «صائغين»، كما هو مستخدم في هذا الدليل، الخبراء القانونيين المدربين تدريبًا فنيًا فحسب، بل يتضمن أيضًا كبار المسئولين الوزاريين. وما لم يتسنَّ لأولئك الذين يكتبون قانونًا ما الوصول إلى كل ما هو متاح من معارف حول الواقع الفريد للبلد والاستفادة منها، فمن غير المرجح أن يشجع القانون على التغيير السلوكي المنشود، وما يتبعه من تغيير في السلوك المؤسسي.

ويناقش الفصل الثالث تحديد أولوية مقترحات الصياغة. ونظرًا إلى افتقار معظم البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية بين العالمين: النامي، والمتقدم إلى قدرات الصياغة، يقترح الفصل معايير لتحديد أولويات الصياغة، فضلاً عن أنواع الأدلة التي يجب أن يقدمها المسئولون الوزاريون كي يمكنوا أعضاء مجلس الوزراء والمشرعين من تحديد أولويات الصياغة في ظل احتياجات البلد.

الفصل الأول. القانون والتغيير الاجتماعي

1 مقدمة

يهدف هذا الدليل إلى تزويد الصائغين التشريعيين بالأدوات والأساليب المتعلقة بالمفاهيم التي يحتاجون إليها في صياغة تشريعات تشجع على الإدارة الرشيدة والتنمية. وكما هي الحال بالنسبة إلى نصوص الصياغة الأخرى، يقدم هذا الدليل إرشادات حول الأساليب المهنية التي يتبعها الصائغون، لا سيما الممارسات اللغوية الضرورية لكتابة مشروعات القوانين. ومع ذلك، وخلافًا للنصوص الأخرى، يؤكد هذا الدليل على ضرورة ألا يُعنى الصائغ بشكل مشروع القانون فحسب، بل بموضوعه أيضًا. وتقر النصوص الأخرى عادة بأن للصائغ وظيفة مهمة في المساعدة على تشكيل مضمون مشروع القانون. وعلى الرغم من ذلك، لم تسهب أي من تلك النصوص في إيضاح هذه الوظيفة، ولم تقترح كذلك وسائل لإنجاز هذه الوظيفة. وعلى نحو مغاير، يحتوى هذا الدليل، إلى جانب المهارات المهنية والتطبيقية الضرورية، على نظرية تشريعية ومنهج تشريعي لترجمة السياسات إلى قوانين من المرجح أن تسهل حدوث تغيير جوهري (انظر مربع 1-1).

مربع 1-1: معنى «أساليب الصياغة» Drafting Techniques

يستخدم هذا الكتاب تعبير «أساليب الصياغة» ليشير إلى مهارتين مختلفتين لكنهما متصلتان.

1. فهو يشير إلى الأساليب اللغوية وغيرها من الأساليب التي يستخدمها الصائغون لصياغة مشروعات قوانين واضحة وغير مثيرة للالتباس.
2. وهو يشير أيضًا إلى أساليب تترجم السياسة إلى قانون يمكن تطبيقه بفعالية ومن المرجح أن يشجع، في ظل الظروف الفريدة للبلد، على حدوث التحولات الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية المنشودة.

ولا شك في أن تعزيز وظيفة الصياغة في إطار هذه الأبعاد يساعد أيضًا على بناء القدرات التشريعية. وحيث أن المشرعين نواب منتخبون، فإن مهامهم الرئيسة تستلزم منهم تقييم التشريعات المقترحة، التي تنشأ غالبًا في الوزارات. وعلى المشرعين أن يقيِّموا مشروعات القوانين في ضوء معايير الإدارة الرشيدة والتنمية، ومن ثم فإنهم بحاجة إلى معلومات كافية كي يحددوا احتمال إسهام مشروعات القوانين المقدَّمة إليهم في تحقيق هذه الأهداف.

وفي هذا السياق، لا ينظر هذا الدليل إلى الصائغين - كما يفعل البعض - نظرة عامة (انظر مربع 1-2) باعتبارهم فنيين يقومون في الأساس بتبليغ سياسات الحكومة إلى المخاطبين بالقانون؛ بل ينظر إليهم بوصفهم مسئولين عن ترجمة الأوامر العامة للسياسة في شكل القانون وتفاصيله، وهنا يكمن جوهر السياسة. ومن خلال تصميم الشكل والتفاصيل، يشارك الصائغون - لا محالة - في توضيح معالم الجانب التطبيقي للسياسة.

مربع 1-2: معنى مصطلح «الصائغين» Drafters

لا يقتصر مفهوم مصطلح «الصائغين»، في هذا الدليل، على أولئك الذين يُعتقد تقليديًا أنهم يؤدون هذا الدور. ففي بلدان الكومنولِث، يعمل الأشخاص الذين يشار إليهم بهذا المصطلح عادة في جهة رئيسة للصياغة (تسمى في بلدان عديدة مكتب رئيس الصائغين البرلمانيين Office of Chief Parliamentary Counsel). ومن ثم، يتسع مفهوم مصطلح «صائغين» في هذا الدليل ليشمل مجموعتين من المسئولين المرتبطين ارتباطًا وثيقًا بإجراءات وضع مشروع القانون، وهما:

1. المسئولون المدربون تدريبًا منهجيًا على أساليب الصياغة،
2. المسئولون الوزاريون ذوو الخبرة في الجانب الموضوعي لمشروع القانون.

وبعد أن تقوم السلطات السياسية بتحديد سياسة ما، يتولى المسئولون في الوزارة المعنية عادة مسئولية صياغة برنامج تفصيلي لتنفيذ هذه السياسة. وبعد ذلك تتولى مجموعة أخرى من المسئولين، غالبًا ما تكون في الجهة الرئيسة للصياغة، مهمة وضع ذلك البرنامج في الشكل المحدد لمشروع القانون. وفي هذا الدليل، يتضمن مصطلح «الصائغين» كلتا المجموعتين من المسئولين.

وفي ظل جهود الحكومة لتحقيق «التنمية» أو إحداث «التحول الانتقالي» في هذا المجال، يحدد الفصل الأول الصعوبات التي تواجه الصائغين عند صياغة قوانين يمكن تنفيذها بفعالية. وفي هذا المقام، يضع إطارًا عامًا للنظرية التشريعية التي تشكل أساس هذا الدليل. ويصف العقبات التي تحول، على الرغم من البيانات الحكومية الشعبية، دون التحول الاجتماعي والإدارة الرشيدة، ويفسر السبب وراء ضرورة قيام الحكومات بصفة دائمة بترجمة سياساتها إلى قوانين، وأخيرًا يحلل الدور الأساسي لتلك القوانين في التحول الاجتماعي.

2 المشكلة الأكبر: العقبات التي تعرقل التحول الاجتماعي والإدارة الرشيدة

تعكس الصياغة التشريعية غير الفعالة وتساهم أيضًا في وجود مشكلة اجتماعية أوسع، تتمثل في الصعوبات التي تواجهها كثير من الحكومات في محاولتها التغلب على فقر معظم شعوبها واستضعافها. وفي أواخر القرن العشرين، أعلنت حكومات ما بعد الاستعمار وحكومات ما بعد الاشتراكية برامج شعبية تعهدت فيها بتحسين المستوى المعيشي لغالبية شعوبها. وفي العالم الثالث، تعهدت الحكومات بتحقيق «التنمية»، أما في الدول الاشتراكية السابقة، فقد تعهدت الحكومات بإحداث «تحول انتقالي» نحو اقتصاد السوق. ومع ذلك، حقق عدد قليل جدًا من تلك البلدان أهدافه المعلنة. ويقف هذا الجزء عند مشكلة اجتماعية عمَّت كثيرًا من البلدان، ألا وهي الصعوبات التي تعرقل الجهود الرامية إلى بلوغ «الإدارة الرشيدة» والتنمية، والروابط التي تصل بينهما.

أ. غياب الإدارة الرشيدة والتنمية

على الرغم من زوال الاستعمار، ومُضي عقود طويلة على البرامج التي تهدف إلى تحقيق «التنمية» وإحداث «التحول الانتقالي»، الذي طرأ منذ فترة قريبة جدًا، فإن معظم شعوب العالم الثالث والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية ظلت فقيرة ومستضعفة. فقد انخفضت مستويات المعيشة العامة عن مستواها عند سقوط الإمبراطورية البريطانية:

- فبعد ارتفاع محدود، انخفضت مصروفات الصحة، والتعليم، والرعاية الاجتماعية، والإسكان؛
- واتسعت الفجوات أكثر من أي وقت مضى بين الدخول والثروات، في بلدان العالم الثالث وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية، وبين البلدان الغنية والفقيرة؛
- وانخفض متوسط العمر المتوقع الذي بدا لفترة من الفترات أنه يتزايد؛
- وأخذت الأزمات والإخفاقات تغمر النجاحات الإنمائية المحدودة التي حظيت بقدر كبير من الإطراء؛
- وعانت بلدان عديدة من عدم استقرار سياسي، وحكومات فاشستية، وعنف عرقي، وحروب (انظر الفصل الثالث)[1].

وقبل بداية الألفية الثالثة بفترة غير قصيرة، بدا في كل مكان أن هذه الاتجاهات مصحوبة بغياب الإدارة الرشيدة (انظر مربع 1-3). وفي مجتمع التنمية، أصبحت «إدارة الحكم» تعني قدرة الحكومة على إدارة الموارد الاجتماعية والاقتصادية لبلوغ التنمية. وأصبحت «الإدارة الرشيدة» تعني الحكم الفعال إضافة إلى عملية صنع قرار غير استبدادية؛ أي الحكم وفق قواعد محددة، والمساءلة، والشفافية، والمشاركة. وقد أدى غياب الإدارة الرشيدة على نطاق واسع إلى ظهور مشكلة اجتماعية رئيسة.

وبدا هذا إدراكًا جديدًا؛ ذلك أنه في بداية حقبة التنمية، مع زوال الاستعمار، رأى معظم قادة البلدان النامية أن المشكلة الاجتماعية الرئيسة تتمثل في غياب عناصر دولة الرفاهية؛ أي غياب المدارس، والمستشفيات، والمياه الصالحة للشرب، والمساكن، والطرق، ووسائل النقل العام، وعدد لا حصر له من العناصر الأخرى. وفي تلك الأيام، حينما كانت الوزارة تطلب من الصائغ أن يكتب قانونًا للتعليم أو الصحة أو المياه، كان كثيرًا ما يبدأ من الصفر. ذلك أنه بالنسبة لعدد كبير من السكان، لم يكن هناك قانون للتعليم، أو الصحة، أو المياه يَعِد بهذه المزايا. ومع بداية القرن الحادي والعشرين، أصبح الصائغ الذي يُطلب منه كتابة قانون يجد، في معظم الأحوال، قانونًا قائمًا حول الموضوع المحدد. ولم تعد المشكلة الاجتماعية الرئيسة تتعلق بكتابة قانون جديد؛ بل صارت تتعلق بعدم ملاءمة طريقة تنفيذ القانون القائم وعدم فعاليته. وأصبح حل هذه المشكلة يمثل التحدي الرئيس للإدارة الرشيدة.

وفي العالم النامي وذلك الذي يمر بمرحلة انتقالية، بدا أن هناك نقصًا في الإدارة الرشيدة:

- إذ أصبح الفساد متفشيًا؛
- وصارت الفاشستية في كثير من الأحيان الأسلوب المتبع في الحكم؛

1. UNDP, Human Development Report, 1998 (New York: published for the United Nations Development Program by Oxford University Press, 1998).

- وبدا غياب المساءلة والشفافية ملحوظًا؛
- وأثبتت التدابير الحكومية لتنفيذ القوانين عدم فعاليتها في كثير من الأحيان.

ويتضح لنا بالتالي أن تداعي الجهود الرامية إلى إحداث تحول اجتماعي - أي تنمية - وبلوغ الإدارة الرشيدة لم يكن وليد المصادفة.

مربع 1-3: مفهوم «الإدارة الرشيدة» Good Governance

استخدم البنك الدولي مصطلح «إدارة الحكم» لأول مرة في عام ١٩٨٩ [2] ثم عرّفه فيما بعد بأنه «أسلوب ممارسة السلطة في إدارة موارد البلد الاقتصادية والاجتماعية من أجل التنمية».[3] وقد عرّف إبراهيم شحاتة، الذي كان المستشار العام للبنك آنذاك إدارة الحكم بأنها:

«النظام الجيد»، ليس بمعنى الإبقاء على الوضع القائم بقوة الدولة (القانون والنظام) وإنما بمعنى وجود نظام، يستند إلى قواعد مجردة يتم تطبيقها في الواقع و«مؤسسات»(أي، أنماط سلوكية) قائمة تضمن تطبيق هذه القواعد. وينعكس نظام القواعد و«المؤسسات» هذا في مفهوم «سيادة القانون»، المعروف عمومًا في مختلف النظم القانونية والذي كثيرًا ما يتم التعبير عنه بالعبارة المألوفة «حكومة قوانين لا أشخاص» [4].

ويمكن إجمال هذه السمات في سمتين: حكومة فعالة وعملية صنع قرار غير استبدادية. وثمة أربعة من عناصر حكم القانون تخدم عملية صنع القرار غير الاستبدادية هي:

- الحكم وفق قواعد محددة: بأن يتخذ صناع القرار قراراتهم، ليس استنادًا إلى الإدراك الشخصي لصانع القرار أو إلى رغبة عابرة لديه، وإنما إلى معايير متفق عليها الاستدلال المستمد من التجربة.
- المساءلة: بأن يبرر صناع القرار قراراتهم علانية، بحيث تخضع للمراجعة من قبل سلطة عليا معترف بها، ومن قبل الناخبين في نهاية الأمر.
- الشفافية: بأن يدير المسئولون مهام الحكومة علانية حتى يتمكن الجمهور عمومًا والصحافة خصوصًا من تعرّف تفاصيلها وطرحها للنقاش.
- المشاركة: بأن توجد لدى الأشخاص المتأثرين بقرار محتمل - أي المنتفعين[5] - أفضل فرصة ممكنة ليضيفوا مدخلات إلى القرارات الحكومية أو يشاركوا فيها.

وتؤدي هذه السمات كلها إلى ضمان إمكانية التنبؤ بأفعال الدولة.

2. The World Bank, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth (1989).

3. The World Bank, Goverenance and Development (1992); see Ibrihim F. I. Shihhata, The World Bank in a Changing World: Selected Essays, 85 (1991).

4. Shihhata, Note 3 above.

5 . يتضمن مصطلح «المنتفعين» كل الأشخاص الذين لديهم «منفعة» (أي مصلحة) ممن يمكن أن يتأثروا بقانون ما

ب. التعايش بين الإدارة الرشيدة والتنمية

تسير الإدارة الرشيدة جنبًا إلى جنب مع التنمية (انظر مربع 1-4). ومن ثم، فلا يعود تفسير التنمية الناجحة أو التحول الانتقالي الناجح إلى سبب واحد؛ وإنما تسهم في ذلك مجموعة من العوامل، يعد القانون واحدًا منها. ويتناول هذا الدليل مساهمة الحكومة في هاتين العمليتين، وهي مساهمة تكاد تتم كليًا من خلال القانون.

مربع 1-4: الحكومة وعملية التنمية

«التنمية» ليست مجموعة ثابتة من الأمور، مثلاً، كمجموعة منشودة من تخصيصات الموارد. ذلك أن جوهر التنمية هو تغيير إجراءات عملية مستمرة. ويركز هذا الدليل على الكيفية التي يمكن من خلالها أن تسهم إجراءات العملية التشريعية عمومًا، والصياغة التشريعية خصوصًا، في تسهيل عملية التنمية.

وينظر البعض إلى «التخلف» بوصفه سوء تخصيص للموارد، لأن عددًا كبيرًا جدًا من الناس يعاني من الجوع؛ كما أن قدرًا كبيرًا جدًا من النقود لا يُشترى به سوى قدر ضئيل من السلع، مما يتسبب في حدوث التضخم؛ ناهيك عن أن المدخرات تتراكم بقيمة منخفضة جدًا؛ وكثيرًا من أنواع الملوثات تظهر في نظام المياه؛ وعمليات إزالة الغابات تتم بسرعة كبيرة للغاية، إلخ. ومن هذا المنطلق، تعني «التنمية» مجموعة منشودة من تخصيصات الموارد. ومع ذلك، لا تستطيع الحكومة أن تأمر المحاصيل الزراعية بأن تطعم الجوعى، أو النقود بأن توقف غلاء الأسعار، أو المدخرات بأن تزيد من قيمة نفسها، أو الملوثات بأن تتوقف عن غزو إمدادات المياه، أو الغابات بأن تعيد زرع نفسها. وكل ما تستطيع الحكومة فعله هو تغيير استخدامات الموارد القائمة من خلال خلق بيئة تمكينية بحيث يتسنى للأطراف الاجتماعية الفاعلة من خلالها أن تخصص الموارد بطرق أكثر نفعًا.

وبإمكان الحكومة أن تحاول خلق بيئة تمكينية إما:

1. بطريقة مباشرة: بتكليف مسئوليها بإدارة نظام للمدارس، أو بناء وصيانة طريق أو شبكة للمياه، أو بناء مرافق صحية ريفية ضرورية، أو إنشاء بنك للائتمان الزراعي ليقدم القروض لصغار المزارعين، أو إنشاء وتشغيل مؤسسة إنتاجية مملوكة للحكومة، إلخ؛
2. أو بطريقة غير مباشرة: بتكليف مسئوليها بتنظيم تدريب على مسك الدفاتر لمسئولي الجمعيات التعاونية أو رجال الأعمال في القطاع غير الرسمي، ومن خلال إجراء دراسة مسحية ووضع آلية لإثبات الملكية لملاك العقارات في المناطق العمرانية بغية تحسين سوق العقارات العمرانية، إلخ؛
3. أو بطريقة أقل مباشرة: بإدخال قانون أفضل للعقود أو نظام أكثر فعالية للمحاكم أملاً في أن يشجع تقليل تكاليف المعاملات رجال الأعمال على زيادة استثماراتهم، أو من خلال إجراء تغييرات سياسية في اتجاه تزيد فيه مساحة الديمقراطية وتسهل فيه المشاركة، خاصة بالنسبة للمحرومين والفئات المستضعفة على مدار التاريخ.

وفي جميع تلك الحالات، تسعى الحكومة إلى تسهيل التغيير من خلال خلق بيئة تمكينية مناسبة. وفي تلك البيئة، يمكن أن يتصرف الناس بطرق يمكن أن تزيد من التخصص والتبادل، وترفع الإنتاجية، وتحسن الرفاهية الاجتماعية. وبهذه الطرق، قد تتمكن الحكومات من بناء أسس التنمية.

ولتسريع عملية التنمية، ينبغي على الحكومات أن تنفذ السياسات الموضوعة لتسهيل التنمية بفعالية. أما إذا اتخذت قرارات استبدادية، فقد تنتج عنها بيئة قد تشجع على التنمية والتحول ولكن عن طريق المصادفة البحتة. وبدون الحكم وفقًا للقانون، والمساءلة، والشفافية، والمشاركة؛ تصبح قرارات الحكومة استبدادية، مما يؤدي إلى سرعة تدهورها بحيث تصبح مجرد حكومة قائمة على السرقة، يستخدم مسئولوها سلطة الدولة ليس لزيادة رفاهية الغالبية، وإنما لزيادة رفاهيتهم الشخصية. وعلى النقيض من ذلك، ما لم تبادر الحكومة بإجراء تغييرات من شأنها أن تحسن مصير غالبية المواطنين، ستتحطم أسس الإدارة الرشيدة. ويجب ألا ننسى أن ازدياد حدة الفقر تولد عدم استقرار سياسي، مما يجعل التنمية أمرًا مستحيلاً. ولا شك في أن تدهور اتجاهات التنمية وإدارة الحكم تعكس، إلى حد ما، الصعوبات التي تواجهها الحكومة في صياغة القوانين الملائمة وتنفيذها. فضلاً عن الضعف الأساسي في إجراءات العملية التشريعية والنظام القانوني.

3 النظام القانوني بوصفه سببًا في ضعف الإدارة الرشيدة والتنمية

يؤكد فيليب فون ميرن وتيم ساورز أن أحد أوجه الضعف البارزة في القانون والحركة الإنمائية:

«يتمثل في عدم القدرة على التصريح بالتفاعل السببي بين القانون والتنمية بوضوح... وعلى الرغم من ذلك، إذا أردنا للقانون والحركة الإنمائية أن يؤثرا على أدبيات التغيير الاجتماعي، يجب أن يُنظر إلى القانون بوصفه على الأقل متغيرًا مهمًا يعزز الإجراءات العملية للتغيير الاجتماعي. ذلك أنه إذا كان القانون مجرد نتاج للتغيير الاجتماعي، فسيفقد تحليل التطور القانوني كل آثاره الضمنية المعيارية على وضع السياسات. وسيصبح مجرد تدريب وصفي» [6].

ويرتكز تبرير هذا الدليل على الادعاء القائم على أن النظام القانوني والقوانين التي تشكل أساسه يمكن أن تعد أسبابًا مهمة للتحولات الضرورية لتحقيق «التنمية»، وإحداث «التحول الانتقالي»، و«الإدارة الرشيدة». وللبدء في تحليل العلاقة بين إجراءات وضع مشروع القانون[7] وهذه التحولات، يستكشف هذا الجزء العلاقات، أولاً، بين التنمية والمؤسسات والسلوكيات، وثانيًا، بين النظام القانوني وتغيير السلوك المؤسسي.

6. Philip von Mehren and Tim Sawers, "Revitalizing the Law and Development Movement: A Case Study of Title in Thailand", 33 Harv. Int'l L. J. 67, 68 (1992).

7 . في هذا الدليل، يقصد بتعبير «إجراءات وضع مشروع القانون» "bill-creating process" الخطوات العملية المتصلة بصياغة مشروع القانون وتقييمه التي تتم قبل أن يتسلم البرلمان مشروع القانون.

أ. التنمية والمؤسسات والسلوكيات

1 التنمية تتطلب تغيير المؤسسات

لا تستطيع الحكومة أن تخلق بيئة تمكينية تشجع التنمية أو تحدث التحول الانتقالي دون إجراء تحولات إيجابية في المؤسسات الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية المثيرة للمشكلات. وعند مناقشة موضوع التنمية، يستشهد الخبراء عمومًا بالإحصائيات كي «يثبتوا» أن بلدًا ما غني في حين أن بلدًا آخر فقير. وعلى فرض أن البلدان قد مُنحت نصيبًا متساويًا من الموارد الطبيعية، فإن مستوى ثراء البلد ودخله يعكس عادة تخصيص تلك الموارد. ومع ذلك، لا تخصص الموارد نفسها بنفسها؛ لأن الأشخاص الذين يعملون داخل المؤسسات ومن خلالها هم الذين يحددون استخدامات بلدهم للموارد. وتحدد تلك الاستخدامات بدورها المستويات النسبية لثراء بلدهم ودخله. ومن المعروف أن مختلف أنواع البنوك، والمدارس، والمحاكم، والتنظيمات الأسرية، والسجون، والمزارع، والنوادي الاجتماعية، والهيئات التشريعية، والصناعات، ونظم الرعاية الاجتماعية، ومجموعة أخرى لا حصر لها من الجهات – تمثل المؤسسات التي تُكون النظام السياسي، والاجتماعي، والاقتصادي – هي التي تميز الولايات المتحدة عن الأوروغواي، والنرويج عن نيبال، وكندا عن كازاخستان. والقول بأن البلدان تختلف يعني القول بأن مؤسساتها تختلف أيضًا. وبناء على توفر الموارد الطبيعية في بلد ما، تحدد مؤسسات ذلك البلد مستوى التنمية فيه.

ويقع تغيير السلوك المؤسسي في صميم التنمية والتحول الانتقالي. ذلك أن مؤسسات البلد لا تحدد بدرجة كبيرة تخصيص موارده فحسب، بل تحدد أيضًا مدى امتثال مسئوليه لسيادة القانون. فلا شك في أن البلد الذي ينتج قدرًا ضئيلاً من الثروة، ويترك معظم مواطنيه فقراء ومستضعفين، ويتعرض فيه حكم القانون لقدر واسع من الانتهاكات، يختلف عن البلد «المتقدم» ويرجع ذلك في الأساس إلى أنواع المؤسسات التي تشكل النظام السياسي، والاجتماعي، والاقتصادي لذلك البلد. ومن خلال تغيير مؤسسات البلد بطرق ملائمة، يستطيع المشرعون أن يوفروا بشكل مدروس بيئة تمكينية يغلب أن تسهم في تحسين مستويات معيشة الشعب. ولكي يحقق المشرعون ذلك، عليهم أن يغيروا السلوكيات التي تشكل مؤسسات بلدهم بشكل منهجي.

2 تغيير المؤسسات يعني تغيير السلوكيات

في هذا الدليل، يقصد بمصطلح «المؤسسة»، مجموعة الأنماط المتكررة للسلوك (انظر مربع 1-5). ومن ثم، فإن إجراء تحول في «مؤسسة» ما يتطلب تغيير مجموعة الأنماط المتكررة للسلوك التي تشكل في مجموعها تلك «المؤسسة». وإذا أخذنا في الحسبان أن كثيرًا من الحكومات لم تتمكن من تحقيق «التنمية» وإحداث «التحول الانتقالي» الضروريين لتحويل أهدافها الشعبية إلى واقع، فإن ذلك يشهد على الصعوبات واسعة النطاق التي واجهت الحكومات لتغيير تلك «المؤسسات» (أي، الأنماط السلوكية). ولا تنبع هذه الصعوبات من أوجه القصور التي تعتري النظام القانوني ما لم يتسبب في حدوث التغيير السلوكي.

مربع 1-5: معنى «المؤسسة» Institution

يختلف تعريف «المؤسسات» (أي، الأنماط السلوكية) من مؤلف إلى آخر. ومع ذلك، تتضمن معظم التعريفات مفهوم الأنماط المتكررة للسلوكيات الاجتماعية. وبالنسبة لبعض المؤلفين، بمن فيهم مؤلفو هذا الدليل، يشكل هذا المفهوم التعريف الكامل «للمؤسسات».

وبصرف النظر عن كثرة تعريفات «المؤسسات»، فإن تعريفها بأنها أنماط متكررة من السلوك الاجتماعي لا يحصرها في إطار القواعد التي تحكم تلك السلوكيات، أو يتطلب من المشاركين فيها أن يتبنوا توجهًا فكريًا إيجابيًا تجاه المعايير التي تحدد سلوكهم. وإنما يسلط الضوء على إدراك السبب الذي يجعل الناس يتصرفون على النحو الذي يتصرفون به، في ظل القواعد القائمة.

ومن هذا المنطلق، كيف تسنّى لإجراءات العملية التشريعية والنظام القانوني أن تعوق حكومات العالم الثالث والحكومات التي تمر بمرحلة انتقالية عن البدء، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، في إجراء التغييرات اللازمة في «المؤسسات» (أي، الأنماط السلوكية) لتسهيل التنمية؟

تمرين 1-1: «المؤسسات» (أي، الأنماط السلوكية)

في ضوء التعريف الوارد في هذا الدليل «للمؤسسة»، صِف المؤسسة التي تعمل بها أو الكلية التي تدرس فيها بوصفها نمطاً سلوكياً. وما المعايير التي حددت عن طريقها السمات الواردة في وصفك؟

ب. وظيفة النظام القانوني في التنمية

للوقوف على تأثير القانون على «المؤسسات» – أي الأنماط المتكررة للسلوك التي تشكل عملية التنمية – يحلل هذا الجزء مدى تغلغل القانون في المجتمعات بوصفه تعبيرًا تطبيقيًا عن السياسة، وسببًا لم يكن ليحدث بدونه التغيير السلوكي الذي تشجعه الدولة. (يُعرِّف مربع 1-6 كلمتي «القانون» و«النظام القانوني»، حسب استخدامهما في هذا الدليل.)

مربع 1-6: مزيد من التعريفات: «القانون» Law و«النظام القانوني» Legal Order

يقصد بكلمة «قانون» في هذا الدليل القاعدة التي تضعها الدولة وينفذها في النهاية مسئولوها. ويمكن أن تتخذ القوانين أشكالاً عديدة مثل: التشريعات، والتشريعات البلدية، والتشريعات الفرعية، والمراسيم الوزارية، واللوائح الإدارية، وقرارات الحاكم العسكري. (وللتمييز بين هذا النوع من القواعد والقواعد المشابهة – التي تكاد تتطابق في الغالب – التي تُتبع في نظام معياري يخضع لإدارة خاصة، مثل القواعد المتبعة في مصنع للسيارات ونظم تسوية النزاعات التي تنظم علاقاته بوكلائه، يشير البعض إلى هذا النوع من القواعد بتعبير «القانون الرسمي» state law).

ويقصد «بالنظام القانوني» Legal Order هنا النظام المعياري بأكمله الذي تشارك فيه الدولة. ولا يتضمن القوانين

ذاتها فحسب، بل يشمل أيضًا المؤسسات التي تضع القوانين (بما في ذلك الهيئات التشريعية، والجهات المستقلة، والوزارات، والمحاكم) وتلك التي تنفذ القوانين (مثل المحاكم، والوزارات، والشرطة). وبدلاً من استخدام مصطلح legal order، تستخدم مؤلفات أخرى أحيانًا مصطلح The Legal System.

1 القانون بوصفه تعبيرًا تطبيقيًا عن السياسة

كيف يستطيع القانون، الذي هو مجرد كلمات مدونة على ورق، أن يغير السلوكيات ومن ثم، «المؤسسات» دون اللجوء إلى السحر؟ وحيثما توجد حكومة في أي مكان بالعالم، توجد قواعد. وعندما تقترح الحكومة سياسة ما علانية وتتعهد بتنفيذها بجدية، سيتحتم على المسئولين الحكوميين (الصائغين)، عاجلاً أو آجلاً، أن يترجموا هذه السياسة إلى قواعد ينبغي على مسئولي الدولة الآخرين بدورهم أن يطبقوها. وفي نهاية المطاف، لن تجد الحكومة أمامها خيارًا سوى أن تحاول تطبيق السياسات بواسطة القوانين.

«ففي كل المجتمعات المعاصرة، يجب أن تصاغ العناصر البارزة لسياسة الدولة في شكل قانوني..... إذ إن استخدام القانون في التخطيط للتنمية وتطبيقها ليس من قبيل المصادفة، كما أنه ليس مسألة خيار مقصود. فالتنمية... تنطوي ضمنيًا على التغيير. وبقدر ما تشترك الجهات الحكومية في التخطيط للتنمية وتنفيذها، بقدر ما تستهدف تغيير السلوك. وبعبارة أخرى، إنها تحاول ممارسة السلطة.... ويعتبر القانون الرسمي المصدر الأساسي لإكساب الشرعية للسلطة التي تمارسها أجهزة الدولة أو التي تُمارَس باسمها...»[8].

وقد يكون لدى بعض الحكومات سياسات سرية. ومن ثم، يقوم المسئولون أحيانًا بصياغة سياسات عامة وإقرار قوانين لا لشيء إلا لنتائجها الرمزية. ومع ذلك، يهدف هذا الدليل إلى تزويد الصائغين بما يمكنهم من ترجمة السياسات الحكومية الملتزم بها علانية والتي تعكس نوايا جادة، إلى قوانين يمكن تنفيذها بفعالية.

وينبغي على المسئولين الحكوميين دائمًا أن يترجموا تلك السياسات إلى قوانين، وذلك لسببين يشكلان جزءًا من واقع الحياة السياسية هما:

1. إصدار القواعد الضرورية لتوجيه السلوكيات المتنوعة التي لا تشكل المجتمعات فحسب، بل تشكل أيضًا الطريقة التي تعمل بها الحكومة ذاتها؛
2. والحفاظ على شرعية الحكومة.

أ. الحاجة إلى الحكم

لا تستطيع الحكومة أن تحكم دون قوانين. فبجهود عدد قليل من واضعي السياسات، تهدف الحكومات في كل مكان إلى توجيه سلوكيات حشود من الموظفين الحكوميين والمواطنين بشكل عام. (وتشكل الكيفية التي يتحكم بواسطتها المواطنون

8. Franz von Benda-Beckmann, ;Scapegoat and Magic Charm: Law in Development Theory and Practice, 28 J. Legal Pluralism and Unofficial L. 129 (1989).

في سلوكيات ذلك العدد الضئيل من واضعي السياسات التحدي الرئيس للديمقراطية). وهناك بضع وحدات اجتماعية مصغرة يستطيع أعضاؤها أن يحكموا أنفسهم في اجتماعات تعقد وجهًا لوجه. وفي الحكومة الحديثة، تقرر مجموعة صغيرة نسبيًا من صناع القرار - الهيئة التشريعية، أو مجلس الوزراء، أو الحاكم العسكري - من هم أصحاب السلوكيات التي يجب تغييرها، وماهية هذه السلوكيات. ومن الواضح أن تسهيل عملية التنمية يرتبط برغبة صناع القرار الحكومي، فإذا اقترحوا دفع عجلة التنمية إلى الأمام، وجب عليهم حينئذ أن يغيروا السلوكيات التي تعوق عجلة التنمية. ويعني ذلك ضمنيًا أن على صناع القرار أن يبلغوا مختلف الأطراف الفاعلة ما يودون منهم فعله؛ أي يجب عليهم أن يصوغوا وينفذوا قواعد تحدد السلوكيات المنشودة من تلك الأطراف الفاعلة. ويتولى الصائغون كتابة تلك القواعد.

ويجب أن تؤدي القواعد التي يكتبها الصائغون وظيفتين: الأولى هي وصف الأنماط المتكررة للسلوك والثانية هي إصدار حكم بشأنها. مثلاً، في بعض البلدان، يقود سائقو السيارات على الجهة اليمنى من الطريق. فمن جهة، تشكل هذه العبارة قاعدة وصفية؛ إذ يقود السائقون عمومًا على الجهة اليمنى من الطريق في تلك البلدان. ومن جهة أخرى، تشكل العبارة نفسها قاعدة آمرة؛ أي يجب على السائقين أن يقودوا على الجهة اليمنى. ومن ثم، فإن القاعدة الوصفية تذكر ما يفعله الناس فعليًا؛ في حين تذكر القاعدة الآمرة، ما يجب عليهم فعله.

ولتغيير الأنماط المتكررة من السلوكيات الاجتماعية، لا تستطيع الحكومة سوى أن تحدد السلوكيات المنشودة التي تشكل الهدف الرئيس من القانون. وعليها في الوقت نفسه، أن تحدد سلوكيات المسئولين التي من المرجح أن تضمن تحول هذا الحكم إلى وصف لتلك السلوكيات. ولبدء مسيرة التنمية، لا يوجد أمام مجموعات المسئولين الصغيرة نسبيًا التي تشكل الحكومات الحديثة من خيار سوى أن تحاول استخدام القواعد لتغيير سلوكيات عدد كبير من الناس - لا سيما سلوكيات المسئولين. وهكذا، يعمل النظام القانوني كأداة وصل بين الحكومة والمجتمع. كما تعين الإجراءات العملية لصياغة القواعد وتطبيقها على ضمان شرعية الحكومة.

ب. مطلب الشرعية

ليس من قبيل المصادفة ألا تظهر القواعد الحكومية في شكل «سياسات» أو أحكام، معبّر عنها في خطب أو بيانات مكتوبة، أو حتي في شكل قوانين. ففي معظم البلدان وفي معظم الأوقات، ما لم يتم التعبير عن البيانات المتعلقة بالسياسات في شكل قانون، لا يشعر المحكومون ولا المسئولون بأنهم ملزمون بالالتزام لها. ذلك أن بيانات السياسة وحدها لا تنقل إلى المسئولين أو القائمين بالأدوار أمرًا يشعرون بأنهم ملزمون بإطاعته. لكن إقرار السياسة في شكل قانون يمنحها شرعية. وما أقل الحكومات التي تملك موارد كافية لمجرد تمويل إغراءات أو تنفيذ تهديدات لإقناع المسئولين والمواطنين العاديين بالتصرف حسبما تقتضي السياسة المقترحة. ومن جهة أخرى، نجد أن الشرعية التي يعطيها المسئولون وكثير من المواطنين للتشريعات التي يتم إقرارها بشكل صحيح قد تساعد في إقناع الأطراف الاجتماعية الفاعلة بتغيير السلوكيات غير السوية التي تعوق التنمية (انظر مربع 1-7).

مربع 1-7: الشرعية والحكومة

اقترح ماكس ويبر قبل فترة طويلة من حقبة التنمية، 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 الوسائل القانونية-المنطقية[9]. وإذا لم تكن الشخصية القيادية الساحرة أو التقاليد العريقة أو المقدسة متوافرة بالفعل لدى الحكومة، فلن يسعها فعل الكثير كي تكتسب تلك الشخصية أو تضع تلك التقاليد. ولكي تكتسب الحكومة الشرعية من خلال تصرفاتها، لن يكون أمامها سوى اختيار واحد هو: وضع أسس الشرعية القائمة على القانون والمنطق من خلال تدعيم سيادة القانون.

2 القانون بوصفه خطوة حاسمة في التغيير السلوكي الذي تشجعه الدولة

من البدهي أن التشريع وغيره من القواعد لا تمثل، في حد ذاتها، سببًا مستقلاً و«فعالاً» لتغيير السلوك. وسواء كان هناك قانون أو لم يكن، سيحدث التغيير السلوكي لا محالة، لأنه من الأشياء التي تحدث في كل مكان وفي جميع الأوقات. ويمكن أن يحدث التغيير دون قانون، ولكن هذا التغيير لن يكون على الوجه الذي تنشده الحكومة، وإنما سيكون وليد المصادفة.

وليس ثمة افتراض أوحد يصف أنواع السلوكيات المتعددة التي يمكن أن تشجع القوانين على اتباعها. ففي الكتب وحدها عدد كبير من القوانين، ولكن يبدو أن لهذه القوانين نتائج سلوكية ضئيلة إن لم تكن سلبية. ولأسباب متعددة، يبدو أن القوانين الأخرى تشجع على قدر لا بأس به من السلوكيات المتوافقة. فمن جهة، سواء كان هناك قانون أو لم يكن، قد تحدث السلوكيات المنشودة. فمثلاً، يتوقف السائقون عادة عند لافتة الوقوف عندما يتقاطع شارع مع طريق عام مزدحم، ليس لأن القانون يلزمهم بذلك، ولكن لأنهم إن لم يفعلوا ذلك، قد يعرضون أنفسهم لحادث. ومن جهة أخرى، قد يمثل القانون شيئًا أقرب إلى السبب «الفعال» بالنسبة لبعض السلوكيات الأخرى؛ إذ لا يسدد الناس في أي بلد من البلدان ضرائب الدخل المفروضة عليهم من تلقاء أنفسهم لمجرد أن القانون يلزمهم بذلك. ومع هذا، فبدون وجود قانون لضريبة الدخل، لن يدفع أحد الضريبة.

وفي التنمية مثل غيرها من المجالات، يؤدي القانون وظائف عديدة؛ فهو يوزع الحقوق والواجبات؛ وينص على أحكام تسوية النزاعات؛ ويقرر رسميًا القيم التي يعتقد الحكام أنها يجب أن تشكل القيم الأساسية للمجتمع؛ ومن الناحية الرمزية، يحدد الأشياء التي لها وزنها (والأشخاص الذين لهم وزنهم) في المجتمع. ولتوفير بيئة تمكينية تشجع عملية التنمية، تتمثل أهم وظيفة من وظائف القانون في توجيه السلوكيات نحو طرق جديدة. إذ يحاول المشرعون في كل مكان أن يستخدموا القانون لهذا الغرض.

ويستعين المشرعون في كل مكان بالنظام القانوني، سواء كان ذلك لتحقيق التنمية أو لإحداث التحول الانتقالي. ويشكل ذلك التحدي الأساسي للصائغ: فكيف يمكنه أن يكتب قانونًا يشجع على السلوكيات الجديدة المنشودة؟ إن الاستجابة لهذا التحدي تثير الإجابة عن السؤال الرئيس الذي يواجه أية نظرية تهدف إلى ربط القانون بالتغيير الاجتماعي، وهو: لماذا يتصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به في مواجهة قاعدة قانونية؟

9. Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization (A.M. Henderson and Tailcoat Parsons (eds), The Free Press, 1947).

4 السؤال الرئيس: لماذا يتصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به في مواجهة قاعدة قانونية؟

لتفسير العلاقة السببية بين القانون والتنمية، يرى المؤلفون في هذا الفصل أن:

1. المشكلات الاجتماعية الأساسية بالنسبة لمعظم البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية تكمن في أنها لم تحقق أهدافها الاجتماعية-الاقتصادية ولا الإدارة الرشيدة؛
2. تفسير تلك المشكلات الاجتماعية يكمن في الأنماط المتكررة للسلوك التي تشكل المؤسسات المختلة وظيفيًا؛
3. تغيير تلك الأنماط المتكررة للسلوك يكاد يتطلب دائمًا من الحكومات ترجمة السياسات المقترحة إلى قواعد قانونية.

ولكي يتمكن الصائغون من صياغة قوانين يمكن أن تنفذها الحكومة ومن المرجح أن تنفذها (تشكل الفعالية المطلب الأول للإدارة الرشيدة)، ينبغي عليهم أن يجيبوا عن السؤال الرئيس الذي يواجه القاعدة القانونية، وهو: لماذا يتصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به؟ يجيب هذا الجزء عن ذلك السؤال من خلال تحليل السلوك في مواجهة القاعدة القانونية كحالة خاصة من حالات السلوك العام.

يتصرف الأشخاص والمجتمعات، بوجه عام، من خلال الاختيار من بين مجموعة من القيود والموارد التي تفرضها عليهم بيئاتهم الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية، والطبيعية. وإذا أخذنا في الحسبان اهتمام الصائغين الخاص بالقانون، فإن تلك البيئات تتكون في الأساس، فيما يتعلق بأغراضهم، من قيود وموارد «قانونية» و«غير قانونية».

ويفرض القانون والنظام القانوني القيود والموارد «القانونية»؛ إذ يخاطب القانون دائمًا مجموعتين من الأشخاص هما:
-المخاطبون الأساسيون بالقانون الذين يعتزم المشرعون في المقام الأول تغيير سلوكهم،
-والعاملون في الجهة المنوط بها تنفيذ القانون.

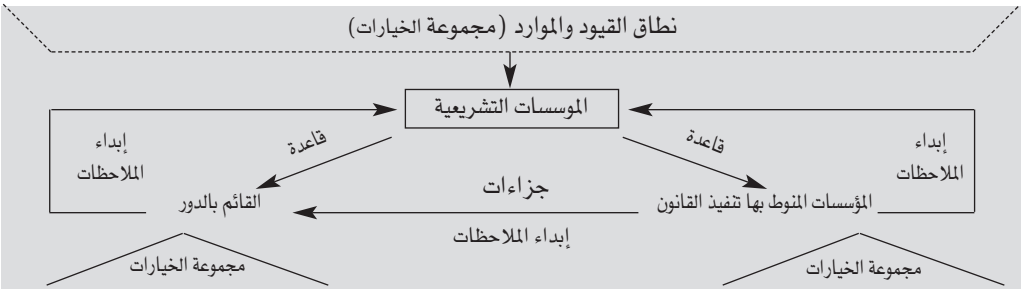
(إن مخاطبة القانون الدائمة لكلتا المجموعتين تميزه عن العرف الاجتماعي، الذي لا تنفذه الدولة على الرغم من تقبل المجتمع له). وتطبق الجهات المنوط بها تنفيذ القانون تدابير متنوعة تشجع على الامتثال للقانون. ومن هذه التدابير ما يُطبق بشكل مباشر على المخاطبين الأساسيين بالقانون (مثل: عقوبة جنائية أو مكافأة)، ومنها ما يُطبق بشكل غير مباشر من خلال تعديل القيود والموارد غير القانونية التي قد تؤثر على المخاطبين الأساسيين بالقانون (مثل: تشجيع المزارعين على إنتاج محاصيل نقدية بدلا من المحاصيل المعيشية وذلك بتمهيد طريق ينقلون عبرها إنتاجهم من المزارع إلى السوق، أو بلفت انتباههم إلى مزايا بيع محاصيلهم مقابل النقود - انظر الفصل الخامس).

ولكي يقرر المخاطبون بالقانون ما إذا كانوا سيمتثلون لقاعدة أساسية أم لا، فإنهم يأخذون في اعتبارهم أمورًا أخرى غير القيود والموارد «القانونية» تتمثل في مجموعة لا نهائية من الخصائص الاجتماعية والطبيعية المميزة لبيئتهم.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن القاعدة، والسلوك المتوقع من الجهة المنوط بها تنفيذ القانون، والعوامل «غير القانونية» الواقعة في نطاق مجموعة خيارات المخاطب بالقانون - التي تحددها القيود والموارد المتاحة في البيئة غير القانونية المحيطة به؛ كل هذه العوامل تتفاعل بعضها مع البعض لتؤثر على سلوك الشخص في مواجهة القانون. ويجسد الشكل 1-1 تفسير هذا الدليل دور النظام القانوني في عملية التنمية باعتباره أحد المسببات. وكخطوة أولى أساسية في صياغة «مخطط» للنظام القانوني، يهدف الشكل إلى إيضاح العلاقة السببية بين القاعدة وسلوكيات المخاطبين الأساسيين بها (أو «القائمين بالأدوار»[10]). كما يبين الشكل أيضًا أن القانون عامل واحد فقط من بين مجموعة متنوعة من العوامل غير القانونية والاجتماعية التي يتصرف في إطارها المخاطبون بالقاعدة.

ونادرًا ما يحاول المشرعون، شأنهم في ذلك شأن معظم الناس، إصلاح شيء ما لم تحدث مشكلة. لذلك يقر المشرعون، بشكل دائم تقريبًا، القانون لتنفيذ السياسة لأنهم يعتقدون أنهم إن لم يفعلوا ذلك، فستظل السلوكيات المثيرة للمشكلات قائمة. وقد تتغير السلوكيات كي تتوافق مع السياسة الجديدة بدون إقرار قانون، ولكن ذلك لن يتم إلا بمحض المصادفة. وحتى بوجود القانون، قد تحدث السلوكيات الممتثلة للقانون أو لا تحدث. ومع ذلك، إذا حدثت السلوكيات المنشودة، فإن الأمر يتطلب أكثر من مجرد الاستدلال الناشئ عن ذلك لتبرير الادعاء بأن القانون الجديد يشكل عاملاً واحدًا من بين العوامل الكثيرة التي سببت السلوك الجديد. ولكن، من بين تلك العوامل، تستطيع الحكومة أن تسيطر بشكل مباشر وأكثر سهولة على القانون.

وثمة عوامل سببية عديدة تفسر الصعوبات التي تواجهها اقتصاديات البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في إقرار تشريعات تستهدف إجراء تحولات في المجتمع ويمكن تنفيذها بفعالية. ومع ذلك، ما لم يضع المشرعون سياساتهم في إطار القواعد الشكلية للقانون، فقد لا يرى المواطنون والمسئولون أن هناك واجبًا محددًا من الناحية الاجتماعية ولا التزامًا محسوسًا بضرورة الامتثال لتلك القواعد. ويقوم المشرعون، بشكل دائم تقريبًا، بوضع المقترحات الجادة الرامية إلى التنمية والتحول الانتقالي في إطار القواعد الشكلية للقانون.



الشكل (1-1): نموذج للنظام القانوني

10. يقصد بالمصطلح الاجتماعي «القائم بالدور» "role occupant" المخاطب بالعرف الاجتماعي. وتلعب الأطراف الاجتماعية الفاعلة الكثير من الأدوار - كدور الوالد، والطفل، والعامل، وسائق السيارة، إلخ؛ ولكن العرف الاجتماعي يخاطب تلك الأطراف فيما يتصل بدور واحد فقط من بين هذه الأدوار.

وما لم تحدد تلك القواعد وسائل من شأنها أن تغير تلك السلوكيات وبالأحرى المؤسسات، فإن من المرجح أن تتعثر جهود التنمية التي تقودها الحكومة.

ولم تؤدِ كثير من القوانين إلى البدء في عملية التنمية. ويشير ذلك إلى أن ثمة مشكلات متأصلة في النظام التشريعي الذي تشكل عملية الصياغة جزءًا لا يتجزأ منه. وما دام الصائغون يقومون في حالات كثيرة جدًا بصياغة قوانين تعجز عن إحداث التغييرات المطلوبة في «أنماط السلوك المؤسسي»، فإن ذلك يشكل سببًا مهمًا في الفقر والاستضعاف الدائمين اللذين تعاني منهما الدول النامية والدول التي تمر بمرحلة انتقالية.

ولا يعني ذلك القول بأن الحكومة ستتمكن من تغيير أي سلوكيات تختارها بواسطة النظام القانوني. وكما يبين لنا الشكل (1-1) ، فإن القانون ليس وحده ما يؤثر في السلوك، بل تؤثر فيه كذلك القيود غير القانونية؛ ذلك أن الساحة الاجتماعية التي يتصرف في إطارها المخاطبون بالقانون قد تحتوي على عناصر تفوق قدرة الحكومة على التغيير. ومع ذلك، يستطيع الصائغون أن يحسنوا أداءهم بشكل أفضل مما هو عليه الآن. ويهدف هذا الدليل إلى تزويد الصائغين بالأدوات التي يحتاجونها – من نظرية تشريعية، ومنهج تشريعي، وأساليب تشريعية – كي يصوغوا أكبر قدر من التشريعات الفعالة التي تستهدف إجراء تحولات في المجتمع في حدود ما تسمح به الظروف.

5 مخطط عام لمحتويات هذا الدليل

يهدف كل باب من الأبواب الأربعة المكونة لهذا الدليل إلى مساعدة الصائغين على تكوين فكرة عامة عن ترجمة السياسة إلى مشروع قانون يمكن تنفيذه بفعالية مصحوبًا بتقرير بحثي يبرر موضوعه، وعلى تعلم الأساليب العملية للصياغة التي تضمن لمشروع القانون تحقيق الأثر الاجتماعي المنشود منه.

ويُقدم الباب الأول الأساس النظري للدليل. ثم يحلل الفصل الثاني دور الصائغ في صياغة تشريع عالي الجودة قد يدفع عملية التنمية قدمًا ومسئولية الصائغ الأخلاقية إزاء ذلك. كما يوضح السبب الذي يجعل شكل مشروع القانون وموضوعه وحدة واحدة في النظرية التشريعية، وحدة يخاطر الصائغون بتجاهلها. ويميز هذا الدليل بين موضوع مشروع القانون وشكله لأهداف تعليمية فقط.

ويقترح الفصل الثالث إطارًا يعين المسئولين الوزاريين على إعداد المواد التي يحتاجها المشرعون لاتخاذ قرار بشأن مشروعات القوانين التي لها الأولوية في الصياغة، من بين مئات المشروعات النموذجية التي يحتاج إليها بلدهم لتسهيل عملية التنمية.

ويركز الباب الثاني على إعداد الصائغين التقرير البحثي الذي يوضحون فيه ما للأحكام التفصيلية لمشروع القانون من دور في تسهيل تغيير السلوكيات المطلوبة من أجل التنمية. ويؤكد الفصل الرابع على أن تعزيز إجراءات العملية التشريعية يستلزم احتواء التقرير البحثي على نظرية ملائمة تضمن أن القانون المقترح يستند إلى الاستدلال المستمد من التجربة. ويصف الكيفية التي يؤدي من خلالها منهج حل المشكلات الذي تتبناه النظرية التشريعية إلى توجيه الصائغين عند تنظيم الحقائق المتاحة في تقرير بحثي يشكل مبررًا مقنعًا لمشروع القانون. وينبغي أن يشرح هذا النوع من التقارير السلوكيات التي تؤدي إلى المشكلة الاجتماعية محل البحث؛ ويحدد أسبابها؛ ويقترح التدابير التي من المرجح، من خلال معالجة تلك الأسباب، أن تشجع على السلوكيات الجديدة المنشودة. ولتسهيل مهمة كتابة التقرير البحثي على الصائغين، ينتهي الفصل الرابع بمخطط نموذجي تفصيلي.

ويركز الفصل الخامس على دور التقرير البحثي في مساعدة الصائغين على وضع تصميم لجهة ملائمة يُناط بها تنفيذ التدابير المتصلة بمشروعات قوانينهم. ويقارن بين مزايا وعيوب أشكال متنوعة من الجهات المنوط بها تنفيذ القوانين. كما يؤكد على الوظيفة التي يمكن أن تؤديها التدابير المشجعة على الامتثال للقانون، مقارنة بالعقوبات الجنائية، للتشجيع على سلوكيات أكثر ملاءمة. ويستعرض الظروف التي ينبغي على مشروع القانون أن يمنح فيها الجهة المنوط بها تنفيذ القانون سلطة صياغة اللوائح (التشريع الفرعي) وإصدارها، وأهمية الأحكام التي تقيد هذه السلطة.

ويهدف الفصل السادس إلى تزويد الصائغين بمعرفة كافية بالأساليب العملية المستخدمة في العلوم الاجتماعية لتمكينهم من الحكم على صحة وفائدة الأدلة المتاحة (التي توجد في معظم الأحيان في ملفات الوزارات أو دراسات المؤسسات البحثية). فضلاً عن وصف أنواع الحقائق التي يحتاج إليها الصائغون في إعداد تقاريرهم، ويضاهي بين مزايا وعيوب الأساليب الكمية والنوعية التي تُستخدم عادة في وصف هذه الحقائق.

ويتناول الفصل السابع الشكل والأسلوب الذي ينبغي أن يستخدمه الصائغون في كتابة تقاريرهم البحثية، أي: استخدام لغة واضحة، مع إبداء عناية فائقة بكل كلمة وجملة؛ والأدوات التي تساعد القراء على فهم منطق تلك التقارير؛ والاستشهاد الملائم بالمراجع حتى يتمكن القراء من التحقق من صحة المعلومات والحجج الواردة في التقارير.

ويبين الباب الثالث ضرورة استخدام النظرية التشريعية كمرشد سواء عند صياغة موضوع مشروع القانون، أو عند استخدام ممارسات الصياغة المناسبة التي تضمن أن شكل مشروع القانون يترجم السياسة الأساسية إلى قوانين يمكن تنفيذها بفعالية ومن المرجح أن تحقق أهداف السياسة.

ويوصي الفصل الثامن بأن يبدأ الصائغون صياغة مشروع القانون بمجرد أن يستكملوا البحوث الوافية التي تمكنهم من تكوين فكرة عامة عن الإطار العام للقانون. ويقترح بعض المبادئ المهمة لتصميم البناء الأساسي لمشروع القانون، ويقدم مخططًا « احتياطيًا» يوفر، في حالة عدم وجود بديل، أسلوبًا مفيدًا لتنظيم الأجزاء الأساسية لمشروع القانون.

ويتناول الفصلان التاسع والعاشر أساليب كتابة المواد والجمل التشريعية الواضحة التي تشكل وحدات بناء مشروع القانون. ويؤكد الفصل التاسع على أهمية تحديد من يفعل ماذا، وكذلك بعض الاختبارات الأولية للتحقق من قدرة مشروع القانون على تحقيق أهدافه. ويقدم الفصل العاشر بعض الأساليب التي تضمن الوضوح وتجنب الالتباس في استخدام اللغة.

ويؤكد الفصل الحادي عشر على أهمية صياغة مشروعات قوانين ضمن الحدود الدستورية وغيرها من الحدود. وتشمل الأخيرة تعليمات الصياغة، والمذكرات الإيضاحية، ونشرات وزارة العدل، وأكواد المؤسسات، وقانون التفسير، وقواعد التفسير القضائي للتشريعات.

ويناقش الفصل الثاني عشر مسئولية الصائغين عن تقديم وسائل مساعدة مناسبة داخل التشريع تمكن مستخدميه من تفسيره، مثل: العنوان الرئيس لمشروع القانون، والديباجة، والفقرة الخاصة بالنتائج التي تم التوصل إليها بخصوص التشريع، ومواد المبادئ العامة والتعريفات.

ويتناول الفصل الثالث عشر الأمور الشكلية، التي تكون متضمنة عادة في أحكام مشروع القانون ولا تتناول موضوعه. وتتضمن تلك الأمور أحكامًا تتصل بسريان القانون، والفترة الانتقالية بين القوانين القديمة والجديدة، والتعديلات المهمة وغير المهمة، وإلغاء القانون.

ويركز الباب الرابع والأخير، المكون من الفصل الرابع عشر فقط، على صياغة قوانين تستهدف إحداث تحولات في المجتمع وتسهل بدورها عملية صنع قرار حكومي غير استبدادية. وتتصف تلك القوانين بالسمات التالية: اتخاذ القرار وفق قواعد محددة، والمساءلة، والشفافية، والمشاركة. وباعتباره دراسة حالة عن الإدارة السيئة للحكم، يدرس هذا الفصل مسألة الفساد الحكومي، ويقدم درعًا من الأساليب لصياغة أحكام دفاعية ضد الفساد تقلل من أخطاره.

الفصل الثاني. دور الصائغين التشريعيين في صياغة قوانين تستهدف إحداث تحولات في المجتمع

1 مقدمة

يلعب الصائغون دورًا مهمًا في الإجراءات التشريعية؛ سواء فيما يتعلق بشكل مشروع القانون، أو بموضوعه. ومن الناحية العملية، لا يطبق إجراءات تشريعية ديمقراطية ومثالية تتسم بالتشاور سوى عدد قليل من الدول؛ وذلك بأن تجري تبادلاً استدلاليًا للأفكار حول النتائج الاجتماعية المحتملة لمسودة مشروع القانون على المصلحة العامة. وحتى في تلك الدول القليلة، تتحدد أجندة المناقشات التشريعية تحديدًا نموذجيًا من خلال المسودة الأولية لمشروع القانون التي يعدها الصائغون. وتنتقل معظم مشروعات القوانين، في كل مكان تقريبًا، من مجلس الوزراء إلى الإقرار التشريعي دون تعديل؛ وفي بعض الأحيان، تنتقل من كمبيوتر الصائغ إلى القانون النهائي دون تغيير. وعلى الرغم من هذا الدليل الذي يبين تأثير مسودة مشروع القانون على أجندة التنمية، يصر عدد كبير من مراجع الصياغة على ضرورة ألا يتحمل الصائغون القانونيون أية مسئولية عن موضوع مشروعات القوانين التي يصوغونها. في حين تختلف معها مراجع أخرى، بما فيها هذا الدليل، في ذلك.

ويصف هذا الفصل ويفسر دور الصائغين في الإجراءات التشريعية. فهو:

- أولاً: يصف الطريقة التي يتحول بها مشروع القانون تحولاً نموذجيًا من مجرد فكرة نيرة إلى مشروع قانون كامل يُقدم إلى مجلس الوزراء.
- ثانيًا: يوضح أن الصائغين لا يبلّغون سياسات الآخرين إلى الجمهور فحسب، لأنهم حين يصوغون تفاصيل مشروع القانون، يصممون بذلك المضمون التطبيقي لتلك السياسات.
- ثالثًا: يفسر، باستخدام دراسة حالة أمريكية إيضاحية، السبب وراء قيام الصائغين (كما تم تعريفهم في مربع 2-1) في معظم الأحيان بصياغة قوانين لا تشجع على الإدارة الرشيدة والتنمية. ويحلل الفصل الآثار الضمنية لهذا التفسير في تحسين دور الصائغين في تشكيل موضوع مشروع القانون، مع التأكيد على مسئوليتهم الأخلاقية.
- رابعًا وأخيرًا: يصف الأسلوب التعليمي القائم على «التعلم بالممارسة» المتضمن في هذا الدليل لتزويد الصائغين بأدوات تمكنهم من القيام بمهامهم القانونية بكفاءة.

2 إجراءات وضع مشروع القانون

يحدد هذا الجزء دور الصائغين في الإجراءات التشريعية. وعلى الرغم من اختلاف النظم التشريعية باختلاف الدول، ينبغي عليها جميعًا أن تجيب عن ستة أسئلة هي:

1. كيف يتم إدماج أفكار التشريعات الجديدة في النظام – ومن يفعل ذلك؟
2. من الذي يفسر تلك الأفكار مبدئيًا – وكيف؟
3. من الذي يقرر، ووفقًا لأي معايير وإجراءات عملية، كيفية استخدام موارد الصياغة النادرة في بعض مشروعات القوانين – دون غيرها؟
4. من الذي يستخدم أي إجراءات عملية ليضمن استيفاء مشروعات القوانين المعايير الشكلية، وعدم تعارضها مع قوانين أخرى؟
5. من الذي يقوم بأي نوع من البحوث لتحديد تفاصيل مشروعات القوانين؟
6. كيف تقوم المؤسسات المعنية بتقديم المدخلات وإبداء الملاحظات بمنح بعض الناس، دون سواهم، سلطة تقديم معلومات لواضعي مشروعات القوانين حول الحقائق، والنظريات المتنوعة، ومطالبات الفئات المختلفة وطلباتها؟ [1]

واستنادًا إلى تجربة العديد من بلدان العالم الثالث والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية[2]، يصف هذا الجزء القواعد والإجراءات العملية التي تمثل في العادة إجابات لهذه الأسئلة الستة، دون أن يقصر تعريف الأطراف الرئيسة الفاعلة على المحامين التابعين للجهة الرئيسة للصياغة فحسب، وإنما يضم إليهم أيضا كبار المسئولين في الوزارة التي تولّد فيها القانون.

أ. مصدر مشروع القانون

تتولد مشروعات القوانين، في معظم البلدان، إما على أيدي الموظفين العموميين الذين يكتشفون، في أثناء ممارسة القوانين القائمة، الصعوبات المرتبطة بها ويقترحون تحسينات إضافية، أو من مصادر أخرى، منها الأحزاب السياسية، والمنظمات غير الحكومية، والناخبون من الأفراد. وبالنسبة إلى التشريعات التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، يؤدي تبني القيادة السياسية لسياسة جديدة مقترحة في أحيان كثيرة إلى البدء في عملية الصياغة. ومع ذلك، يكتفي

1. ليست الطريقة التي يواجه بها نظام صياغة مشروعات القوانين تلك التحديات بمعزل عن تلك التي تتعامل بها الهيئة التشريعية مع مشروع القانون بعد أن تتسلمه. وإذا كانت الهيئة التشريعية تتبع نظام اللجان والذي يسمح للمنتفعين بإبداء رأيهم بحرية، فإن قيام المؤسسات المنشئة لمشروعات القوانين باستبعاد مدخلات أولئك المنتفعين سيكون له وقع مختلف عما إذا كانت الهيئة التشريعية لا تستخدم وسيلة مؤسسية لتمكين الجهات المعنية من أن تعرض بشكل كامل ورسمي المعلومات التي لديها ومطالباتها.

2. ستة بلدان مستقلة من المستعمرات البريطانية السابقة هي: زيمبابوي، وزامبيا، وتنزانيا، وسريلانكا، وجنوب إفريقيا، وبيليز؛ مستعمرة فرنسية سابقة، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية؛ مستعمرة هولندية سابقة، وإندونيسيا؛ مستعمرة برتغالية سابقة، وموزمبيق، وبوتان؛ ونيبال؛ وكازاخستان؛ والصين. وباستثناء بريطانيا، لا يوجد سوى عدد ضئيل من الأدبيات يبحث في نظم صياغة مشروعات القوانين في تلك البلدان. وباستثناء إندونيسيا، استخلصت الأوصاف الواردة هنا من البحث الذي أجراه المؤلفان عن هذه البلدان. انظر:

13.Robert B. Seidman, "Law, Development and Legislative Drafting in English-Speaking Independent Africa, 19 J. Mod. Afr. Studies (1981); Ann Seidman and Robert B. Seidman, RBuilding Post-Apartheid Rural Institutions: Transforming Rural Reconstruction and Development Policies into Law", in Daniel Wiener and Richard Levin, No more tears - Struggles for Land in Mpumalanga, South Africa (Africa World Press, 1997); Ann Seidman and Robert B. Seidman, "Drafting Legislation for Development: Lessons form a Chinese Project", 44 Am. J. Comp. L. 1 (1995).

وبالنسبة إلى إندونيسيا، يدين المؤلفون بالفضل للويس أوكوان

القادة السياسيون عادة بتحديد عقبة ما، أو الإعلان عن هدف عام للسياسة[3]. ولكنهم نادرًا ما يضعون إطارًا يستوعب الوسائل العامة التي تؤدي إلى تحقيق الهدف المعلن.

ب. اقتراح مشروع القانون (ورقة المفاهيم)

تبلغ المرحلة الثانية من عملية الصياغة ذروتها إما في شكل مذكرة مقدمة من موظف عمومي، أو في شكل «مسودة مشروع قانون مقدمة من مواطن عادي»[4] layman's draft bill – تسمى في بيليز « ورقة التصور» Concept Paper. وقد تصف هذه الورقة مشروع القانون المقترح بشيء من التفصيل. وعند هذه النقطة المحورية، تبدأ السياسة في التحول، وإن كان لفترة مؤقتة، إلى شكلها القانوني التطبيقي. وبعد ذلك تنتقل ورقة التصور أو «مسودة مشروع القانون المقدمة من مواطن عادي» عادة إلى جهة حكومية متخصصة لتحديد أولويتها.

ج. تحديد الأولويات

ثمة نقص في خدمات الصياغة[5] في كل مكان بالعالم. وما لم يكن هناك نظام لتحديد الأولويات، فقد تستحوذ مشروعات قوانين مملة وغير مهمة نسبيًا على قدرات الصياغة المتاحة تاركة التشريعات التي تستهدف إحداث تحولات ما أحوج المجتمع إليها قيد الانتظار. وسواء كان تحديد الأولويات نتيجة للتشاور، أو كما يحدث في كثير من الأحيان، نتيجة لضغوط سياسية، فلا مناص من أن يشكل هذا التحديد واقع البرامج الحكومية التشريعية.

د. صياغة مشروع القانون

في التقليد البريطاني، ينتقل مشروع القانون بعد أن يحظ بالأولوية إلى مرحلة الصياغة النهائية في إحدى الجهات الرئيسة للصياغة[6]. أما في التقليد الفرنسي، فيتولى عادة المسئولون (من المحامين غالبًا) بالوزارة ذات الصلة مهمة الصياغة الفعلية. ونتيجة تأثرهم بالخرافة السائدة في مجال الصياغة، يدعي الصائغون التابعون للجهة الرئيسة للصياغة والمحامون التابعون للوزارة ذات الصلة في أحيان كثيرة أنهم يؤدون مهام فنية فقط ليضمنوا:

---

3. قارن:
William H. Clune III and R.E. Lindquist, "What "Implementation" Isn't: Toward a General Framework of Implementation Research", 1891 Wis. L. Rev. 1044, 1060 (1981).

4. بعبارة أخرى، يعني هذا أية مسودة مشروع قانون لا تضعها الجهة الرئيسة للصياغة. انظر:
A. Kean, "Drafting a Bill in Britain", 5 Harv. J. Leg. 253, 257 (1968).

5. خلال سبعينيات القرن العشرين في زامبيا، كان مشروع القانون، الذي لم تتم صياغته بعد وليست له أولوية خاصة، ينتظر في أحيان كثيرة حتى يصادف دوره ضمن الأولويات لفترة قد تمتد إلى خمس سنوات.

6. في التقليد البريطاني، يذهب مشروع القانون إلى الصائغ البرلماني Parliamentary Counsel (وفي بعض المستعمرات البريطانية السابقة، إلى الوكيل العام Solicitor General؛ وفي جنوب إفريقيا، إلى كبير المستشارين القانونيين بالدولة Senior State Law Advisor؛ وفي سريلانكا، إلى الصائغ القانوني (LegalD raftisma)؛ وفي الصين، إلى مكتب الشئون التشريعية the Bureau of Legislative Affair؛ وفي جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، إلى لجنة المسئولين التي تحدد أولوية مشروعات القوانين في مرحلة سابقة.

1. عدم وجود مواضع مثيرة للالتباس في اللغة يمكن أن تحجب رسالة مشروع القانون؛
2. عدم وجود كلمة أو موضوع يتعارض مع سياسة الحكومة، أو مجموعة القوانين القائمة، أو الدستور؛
3. أن مشروع القانون لا ينتهك «الحقوق المكتسبة قانونًا».

وفي الواقع، يصوغ معظم المسئولين الوزاريين أوراق التصور بعبارات تتسم بقدر كبير من العمومية. ثم يضع الصائغون من المحامين تفاصيل[7] مشروع القانون، ومن ثم لا يستطيع الصائغون أن يتجنبوا التأثير في موضوع مشروع القانون. وقد لاحظ بيردي أن النظرة النموذجية – التي ترى أن الصائغ يضع فقط رغبات المشرع أو الموكِّل في شكل «قانوني»:

«تفترض أن المشرع لديه فكرة واضحة عن القانون المراد صياغته. ولكن الواقع في أحيان كثيرة يختلف عن ذلك؛ فقد لا يكون لدى المشرع سوى فكرة غامضة عن المشكلة، أو شكوى مفرطة في التبسيط من أحد الناخبين. وفي تلك الحالات، قد يقوم الصائغ في نهاية الأمر ببلورة أفكار المشرع، أو تشكيلها، أو حتى غرسها في الأذهان ثم يقوم بصياغتها [8]».

وبعد الحصول على موافقة الوزارة التي تولّد فيها مشروع القانون، تنتقل مسودته النهائية عادة إلى مجلس الوزراء، إما مباشرة، أو بواسطة لجنة تشريع تابعة لمجلس الوزراء.

هـ. البحث

يتولى الموظفون المدنيون العاملون بالوزارة التي تولّد فيها مشروع القانون في العادة إجراء بحث تجريبي يُعَّد – أيًا كان شكله[9] – نواة لمشروع القانون. ونادرًا ما يتحرى المحامون التابعون للجهة الرئيسة للصياغة، إن كلفوا أنفسهم أصلاً عناء التحري والبحث، عن أمر من الأمور خارج دائرة المكتبة القانونية، التي تضم في العادة تشريعاتهم وتشريعات البلدان الأخرى فقط[10].

7. بناء على خبرته الممتدة على مدار ٤٠ سنة، صرح كبير صائغي الدولة (أي، كبير مسئولي الصياغة) في جنوب إفريقيا، ، حرفيًا بأن محامي الدولة اضطروا أثناء الصياغة إلى اتخاذ كثير من القرارات الموضوعية (لقاء مع كبير صائغي الدولة في جنوب إفريقيا (يناير/ كانون الثاني ١٩٩٤)).

8. Roger Purdy, "Professionel Responsibility for Drafters: Suggested Guidelines and Discussions of Ethics and Role Problems", 11 Seton Hall Legis. J. 67,80 (1987).

وانظر أيضًا:

Jack Davies, Legislative Law and Process in a Nutshell (1986); Charles B. Netting, "The Professional Responsibility of Draftsmen", 74 A.B.A. J. 101 (1961).

9. قد يتضمن ذلك وثائق ذات صلة من ملفات الوزارة، ومقالات وكتب، وكذلك مدخلات وآراء وتعليقات من مجموعات اجتماعية متنوعة. انظر الفصول الرابع، والخامس، والسادس من هذا الدليل.

10. في كل مكتب صياغة زاره المؤلفان في العالم الثالث، كانت مكتبات تلك المكاتب تحتوي على كتب تضم تشريعات بلدان أخرى كثيرة، بيد أنها كانت تفتقر إلى مجلد واحد حول الكيفية التي تعمل بها هذه القوانين من الناحية التطبيقية.

و. من الذي يؤخذ رأيه؟

وأخيرًا، تحدد إجراءات الصياغة الأشخاص والجهات المسموح لها بالمشاركة في عملية الصياغة وبإضافة مدخلات إليها. ويعتمد ذلك في أحيان كثيرة على السلطة التقديرية للصائغين. ففي بريطانيا، وكثير من المستعمرات السابقة، تلزم القواعد كبير الموظفين المدنيين الذي يعد مسودة مشروع القانون المقدمة من مواطن عادي بالتشاور مع «الأطراف المعنية». وحيث إن الوقت مورد نادر دائمًا، يكتفي الموظفون في كثير من الأحيان باستشارة أولئك الذين يرون أنهم «مهمون». وفي منتصف التسعينيات بالصين، كان الموظفون المسئولون بمكتب الشئون التشريعية يقررون متى يتشاورون على وجه الخصوص مع الوزارات أو وحدات الحكومة المحلية، أو متى يدعون الجمهور للتعليق في الصحف. وفي جنوب إفريقيا ما بعد سياسة التمييز العنصري، نادت الثقافة السياسية بالتشاور على نطاق واسع مع كل المنتفعين، بما يؤدي أولاً إلى صياغة «ورقة خضراء» (المرحلة الأولى من صياغة السياسة)، وفي أحيان كثيرة إلى إعادة صياغة السياسة في شكل «ورقة بيضاء» نهائية. وعلى الرغم من أن مشروع القانون يجسد الشكل التطبيقي للسياسة، فإن صائغي جنوب إفريقيا ما بعد سياسة التمييز نادرًا ما كانوا يتشاورون مع المنتفعين حول صياغة مشروع القانون.

تمرين 2-1: قواعد الصياغة

صِف الكيفية التي تتعامل بها مؤسسات بلدك مع مضامين هذه الأسئلة الستة. هل تتحدد قواعد الصياغة من خلال أية وثيقة، مثل: مذكرة إيضاحية، أو نشرة من وزارة العدل، أو حتى حكم في قانون التفسير؟ وما السلوكيات الملائمة التي تحددها للصائغين؟

وباختصار، لا مناص من أن يعكس مشروع القانون الناشئ عن إجراءات وضع مشروعات القوانين، على نحو تقريبي، الأنشطة التنسيقية بين مسئولي الوزارة التي تولدت فيها فكرة مشروع القانون، والجهة المنوط بها تحديد أولويات الصياغة (وهي في الأغلب الوزراء)، والجهة الرئيسة للصياغة. وباستثناء الفصل الثالث، حيث سنناقش الكيفية التي يحدد بها الوزراء أولوية مشروعات القوانين، يركز هذا الدليل في الأساس على سلوكيات الصائغين (انظر مربع 2-1).

3 الصائغ بوصفه مترجمًا للسياسات

يفترض التقليد البريطاني في الصياغة أن المسئولين الوزاريين يقدمون «السياسة» و«الموضوع»، في حين يقتصر دور الصائغين التابعين للجهة الرئيسة على وضعهما في الشكل الصحيح. وفي أكثر مراجع الصياغة الإنجليزية تداولاً على الأرجح، يؤكد ثورنتون صراحة هذا الرأي بقوله: «إن تنظيم المجتمع وتوجيهه هو المجال الذي يكدح فيه الصائغ التشريعي؛ لأن مهمته هي وضع إطار لتبليغ القرارات المتصلة بالسياسات ذات النتائج القانونية إلى أعضاء المجتمع[11]». ويدرك ثورنتون أن للصائغ القانوني «دورًا صغيرًا ولكنه مهم في المراحل المبكرة قبل تحديد السياسات بصورة نهائية

11. G.C. Thornton, Legislative Drafting 1 (2nd ed., 1979).

لتصبح جاهزة للتعبير عنها في شكل تشريعي». وبصرف النظر عن ذلك، يلح ثورنتون في التأكيد على أن «مهمة الصائغ الأساسية هي في مجال تبليغ السياسات. وبناء على التعليمات الصادرة للصائغ، يجب عليه أن يدرس القانون ذا الصلة كما هو قائم ثم يقرر بعد ذلك مضمون ما سيتم تبليغه وطريقة القيام بذلك».

وإذا انتقلنا إلى مسار معاكس في الإطار نفسه، نجد أن جراد يؤكد على أن «الشكل يتبع الوظيفة» في الصياغة التشريعية[12]. ويرى شأنه شأن ثورنتون، أن ثمة انفصالاً بين الفكرة والكلمات التي تعبر عنها؛ إذ تخطر الفكرة أولاً ثم تأتي الكلمات. بيد أن ثورنتون يرى أنه لا حاجة بالصائغ إلى أن يعرف أي شيء عن الموضوع، بل يكفيه فقط أن يعرف كيفية استخدام الكلمات كي يبلغ ما كان يجول في عقل الشخص الذي صاغ الموضوع. أما جراد، فالكلمات تنبع لديه من الموضوع (الذي من المفترض أن يتسلمه الصائغ من الوزارة التي تولّد فيها مشروع القانون).

وفي وسط وشرق أوروبا، في إطار التقليد الفرنسي:

«يتولى مسئولية صياغة التشريع عادة مسئول أو حزب حاكم (يتكون بالدرجة الأولى من مسئولين، بعضهم مؤهل قانونيًا) من الوزارة المختصة. وفي بعض الحالات، قد يتم التعاقد مع محامين من خارج القطاع الحكومي لتأدية هذه الوظيفة. وفي كلتا الحالتين، كان هناك ميل إلى التركيز على صياغة مسودة تشريعية، دون إجراء دراسة مسبقة كافية عن السياسة التي يفترض أن يعكسها التشريع[13]».

لكن هذا الدليل يدرك الواقع؛ وهو أنه أيًا كان من يصوغ الأحكام التفصيلية لقانون، فإنه لن يؤدي بالتأكيد دور المُبَلِّغ فحسب، بل سيؤدي أيضًا دور المشارك في عملية تحديد المضمون التطبيقي للسياسة. وهذا واقع قائم لأن بين الشكل والمضمون ارتباطًا وثيقًا. فكما يستلزم المضمون من الصائغ أن يضعه في شكل مناسب من الكلمات كي تكون إطارًا لمشروع القانون، فإن المهام العملية المرتبطة بصياغة التفاصيل الشكلية لمشروع القانون تجبر الصائغ على التعامل مع محتواه. ويستهدف هذا الدليل إمداد الصائغين بالأدوات النظرية والمنهجية التي تمكنهم من أداء مهامهم المزدوجة كمُبلِّغين ومترجمين للسياسة.

أ. وحدة الشكل والمضمون

الشكل والموضوع، أو الكلمات والأفكار، مرتبطان ارتباطًا وثيقًا بحيث يجب على الصائغ ألا يفصل بينهما إلا لأسباب تعليمية – مع ما ينطوي عليه ذلك من مخاطرة. فهما ممتزجان بعضهما بالبعض لدرجة أن تغيير الكلمات يغير الفكرة، مثلما يستلزم تغيير الفكرة تغيير الكلمات[14]. وكما كتب بيتر وينش ذات مرة، لا يفكر طاهي الفطائر أولاً في كيفية إعداد

12. Frank Grad, "Legislative Drafting as Legal Problem-Solving - Form follows Function", in Drafting Documents in Plain English (Practicing Law Institute: Commercial and Practice Course Handbook Series No. 203, 1979), reprinted in Reed Dickerson, Materials on Legislative Drafting 227 (1981).

13. Keith Patchett, Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, SIGMA papers: No. 18 (OCDE/GD (97) 13; SIGMA-OECD, Paris, 1997.

14. لا يبدأ عالم اللغة الذي نعيش فيه في الكشف عن نفسه قبل أن نكف عن الخلط بين ما هو حقيقي في عالم الواقع وما تعبر عنه اللغة.
N. J. Jamesian, RTowards a Systematic Statute Law,S¢ 3 Otago L. Rev. 342, 343 (1976).

فطيرة التفاح، ثم يخبزها بعد ذلك؛ وإنما يقوم بخبزها مباشرة[15]. وبنفس الطريقة، لا يضع الصائغ تصورًا للتشريع أولًا ثم يصوغه في كلمات؛ وإنما يقوم الصائغ بصياغة مشروعات القوانين. إذ يضع الجزء الأكبر من تفاصيل مشروع القانون في أثناء عملية كتابة الجمل التي تحدد تلك التفاصيل. ومنذ الفكرة الأولى لمشروع القانون، يجب على كل من واضع السياسات والصائغ أن يستخدما كلمات تصف مشروع القانون. وفي البداية، تأخذ تلك الكلمات شكلاً عامًا – وهو ما يعتقد معظم الناس أنه «سياسة». ثم يبذل الصائغ كل ما في وسعه كي يعبر عن التفاصيل التطبيقية للتشريع بكلمات وجمل أكثر وضوحًا ودقة. ولكن في أثناء تلك العملية، يتعدى دوره ذلك. وقبل أن يكتب الصائغ الجمل، لا يعرف هو أو غيره تفاصيل مشروع القانون؛ لأن الجمل هي وحدها التي تحدد التفاصيل ومن ثم موضوع السياسة.

ويرى جون ديوي أن العلاقة بين السياسة والطريقة التفصيلية لتنفيذها تشبه تبني أسرة ما «سياسة» لبناء منزل جديد. فما الذي يعنيه أفراد الأسرة بكلمة «منزل»؟ قبل أن يناقش أفراد الأسرة ويحسموا مع مهندس معماري التفاصيل – أي احتياجاتهم الأسرية، وموقع الأرض، والطراز المعماري، وعدد الغرف التي سيتم بناؤها، والتكلفة، والحجم، والمواد – وقبل أن يقدم المهندس المعماري خرائط تفصيلية؛ لن تعني كلمة «منزل» سوى «المكان الذي تعيش فيه الأسرة». إذ تحدد التفاصيل وحدها ما يعنيه أفراد الأسرة بكلمة «منزل». وبدون مساعدة المهندس المعماري، لن يتمكن أفراد الأسرة من تحديد ما يقصدونه بكلمة «منزل» سوى بشكل غامض. وعلى نحو مماثل، عند ترجمة العبارات العامة للسياسة إلى تفاصيل لمشروع قانون، يشارك الصائغ في تحديد المعنى التطبيقي لتلك السياسة. وبين «السياسة» و«التشريع»، توجد مساحات مفتوحة. ومثلما يساعد المهندس المعماري على نحو إبداعي في ملء المساحات المفتوحة بين «المنزل» والخرائط والمواصفات اللازمة لبنائه، يساهم الصائغ على نحو إبداعي كذلك في ملء المساحات المفتوحة بين السياسة والقانون الذي يهدف إلى وضع هذه السياسة موضع التنفيذ.

وتحظى تفاصيل مشروع القانون بأهمية خاصة في القانون الذي يستهدف إجراء تحولات في المجتمع. ذلك أن مثل هذا القانون لا ينجح إلا إذا كان يشجع على السلوكيات المحددة فيه. وبالقدر الذي يترك القانون تلك التفاصيل للسلطة التقديرية للطرف الفاعل، يقلل ذلك من احتمال توافق السلوكيات مع مقصد الصائغ. ولكي ينجح قانون يستهدف إحداث تحولات بالمجتمع في تغيير السلوكيات ومن ثم المؤسسات، سواء كان ذلك في التشريع أو اللوائح الصادرة بموجبه (في التقليد الفرنسي، في التشريع أو اللائحة التنفيذية)، يجب أن يحدد في نهاية المطاف السلوكيات الواجب الالتزام بها بدقة، فالوضوح والدقة كلاهما جزءان من مهمة الصائغ.

وتظل التعليمات الموجهة إلى الصائغين تعليمات عامة عادة، مما يبرهن على الروابط بين الوظائف الموضوعية والفنية للصائغ. ومن الناحية العملية، يندر أن تتضمن تعليمات الوزارات التي تنشأ منها القوانين تفاصيل كافية لأن يسترشد بها الصائغون عند كتابة تفاصيل مشروعات القوانين المقترحة. (ذلك أنه كي تتضمن التعليمات تلك التفاصيل، ينبغي أن تحتوي على نفس التفاصيل المصوغة بدقة التي تستخدم في مشروع القانون. وبذلك لن تكون هناك ضرورة لمزيد من

15. Peter Winch, The Idea of a Social Science and its Relation to Philosophy (1958)

الصياغة). وبالإضافة إلى إظهار الوحدة المتأصلة بين الشكل والموضوع، والفكرة والكلمة، فإن دور الصائغين كمترجمين للسياسة ينبع إلى حد ما مما تفرضه عليهم مهامهم.

مربع 2-1: مهمة الصائغين: السياسة التشريعية والخطة التشريعية

ليست «السياسة التشريعية legislative policy هي ذاتها الخطة التشريعية legislative plan؛ فالأولى هي الهدف المراد تحقيقه، أما الثانية فهي المخطط العام للأسلوب الذي سيتم به تحقيق هذا الهدف. على سبيل المثال، يمكن وضع سياسة تقضي بتقديم منح معينة بشروط محددة إلى فئة من الأشخاص. وعلى الصائغ عند تنفيذ هذه السياسة أن يعرف أن التشريع الذي سيصوغه يجب أن يحدد، من ضمن أشياء أخرى، الأشخاص الذين سيستفيدون من هذه المنحة؛ وقيمة المنحة والشروط التي ستقدم بموجبها؛ كما ينبغي أن ينص على منح سلطة لتقديم هذه المنحة من الصندوق الموحد للإيرادات، ووقف تقديمها بسبب الإخلال بالشروط المنصوص عليها واسترجاع الدفعات غير المصرح بها، أو بسبب الطلبات والقرارات سواء كانت صادرة عن جهة قضائية أو غير قضائية، أو بسبب العقوبات المفروضة نتيجة التدليس أو غيره من الأعمال غير القانونية. وفي حالة القانون المعدِّل لقانون آخر، يجب أن يقرر الصائغ أي التشريعات والمواد سيتم تعديلها، وبأية طريقة سيتم هذا التعديل. وبعد إعداد الخطة التشريعية، تتم مناقشتها مع الجهات التي قدمتها وتعديلها إذا تطلب الأمر بإضافة أحكام جديدة أو حذف أحكام أخرى أو تغييرها [16]» .

ب. المتطلبات العملية لمهام الصائغين

مربع 2-2: هل ينبغي أن يكتب الصائغ مشروع قانون استجابة لفكرة القوة النسبية لمجموعات المصالح المتنافسة؟

تدخل في الإجراءات التشريعية في عالم الواقع عوامل عديدة، اكثر من مجرد لباقة التعبير، واستنارة العقل، والاستدلال المستمد من التجربة. بيد أن جزءًا غير قليل من منها يتعلق بصراعات قاسية من أجل السلطة تدور بين مجموعات المصالح المتنافسة. (ومع ذلك، فالسلطة ليست هي بداية ونهاية الإجراءات التشريعية. ففي كل نظام من النظم التشريعية التي اطلعنا عليها، وجدنا اهتمامًا حقيقيًا لدى كثير من الأطراف الفاعلة سواء بصياغة وإقرار تشريع ملائم من الناحية السياسية، أو بصياغة وإقرار تشريع جيد من أجل المصلحة العامة. وفي الواقع، يقر كل مشرع بهذا الاهتمام). ولكن إلى أي مدى يجب أن يصوغ الصائغ تشريعًا يتوافق مع تصوره لحل وسط يتناسب مع تلك المجموعات المتنافسة؟

لا يستطيع الصائغ أحيانًا أن يتجنب فعل ذلك. فقد يأمره الوزير، في الواقع، بصياغة مثل هذا الحل الوسط – دون أن يهتم بالاستدلال المستمد من التجربة. وعندما يأمر الوزير الصائغ بذلك، فليس أمامه سوى الاستجابة؛ لأن زمام السيطرة دائمًا بيد الموكل. ومع ذلك، ينبغي على الصائغ عند صياغة مشروع قانون أن يتوخى المصلحة العامة، لا مصلحة مجموعة معينة من مجموعات المصالح، إذا سمحت التعليمات الموجهة إليه بذلك.

ولكن ما الذي يشكل المصلحة العامة؟ يرى البعض أنها ليست سوى مجموع المصالح الخاصة بمجموعات المصالح المعنية. وإن صح ذلك، فيجب على الصائغ بالطبع أن يصوغ مشروع قانون يمثل حلاً وسطًا يضم إلى أقصى حد ممكن

16. E.A. Driedger, "The Preparation of Legislation", 13 Can. Bar Rev. 33, 39 (1953).

المطالبات غير القابلة للتنازل عنها الخاصة بكل مجموعة متنافسة. وترفض حنا بيبكين ذلك[17]؛ لأنها ترى أن النائب البرلماني لا ينبغي أن يعمل وكيلاً لمجوعة معينة من الناخبين، وإنما عليه أن يكون وصيًا على المصلحة الوطنية. ويحقق النائب هذه المهمة بالتصويت أحيانًا ضد ما قد يرغب فيه ناخبوه. بيد أنه لا يجدر بالنائب أن يفعل ذلك إلا إذا استطاع أن يقدم تفسيرًا منطقيًا لتصرفه. وما دام الصائغ ليس لديه الكثير ليقوله عن الأولوية التي يمنحها رؤساؤه السياسيون لمشروع القانون، فإن عليه أن يصوغ من أجل المصلحة العامة، وذلك بواسطة تدعيم مشروع القانون بتقرير بحثي يستند إلى الاستدلال المستمد من التجربة – وهو مرادف «التفسير المنطقي» لبيبكين. وفي إطار الإجراءات التشريعية جميعها، لا يوجد طرف فاعل أفضل من الصائغ لديه فرصة لتقديم مدخلات استدلالية إلى تلك الإجراءات التشريعية. لذا، على الصائغ أن يعطي الوزير أو المسئولين الذين يصدرون له تعليمات الصياغة مشروع قانون قائمًا على الاستدلال المستمد من التجربة – بصرف النظر عن مطالبات السلطة. وإذا طلبت السلطات البيروقراطية أو السياسية العليا إجراء تغييرات في مشروع القانون في ضوء الملاءمة السياسية – أي واقع السلطة – يجب على الصائغ – بالطبع – أن يجري هذه التغييرات. ومع ذلك، يكمن دور الصائغ في تقديم المدخلات استناداً إلى الاستدلال المستمد من التجربة، وليس في اتخاذ قرار بشأن أي مشروع قانون سيتم تقديمه إلى مجلس الوزراء أو تحويله إلى التصويت البرلماني.

وما لم يشترك المسئولون الوزاريون في مهمة الصياغة، فإنهم نادرًا ما يضطرون، هذا إن اضطروا، إلى كتابة تفاصيل مشروع القانون – ومن ثم فإنهم قلما يعيرون اهتمامًا لتلك التفاصيل. وعلى النقيض من ذلك، لا يستطيع الصائغ أن يتجنب هذه المهمة؛ لأن كتابة مشروع القانون تتطلب تحديد تفاصيله. ومن حيث المبدأ، ينبغي على المحامين التابعين للجهة الرئيسة للصياغة أن يسألوا المسئولين الوزاريين عن الأمور التفصيلية غير المتضمنة في التعليمات الصادرة لهم. ومع ذلك، يكتفي الصائغون في الغالب، نتيجة لوجود مهلة قصوى لإنجاز العمل، بإضافة أية تفاصيل يرونها ضرورية. وإذا سألوا الوزارة، فإن طريقة صياغتهم للسؤال تدخلهم لا محالة في جوهر عملية صنع القرار.

ومن الناحية العملية، يجدر بالصائغ ألا يكتفي بمعرفة الأساليب اللازمة لتبليغ السياسة فحسب، بل عليه أيضًا أن يعرف المهارات الضرورية لترجمة السياسة إلى مشروع قانون، أي، لصياغة التفاصيل اللازمة التي تضمن أن مشروع القانون سوف يثبت فعاليته وتوافقه مع الإدارة الرشيدة. وعلى المنوال نفسه، يجدر بمسئول الوزارة التنفيذية المعني بالتنفيذ الفعال للسياسة أن يعرف قدرًا كافيًا من المعلومات عما يشكل الأساليب التشريعية الرشيدة حتى يفهم شكل مشروع القانون وينقده من حيث النتائج المترتبة عليه بالنسبة إلى موضوع المشروع.

وتركز إجراءات وضع مشروع القانون على الصائغين؛ ذلك أن وحدة الشكل والموضوع، إضافة إلى الواقع العملي لمهامهم، تستلزم أن يعمل الصائغون جنبا إلى جنب مع المسئولين الوزاريين من أجل ترجمة السياسة إلى قانون فعال. ويفرض ذلك على الصائغين مسئولية مزدوجة، فعليهم:

1. أن يحددوا بدقة السلوكيات التفصيلة ذات الصلة الخاصة بالقائمين بالأدوار بحيث تجعل من المرجح أن يشجع مشروع القانون على السلوكيات المحددة وعملية صنع القرار غير الاستبدادية؛

17. Hannah F. Pipkin, The Concept of Representation (1967).

2. أن يستخدموا، كركن من أركان الصياغة الفعالة والصياغة من أجل الإدارة الرشيدة، شكلاً فنيًا تنتج عنه، بما يتوافق مع الممارسة التشريعية في بلدانهم، مشروعات قوانين مكتوبة بوضوح وغير مثيرة للالتباس.

ويفسر الجزء التالي سبب تصرف الصائغين أحيانًا بصورة تعوق عملية الوصول إلى مشروعات قوانين فعالة تستهدف إحداث تحولات في المجتمع.

4 لماذا يقوم الصائغون في أحيان كثيرة بصياغة قوانين لا تشجع على الإدارة الرشيدة والتنمية؟

يرجع إخفاق الصائغين في ترجمة السياسات إلى تشريعات يمكن تنفيذها بفعالية في أحيان كثيرة إلى ثلاثة أسباب أساسية، هي:

١. استمرار الخرافة القائلة بأن الصائغين لا يتعاملون مع موضوع القانون، بل مع شكله فقط؛
٢. مواطن الضعف التي تكتنف مؤسسات الصياغة التي يعمل بها معظم الصائغين؛
٣. جهل الصائغين بنظرية أو منهج لترجمة السياسات إلى قوانين.

أ. خرافة الصائغين والنتائج المترتبة عليها[18]

1 الخرافة في إنجلترا والمستعمرات

اشترك معظم الصائغين التابعين للجهة الرئيسة للصياغة في إنجلترا ومستعمراتها السابقة في الخرافة القائلة بأنهم لا يتعاملون قط مع السياسة[19]. حيث ترجع جذور هذه الخرافة إلى التاريخ الإنجليزي. فقبل تعيين هنري ثرينج (الذي أصبح فيما بعد سير/ هنري ثرينج) في منصب رئيس الصائغين البرلمانيين في عام ١٨٦٩، كانت الوزارات الإنجليزية ترسل مشروعات القوانين مباشرة إلى مجلس الوزراء. ورأت الوزارات في ثرينج والجهة الرئيسة للصياغة تهديدًا لسلطتها. وفي محاولة للدفاع عن نفسه وعن جهة الصياغة، أصر ثرينج على أن جهة الصياغة لا تُعنى بالسياسة ولا بالموضوع، وإنما بالشكل فقط.

18. Robert B. Seidman, "Law, Development and Legislative Drafting in English-Speaking Independent Africa", 91 J. Mod. Afr. Studies 133 (1981).

19. انظر، على سبيل المثال:

Reed Dickerson, Legislative Drafting (2nd ed., 1986); Elder A. Dreiger, The Composition of Legislation (2nd ed., 1983); Courtnay Ilbert, The Mechanics of Law Making (1914); Sir Alison Russell, Legislative Drafting and Forms (4th ed.., 1938); G.C. Thornton, Legislative Drafting (3rd ed., 1987); Henry Thring, Practical Legislation (1902). Charles McCarthy, The Wisconsin Idea (1912) in Roger Purdy, "Professional Responsibility for Drafters: Suggested Guidelines and Discussions of Ethics and Role Problems", 11 Seton Hall Legis. J. 67, 95 (1987).

(دور الصائغ هو دور «كتابي» و«فني»؛ «لذلك لا يمكننا أن نقدم أفكارًا»).

ووجدت تلك الخرافة دعمًا موازٍ لها بأن الهيئة التشريعية، وليس الصائغين، هي التي تضع التشريع.

«إن الشخص الذي يكتب القانون لا يكون عادة عضوًا بمجلس الشيوخ أو نائبًا؛ بل محامٍ توظفه وزارة أو مجموعة من المواطنين لها تأثير سياسي تحاول أن تمرر القانون. وبعد أن يكتمل دور الصائغ، يعرض مشروع القانون على مجموعة من المسئولين المتدرجة سلطاتهم (إذا كان تحت رعاية الحكومة) أو الموكلين (إذا كان مدعومًا من القطاع الخاص) قبل أن يصل إلى قاعات الهيئة التشريعية.... ثم ما يلبث أن يصل إلى إحدى لجان البرلمان التي يتم إخبارها بما سوف يقال فيما بعد إنها قصدته... إن هذا الخيال حول التأليف التشريعي هو أحد العوائق الأساسية التي تحول دون جودة الصياغة»[20].

وتلقت الخرافة دعمًا آخر في شكل افتراض تبناه معظم الصائغين التابعين للجهة الرئيسة للصياغة هو أن وظيفتهم الأساسية هي: صياغة تشريعات تهدف في المقام الأول إلى إرشاد القضاة عند البت في الدعاوى القضائية. وتؤدي التشريعات هذا الغرض بإعلان الحقوق والواجبات. وفي نهاية المطاف، اعتقد هؤلاء الصائغون أنه لكي يتمكن رجال الأعمال من التخطيط لمشروعاتهم التجارية، يجب على المحاكم أن تسوي النزاعات وفقًا «لأمر الحاكم» - أي القانون - وذلك بالبت في الموضوعات ذات السياق المماثل على نحو يمكن التنبؤ به. ولضمان إمكانية التنبؤ بالنظام القانوني، ينبغي أن يركز الصائغون التابعون للجهة الرئيسة للصياغة على تجنب إحداث تناقضات في مجموعة القوانين والحد من السلطة التقديرية المتاحة للقضاة. (لهذا السبب، نجد أن الجهة الرئيسة للصياغة، في التقليد البريطاني، تؤدي في الواقع دور المكتب المنوط به الحفاظ على سيادة القانون. ويتمتع الصائغ البرلماني بنفس استقلالية القاضي. وإذا اقتنع هذا الصائغ أن مشروع القانون المقترح سينتج عنه قانون غير دستوري، يجوز له أن يرفض التعليمات الصادرة له بصياغة مشروع القانون. وليس لأحد أن يستأنف هذا القرار). وفي الولايات المتحدة، أقر القاضي أوليفر ويندل هولمز هذا التقليد عندما أكد أنه يقصد بكلمة «قانون» التنبؤ بالكيفية التي سوف يبت بها القاضي في قضية مشابهة. ورأت الفلسفة الوضعية التحليلية - حتى عهد قريب، وربما حتى اليوم، بوصفها المذهب المهيمن على فلسفة القانون البريطانية - أن القضاة يشكلون الجهة الرئيسة المنوط بها تنفيذ القانون. ومن هذا المنطلق، يستطيع الصائغ أن يتجاهل بأمان الموضوعات المتصلة بتنفيذ القوانين؛ لأنها من شئون القضاة.

وفي التقليد الإنجليزي، وافق مسئولو الوزارات التنفيذية أيضًا على الرأي الذي يعهد إلى المحاكم بمهمة تنفيذ القانون. وقد افترض هؤلاء المسئولون أنهم ما داموا قد أصدروا تعليمات للصائغين التابعين للجهة الرئيسة للصياغة كي يصوغوا مشروع قانون، فإن هؤلاء الصائغين سوف يبلغون سياسة المسئولين ببساطة من خلال صياغة مشروع قانون غير مثير للالتباس بحيث يستطيع المحامون بسهولة أن يتنبأوا بالنتائج القانونية لسلوكيات موكليهم.

وإذا تأملنا استخدام الصائغين التابعين للجهة الرئيسة للصياغة للغة، فسنجد أنه يعكس هذا الرأي المرتكز إلى المحاكم فيما يتصل بوظيفة القانون. ومع هذا وذاك، ادعى الصائغون، أن مشروعات قوانينهم لا تتطلب الوضوح في حد ذاته، وإنما تتطلب الدقة. وهو ما يبرر كتابة مشروعات القوانين «باللغة القانونية المصطنعة» legalese، وهي لغة متخصصة

20. Albert F. Clonard, RNew Ways to Write LawsS¢, 65 Yale L. J. 458, 459 (1947).

يدافع عنها الصائغون بوصفها ضرورية لتحقيق الدقة[21]. لذلك، استخدم الصائغون كلمات مثل «المشار إليه أعلاه» hereinabove و«المذكور آنفًا» aforesaid، و«لاغٍ وباطل» null and void، و«سن القصور أو الحداثة» minority or nonage؛ وأسماء إشارة مثل «هذا» said و «ذاك» such. وكتبوا جملاً طويلة ومعقدة مليئة بالبنود الفرعية التي تقتطع من السياق الأساسي، ومسبوقة عادة بعبارات مثل سمع مراعاة كذا» subject to أو «شريطة أن» provided that. وانغمس الصائغون بين الحين والآخر في أوهام «اعتبر» فيها القانون شيئًا ما على غير حقيقته كما في المثال التالي: «في هذا التشريع، يعتبر المحرك البخاري محركًا يعمل بالاحتراق الداخلي». وناهيك بأن معاني تشريعاتهم لا يفهمها من الناس سوى القضاة والمحامين (وحتى هؤلاء لا يفهمونها جيدًا في بعض الأحيان). ويرجع ذلك إلى أن الصائغين كانوا يكتبون القوانين في الأصل لا لتشجع المخاطبين بالقوانين على تغيير سلوكياتهم، وإنما لتكون مرشدًا للقرارات القضائية – على فرض أن القضاة يستوعبون اللغة القانونية المصطنعة.

وورثت المستعمرات البريطانية خرافة الصياغة تلك، ثم ما لبث أن انقلب كل شيء رأسًا على عقب في تلك المستعمرات؛ ذلك أن المحامين التابعين للجهة الرئيسة للصياغة – وجميعهم تلقوا تدريبهم إما في مكتب الصائغين البرلمانيين بلندن، أو على أيدي أشخاص آخرين تدربوا هناك – يزعمون أنهم يسيرون على نهج نموذج الصياغة البريطاني. ولكن من الناحية العملية، نجد أن أسلوب صياغتهم المتخصص، المطرَّز عادة بأفضل أشكال اللغة القانونية المصطنعة، يمنح المسئولين الإداريين قدرًا هائلاً من السلطة التقديرية الواسعة[22]. كما أنهم كانوا يصدرون أحكاما موضوعية مهمة حول التدابير التفصيلية للقانون، وينكرون القيام بذلك.

وما زال كثير من الصائغين في كل بلدان الكومنولث يتبعون ذلك التقليد. ولا يستطيعون عمليًا أن يتجنبوا تشكيل المحتوى الموضوعي لمشروعات قوانينهم. حيث أنه لا مفر من أن يساهم هذا المحتوى في توجيه السلوكيات الاجتماعية. وبصرف النظر عن ذلك، يدعي الصائغون أنهم يصوغون مشروعات القوانين في الأصل لا لتوجيه السلوكيات الاجتماعية، وإنما لتحديد الحقوق والواجبات. ويعميهم ذلك عادة عن إمكانية قيام مشروعات قوانينهم بتسهيل (أو عرقلة) التغيير الاجتماعي. ومن الواضح أن خرافة الصائغين التقليدية وقواعد الصياغة الموروثة التي تحويها لا تخدم الحكومات التي تسعى إلى استخدام القانون من أجل إحداث تحول في «المؤسسات» (أي، الأنماط السلوكية) على الوجه المنشود.

وفي التقليد الفرنسي، تقع مهمة الصياغة الأساسية على فريق الصياغة الرئيس التابع للوزارة، الذي يتضمن دائمًا محاميًا. بيد أن هذه الوزارات تعجز في أغلب الأحيان عن إجراء البحوث الضرورية ذات الصلة؛ وسواء قام بمهمة

21. في الواقع، رأى كثير من العلماء أن الصائغين يمكن أن يصلوا على الأقل إلى درجة عالية من الدقة بأسلوب لغوي بسيط. انظر، على سبيل المثال:
Robert J. Martineau, Drafting Legislation and Rules in Plain English (1991), p.1 et seq.
ويؤكد هؤلاء العلماء أيضًا أنه مثلما يرتدي القضاة شعرًا مستعارًا ورداء في المحاكم كرمز لسلطتهم، يستخدم الصائغون كذلك اللغة القانونية المصطنعة كرمز لتفرد مهنتهم. انظر:
William J. Chambliss and Robert B. Seidman, Law Order and Power (1982).

22. لم تسعَ الإمبراطورية إلى حكم المستعمرات حسب القيود التي يفرضها حكم القانون. لذلك، لم تكن هناك هيئة تشريعية مستقلة في أي من المستعمرات. ولم يكن الموظفون في الجهاز الاستعماري ينفذون القوانين فحسب؛ بل كانوا أيضًا يكتبونها، ويقرونها، ويفسرونها. ولم يكن لدى قضاة الاستعمار رسميًا أية استقلالية قضائية، بل كانوا يعملون لإرضاء التاج البريطاني.

الكتابة الفعلية لمشروع القانون محامٍ من داخل الوزارة أو مستشار من خارجها، فإن ما توصل إليه باتشيت إزاء بلدان وسط وشرق أوروبا ينطبق كذلك على أماكن أخرى؛ إذ يركز الصائغون على صياغة مسودة مشروع القانون، دون أن يدرسوا محتواها دراسة كافية:

«يمكن أن يؤدي هذا الأسلوب إلى استكمال مسودة تضم مثلاً اختيارات السياسة التي يؤيدها محامٍ خبير (يكون أحيانًا من خارج القطاع الحكومي) مشروطة بمعرفته أو خبرته، أكثر منها بتقييم شامل للمشكلة الحقيقية وتأثير اختيارات السياسة المتاحة مع الأخذ في الاعتبار الاحتياجات والظروف المحلية[23]».

2 النتائج المترتبة على الخرافة

نجمت عن خرافة الصائغين أربع نتائج أحدثت فجوة بين واضعي السياسات والمحامين التابعين للجهة الرئيسة للصياغة، وأدت لا محالة إلى تقليل إمكانية نجاح القانون في تحقيق الأثر الاجتماعي المنشود من السياسة.

وتمثلت النتيجة الأولى المترتبة على الخرافة في احتواء تعليمات المسئولين الوزاريين إلى المحامين التابعين للجهة الرئيسة للصياغة في أغلب الأحيان على عبارات عامة تصف « رؤيتهم» لما يجب أن تقوم به القوانين المقترحة، على سبيل المثال، لتوفير المياه أو المدارس في كل قرية، أو لإيجاد مناخ استثماري مشجع للمستثمرين. وفي بعض الأحيان، كان المسئولون الوزاريون يحددون الموارد المتاحة لتحويل هذه الرؤية إلى واقع. ومن الواضح أنهم اعتقدوا أنه لكي تُترجَم هذه الرؤية إلى واقع، يحتاج المحامون ببساطة إلى تبليغ هذه الرؤية.

وكانت النتيجة الثانية المترتبة على الخرافة هي المحاولة المتعمدة من جانب بعض المحامين التابعين للجهة الرئيسة للصياغة النأي بأنفسهم عن الوزارات المهمة بغية الاحتفاظ باستقلاليتهم النسبية عن الاتجاهات السياسية. وكانوا نادرًا ما يلتقون بالمسئولين الوزاريين ليناقشوا معهم التفاصيل الموضوعية اللازمة لترجمة «رؤى» الوزارات إلى قانون. وجرت العادة على أن يتم الاتصال بين العاملين بالجهة الرئيسة للصياغة والعاملين بالوزارة عن طريق المراسلات الكتابية فقط؛ بالنسبة إلى المسئولين عن طريق التعليمات الكتابية الموجهة إلى المحامين، وبالنسبة إلى المحامين عن طريق التساؤلات الكتابية الموجهة إلى المسئولين. وفي غمرة الأحداث، ونتيجة لعدم قدرتهم على مناقشة كل التفاصيل كتابيًا مع المسئولين، اكتفى المحامون بصياغة كثير من الأحكام دون انتظار مزيد من التعليمات. وكان من المحتوم أن يكتبوا تلك التفاصيل بناء على فهمهم الخاص لظروف الواقع. بيد أن هذا الفهم في أحيان كثيرة لم يمت بصلة قوية إلى الواقع، بل ثبت في بعض الأحيان أنه مجرد فهم خاطئ. والأسوأ من ذلك هو أن الصائغين التابعين للجهة الرئيسة للصياغة كانوا ينسخون قوانين مشابهة من نظم قانونية أخرى.

وتجسدت النتيجة الثالثة المترتبة على الخرافة في تنصل الصائغين من أية مسئولية عن موضوع مشروع القانون، نتيجة لذلك، ازداد تجاهلهم للأثر الاجتماعي المحتمل لقراراتهم في شكل مشروع القانون. على سبيل المثال، بعد أن صدرت

23. SIGMA-OECD, see note 13 above.

التعليمات إلى الصائغين التابعين للجهة الرئيسة للصياغة في كل من بيليز وليسوتو بصياغة قوانين للمركبات المزودة بمحرك، قام الصائغون في كلا البلدين بنسخ قوانين بلدين آخرين (في بيليز، نسخوا قوانين جامايكا؛ وفي ليسوتو، نسخوا قوانين جنوب إفريقيا). وكان القانونان مصوغين صياغة جيدة من الناحية الفنية، إذ حظر كلاهما قيادة الشاحنات التي يزيد وزنها على الوزن المحدد في طرق البلاد. وكانت المفارقة أن بيليز وليسوتو كليهما لا يملكان محطات للتأكد من وزن الشاحنات. ومن الواضح أن صائغي البلدين لم يقفوا لحظة ليفكروا في أن ذلك الحكم جعل قوانينهم غير قابلة للتنفيذ.

تمرين 2-2: الإجراءات التشريعية

تأمل الآثار الضمنية لتاريخ التشريع (بما في ذلك الصياغة التشريعية) على التنمية في بلدك. ما التغييرات التي حدثت في سلوكيات الأطراف التي تخاطبها القوانين؟ وما مصادر الإلهام بالنسبة للقوانين الجديدة؟ وما أسلوب الصياغة وشكل اللغة المستخدمة؟ وما نطاق السلطة التقديرية الممنوحة للمسئولين؟

وتمثلت النتيجة الرابعة المترتبة على الخرافة في خرافة أخرى هي أن مشروع القانون يبلغ السياسة فقط، مما دعم الاعتقاد السائد بأن السياسة وحدها هي المهمة. ومن هذا المنطلق، على الصائغ أن يبرر مشروع القانون مستخدمًا أوهن أنواع المذكرات القانونية. وتتكون تلك المذكرة في العادة من صفحة أو اثنتين فقط، ومن ثم، فهي تكتفي عادة بتحديد موقع مشروع القانون من الإطار القانوني الوطني وتعيد التذكير بأحكامه بلغة عادية.

مربع 2-3: هل القانون مهم؟

في مقال تحت العنوان الاستفزازي، «هل القانون مهم؟»[24]، لخص جريفيثس أيديولوجية واسعة الانتشار مفادها أن الموضوع الجدير بالتحليل هو القرار السياسي لتنفيذ السياسة، وليس تفاصيل القانون التي تستهدف تنفيذه. وانطلاقًا من هذا الرأي، فإن ما يهم مواطني البلد هو إصدار قرار بوضع سياسة لمنع حوادث السيارات فقط، وليس تفاصيل القانون الذي يمنع السكارى من القيادة.

ويرى هذا الدليل، خلافًا لذلك، أن السياسة ليس لها معنى يُذكر ما لم يتم تنفيذها بقانون فعال. ومثلما لا يأتي القانون إلى حيز الوجود دون قرار سياسي، فإن تفاصيل القانون أيضًا هي التي تحدد الأثر الواقعي للسياسة. وقياسًا على ذلك، فإنه ما لم يقرر المالك بناء منزل جديد، فلن يعد أي مهندس معماري خرائط للمنزل. ومن ثم، فإن القول بأن قرار المالك وحده هو الجدير بالتحليل ليس أكثر عقلانية من القول بأن قرار المهندس المعماري وحده هو الجدير بالاهتمام.

وثمة بضعة نظم أخرى تستلزم مزيدًا من التبريرات الواقعية. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يجب أن ترفق لجان الكونجرس تقارير بمشروعات القوانين التي تقدمها إلى الكونجرس. ومع ذلك، لا تكاد توجد أي معايير، أو مقاييس، أو قواعد تحكم تنظيم هذه التقارير. إذ يعكس محتوى التقرير عادة ميول أعضاء لجنة معينة ومواهبهم. ولكي

24. John Griffiths, RIs Law ImportantS¢, 45 N.Y.U.L. Rev 339 (1976).

يدعم هؤلاء الأعضاء مشروع قانونهم، تحتوي بعض التقارير على أدلة تفصيلية وحجج استدلالية؛ في حين لا تحتوي تقارير أخرى على شيء ذي قيمة. ومن الملاحظ في معظم البلدان أن قواعد ومؤسسات الصياغة وإجراءاتها لا تشترط على الصائغين أن يرفقوا بمشروعات قوانينهم تقريرًا منظمًا يشرح الحقائق والاستدلال اللذين يشكلان أساس مشروعاتهم.

تمرين 2-3: ما نوع التقرير البحثي؟

ما نوع المذكرة التي يرفقها الصائغون عادة بمشروع القانون في بلدك؟ وهل تبرر مشروع القانون، أم تكتفي بإعادة ذكر جوهر مشروع القانون بعبارات عادية؟ وهل تعرِّف القواعد الشكلية محتوى المذكرة؟

ب. تنظيم مؤسسات الصياغة وإجراءاتها

هناك سبب ثانٍ لعدم الفعالية المعتادة في تنفيذ القوانين المقترحة التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، ويكمن في تنظيم مؤسسات الصياغة والإجراءات العملية المتبعة فيها. إذ لا تستلزم قواعد هذه المؤسسات وإجراءاتها أن يبني الصائغون مشروعات قوانينهم على الاستدلال المستمد من التجربة إلا في بضعة بلدان، هذا إن فعلت (انظر مربع 2-4).

مربع 2-4: الاستدلال المستمد من التجربة Reason Informed by Experience

يتبنى هذا الدليل مقدمة فلسفية براجماتية تقوم على أن صانع القرار لا يستطيع أن يقرر ماذا سيفعل في المرحلة التالية إلا بعد أن يدرس حقائق الوضع القائم ويفكر فيها مليًا. وقد أثبت الاستدلال المستمد من التجربة، بوصفه أسلوبًا لصنع القرار، أنه جدير بالثقة أكثر بكثير من الإدراك الشخصي، أو رمي النرد، أو السحر (انظر مربع 4-3).

وعلى النقيض من ذلك، تصر الفلسفة الوضعية على أنه، ما دام في إمكان المرء أن يجمع حقائق عن الوضع الحالي، فإن ما يجب أن يكون عليه الوضع يعتمد اعتمادًا كليًا على قيم صانع القرار. ويرفض أتباع هذا المذهب الفلسفي، في الواقع، إمكانية بناء التشريع (الذي ينص على ما «يجب» أن تفعله الأطراف الاجتماعية) على حقائق قائمة على الخبرة.

ويتعرض هذا القسم أولاً إلى دراسة حالة أمريكية توضح مخاطر الاكتفاء بجمع حقائق عشوائية قد يثبت -أو لا يثبت- أنها ذات صلة بالأثر المحتمل لمشروع القانون. ثم يشرح بعد ذلك مزايا استخدام النظرية التشريعية والمنهج التشريعي في توجيه القائمين على عملية تنظيم الحقائق المتاحة لإثبات أن مشروع القانون المقترح سوف يشجع - على الأرجح - على مزيد من السلوكيات المنشودة.

1 دراسة حالة حول ضرورة وجود نظرية تشريعية ومنهج تشريعي

يصف مربع 2-5 حصاد سبع سنوات من «التحقيق» في الوقائع - بما في ذلك جلسات استماع عامة مكثفة - قامت به

لجان الكونجرس الأمريكي فيما يتصل بمشروع قانون الصدق في الإقراض Truth-in-Lending bill . وتوضح تلك التجربة حقيقة أن البحث غير المستند إلى تنظيم مناسب لن ينتج عنه قانون يشجع على السلوكيات المقصودة إلا بمحض المصادفة.

مربع 2-5: حالة مشروع القانون الأمريكي بشأن الصدق في الإقراض (حالة عن «دراسة أخطاء الآخرين لتحاشي تكرارها»)

يبين تاريخ القانون الأمريكي بشأن الصدق في الإقراض[25] الكيفية التي ينبغي تجنبها عند إجراء بحث حول مشروع قانون. إذ كان القانون يهدف إلى معالجة ثلاث نواحٍ بينها علاقة متبادلة تتصل بمشكلة اجتماعية ظهرت فيما يبدو نتيجة افتقار المقترضين إلى معلومات كافية حول أسعار الفائدة الحقيقية التي تفرضها البنوك على ائتمانات المشتريات الاستهلاكية.

ومن الواضح أن البنوك التي لم تتحلَ بمبادئ أخلاقية في فترة الخمسينيات كانت تنشر معلومات مغلوطة عن التكاليف الحقيقية لأسعار الفائدة التي يجب أن يدفعها المقترضون على الأموال المقترضة. إذ كانت تلك البنوك تنص على سعر الفائدة في الكمبيالة التي يوقعها المقترض للحصول على القرض. وكانت تلك الكمبيالة تقضي، عادة، بسداد سعر فائدة موحد على جميع الأموال المقترضة طوال مدة القرض، وعلى دفعات دورية لتقليل أصل الدين. على سبيل المثال، إذا اقترض أحد المقترضين ١٠٠ دولار أمريكي لمدة عام واحد بسعر فائدة ٦ في المائة في السنة، كانت الكمبيالة تقضي بأن يدفع المقترض ٥٠ سنتًا كل شهر لسداد الفائدة، أو ٦ دولارات أمريكية كل سنة. وبالإضافة إلى ذلك، كان على المقترض أن يدفع ٨,٥ دولار أمريكي شهريًا ليقلل أصل القرض. ونتيجة لانخفاض أصل القرض بانتظام خلال السنة، على مدى عمر القرض، فإن متوسط المبلغ المتبقي بلغ ٥٠ دولارًا أمريكيًا وليس ١٠٠ دولار أمريكي. وفي الواقع، يكون المقترض قد اقترض ٥٠ دولارًا أمريكيًا، وليس ١٠٠ دولار أمريكي في السنة. ومن ثم، فإن سعر الفائدة البالغ قدره ٦ دولارات أمريكية – القيمة التي دفعها المقترض بوصفها فائدة – على أصل المبلغ المكون من ٥٠ دولارًا أمريكيًا لم يكن يمثل سعر الفائدة المعلن عنه البالغ قدره ٦ في المائة سنويًا، بل كان يمثل ١٢ في المائة.

وقدم مشروع قانون الصدق في الإقراض المقترَح علاجًا بسيطًا لتلك المشكلة؛ يتمثل في ضرورة أن يفصح البنك بشكل كامل عن سعر الفائدة الحقيقي الذي كان على المقترضين دفعه فعليًا. وقد افترض واضعو مشروع القانون أن ذلك سوف يقضي على ثلاث مشكلات اجتماعية بينها علاقات متبادلة ناتجة عن إعلانات البنوك المضللة. وتتلخص تلك المشكلات فيما يلي:

١. أن البنوك سلبت أموال المستهلكين بسهولة عن طريق الاحتيال. إذ اعتقد سناتور دوجلاس، الذي وضع قانون الصدق في الإقراض، أن البنوك يجب أن تتعامل مع المستهلكين بصدق.

25. Edward L. Rubin, “Legislative Methodology: Some Lessons from the Truth-in-Lending Act”, 08 Geo. L. J. 233 (1991).

٢. أنه ما دامت البنوك تنشر معلومات خاطئة عن أسعار الفائدة الحقيقية التي تتقاضاها، فليس بوسع المستهلكين «إجراء مقارنات بين البنوك» تمكنهم من الاستفادة بأقل قيمة للفائدة. وإذا تعين على البنوك أن تنشر أسعار الفائدة الحقيقية التي تتقاضاها، فستضطر إلى أن تتنافس بعضها مع البعض عن طريق خفض أسعار فائدتها حتى تجذب إليها المستهلكين.

٣. أن واضعي مشروع القانون اعتقدوا أن عدم إبلاغ «المستهلكين» بجميع تفاصيل عملية الإقراض من البنوك قد زاد الدورة التجارية سوءًا. ففي أوقات الازدهار، نتيجة لأن أسعار الفائدة بدت أقل مما كانت عليه في الواقع، أفرط المستهلكون في الاقتراض، مما أدى إلى زيادة الطلب على البضائع ورفع أسعارها. أما في أوقات الركود، حيث يمكن أن تساعد زيادة الطلب في إنعاش الاقتصاد، بفرض ثبات أسعار الفائدة، قلل المستهلكون من معدلات اقتراضهم. وقد افترض واضعو مشروع القانون أنه بمجرد أن يُطلب من البنوك، خلال فترة الركود الاقتصادي، الإفصاح عن أسعار الفائدة الفعلية التي تتقاضاها، سوف تخفض البنوك أسعار الفائدة لتجذب إليها مزيدًا من المستهلكين، مما يشجع على زيادة الطلب ويساعد في إنعاش الاقتصاد؛ وفي أوقات الانتعاش الاقتصادي، سوف ترفع البنوك أسعار الفائدة، كي تحد من ضغوط التضخم عن طريق تقليل الطلب من جانب المستهلكين.

وباختصار، سعى قانون الصدق في الإقراض إلى معالجة المشكلات الثلاث جميعها من خلال إلزام البنوك بالإفصاح، بطريقة موحدة، عن الشروط التي يتسنى للمستهلكين من خلالها الحصول على ائتمان، مما سيوفر «مقياسًا معياريًا» موحدًا يمكن المستهلكين من المقارنة بين الشروط المتاحة. وقد استند مشروع القانون في جوهره إلى الافتراض القائل بأنه، إذا عرف المستهلكون سعر الفائدة الحقيقي، فسوف يبحثون عن أقل سعر فائدة، ومن ثم يستفيدون من المنافسة بين البنوك. وهكذا، يحمي القانون المستهلكين من الممارسات المصرفية الاحتكارية غير الشريفة.

ومع ذلك، كشفت البحوث التجريبية التي أجريت بعد إقرار مشروع القانون أن القانون لم يُحدث التأثير المتوقع. ذلك أن المستهلكين لم يجروا مقارنات بين البنوك للحصول على أقل سعر فائدة لا قبل إقرار القانون ولا بعده. كما أن عملية الإفصاح عن المعلومات المصرفية الحقيقية، التي نص عليها القانون، جاءت متأخرة جدًا وتضمنت قدرًا كبيرًا جدًا من التفاصيل لمساعدة المستهلك؛ وفي أحيان كثيرة جدًا، وجد المستهلكون الذين يبحثون عن قروض صغيرة أن المقارنة بين البنوك مكلفة جدًا من ناحيتي الوقت والجهد.

ومن ثم، نتجت عن القانون آثار مؤسفة وغير متوقعة. ويرجع ذلك إلى أن اللوائح الصادرة عن مجلس الاحتياطي الفيدرالي بموجب القانون أصبحت معقدة للغاية بحيث يصعب على البنوك ذات المقاصد الحسنة الامتثال لها. فقد نص أحد أحكام القانون على إعطاء المدعي الذي ينجح في إثبات دعواه مبلغ ١٠٠ دولار أمريكي كحد أدنى على سبيل التعويض، إضافة إلى أتعاب المحاماة. وعندما كانت البنوك تقاضي المقترضين بسبب عدم سداد قروضهم، كان بوسع محامي المقترضين دائمًا أن يقولوا: «قد لا يكون لدينا دفاع نرد به على أساس الدعوى، ولكننا سنقدم مطالبة مضادة،

وننال بها من البنك استنادًا إلى قانون الصدق في الإقراض، ونحصل على ١٠٠ دولار أمريكي بالإضافة إلى أتعاب المحاماة». وفضلاً عن ذلك، ألزم القانون البنوك بالقيام بكم هائل من المعاملات الورقية. وقد فعل القانون كل ذلك دون أن يفيد منه لا المستهلكون ولا الاقتصاد!

لماذا لجأ واضعو القانون الأمريكي بشأن الصدق في الإقراض، رغم حسن نواياهم، إلى مثل هذه الافتراضات غير الواقعية، ووضعوا تشريعًا بمثل هذه النتائج السلبية؟ يكمن جزء من الإجابة في طبيعة المؤسسات المسئولة عن إعداد مشروعات القوانين، وافتقار الصائغين الواضح إلى نظرية تشريعية ومنهج تشريعي يوجهانهم عند جمع أدلة ذات صلة وتحليلها.

ولا توجد كتابات تذكر حول ما أسماه روبين «التصميم التشريعي»، (أي، «النظرية التشريعية»). وتذهب بعض النظريات، مثل النظرية التعددية[26]، إلى أن نتائج التشريع لا تعكس سوى «المناورات السياسية»؛ أي، القوة النسبية لمجموعات المصالح على المساومة. في حين يذهب البعض الآخر، مثل نظرية الخيار العام، إلى أن التشريع ينتج عن نوع من المزاد الضمني الذي يقوم به مسئولون عموميون، «يبيعون» مشروع القانون لمجموعة المصالح التي «تزايد» بأعلى عدد من الأصوات. وتصف هذه النظريات – التي نشأ معظمها في الولايات المتحدة – في المقام الأول الإجراءات العملية التي يتخاطف المشرعون بواسطتها الأصوات ومساهمات الحملات الانتخابية مثل عدد كبير من أسماك الضاري، بدلاً من أن يحاولوا أن يضعوا قوانينهم بناء على الاستدلال المستمد من التجربة[27].

وبدون نظرية معلنة صراحة للصياغة التشريعية، فإن عملية الصياغة التي تجعل من الفكرة مشروع قانون، ومن مشروع القانون قانونًا – كما في حالة قانون الصدق في الإقراض (انظر مربع 6-2) – تصير لا محالة عملية متأرجحة بين الصواب والخطأ.

مربع 6-2: إجراءات صياغة قانون «الصدق في الإقراض»

قبل فترة طويلة من انتخابه عضواً بمجلس الشيوخ الأمريكي عن ولاية إلينوي، شغل بول دوجلاس (أستاذ اقتصاد تحول إلى سياسي) منصب مستشار للمستهلك بمجموعة صناعية للائتمان تأسست بموجب قانون إنعاش الاقتصاد الوطني خلال فترة «الكساد العظيم» التي سادت أثناء ثلاثينيات القرن العشرين. وفي عام ١٩٥٩، حينما كان رئيسًا للجنة فرعية منبثقة عن لجنة الشئون المصرفية التابعة لمجلس الشيوخ، طلب دوجلاس من مساعده التشريعي، هوارد شولمان، أن يصوغ مشروع قانون سهلاً للإفصاح عن المعلومات. وبعد أن تلقى شولمان هذه التعليمات، التي شكلت كل التعليمات الصادرة له، كتب المسودة الأولية لمشروع القانون، طالبًا من البنوك أن تفصح بوضوح عن إجمالي رسوم التمويل

26. يرى مذهب التعددية أن جميع التشريعات لا تنشأ، ولا يجب أن تنشأ، نتيجة تطبيق الاستدلال المستمد من التجربة على حل المشكلات الاجتماعية، وإنما نتيجة مساومة مجموعة المصالح على المطالبات والمطالب.

27. See Rubin, note 25 above.

و«الفائدة السنوية البسيطة» التي تفرضها تلك البنوك. ولأن مجلس الاحتياطي الفيدرالي كان يقع في نطاق سلطة اختصاص اللجنة الفرعية التي يرأسها دوجلاس، خوله شولمان تنفيذ القانون دون لجنة التجارة الفيدرالية، التي تعد الجهة المختصة من الناحية المنطقية. واقترح شولمان أن يعاقب مسئول البنك الذي يتعمد خرق القانون بدفع غرامة قدرها ٥٠٠٠ دولاراً أمريكياً أو السجن لمدة عام واحد.

ولم يقدم شولمان تقريرًا بحثيًا ولا أي شكل آخر من أشكال الأدلة التجريبية يبين كيفية تصرف المستهلكين فيما يتصل بالائتمان. وتجدر الإشارة هنا إلى أن لجان الكونجرس في الولايات المتحدة، تشكل النظام المؤسسي المسئول عن إجراء البحوث المتصلة بمشروع القانون. ومن المفترض أن تقوم الأطراف المعنية التي تملك معلومات تؤيد مشروع القانون أو تعارضه بلفت نظر الكونجرس إلى تلك المعلومات من خلال جلسات استماع عامة تعقدها لجنة الكونجرس ذات الصلة. ثم تقرر اللجنة بعد ذلك ما إذا كانت ستعرض مشروع القانون أمام الكونجرس بكامل هيئته أم لا.

وفي عام ١٩٦٠، استمرت جلسات الاستماع الأولى الخاصة بمشروع قانون الصدق في الإقراض لمدة ثمانية أيام. ولم يساند مشروع القانون فيها سوى عدد قليل نسبيًا من المتحدثين، وكان أغلب المعترضين عليه من القطاع المصرفي. وفي السنوات التالية، عقد دوجلاس مزيدًا من جلسات الاستماع على مدى عدة أيام، ولكن أعضاء اللجنة لم يصوتوا قط لصالح تقديم مشروع القانون إلى الكونجرس بكامل هيئته. وفي النهاية، نجح السناتور بروكسماير (رئيس اللجنة الجديد) في عام ١٩٦٨ في كسب تأييد اللجنة، وأقر مجلس الشيوخ القانون أخيرًا بعدد من الأصوات بلغ ٩٢ صوتًا مقابل لا شيء.

ويوضح روبين أنه بدلاً من أن تقدم جلسات الاستماع معلومات تجريبية جديدة، تحولت إلى منبر للمساومة بين اللجنة ومجموعات المصالح المتنوعة فيما يتصل بالأحكام التفصيلية لمسودة القانون. (وإذا أخذنا في الحسبان التصويت النهائي الكاسح لجانب القانون، كان من الممكن أن تتجنب اللجنة كل المساومات).
علام تبرهن هذه العملية في الواقع؟ نتيجة لتصرف دوجلاس بدافع من المثالية – وليس كما ترى نظرية الاختيار العام، بدافع من المصلحة الشخصية بحثًا عن الأصوات أو المال – اعتقد أن «الناس» أرادوا مشروع القانون، وأنه إذا عُرض على أعضاء الكونجرس، فسيسانده غالبية المشرعين (كما حدث بالفعل). وفي الواقع، لم يقم سوى عدد قليل من أعضاء اللجنة، يبدو أنهم من جيوب القطاع المصرفي، بعرقلة مشروع القانون لمدة ثماني سنوات!

ويبين تحليل روبين أن جلسات الاستماع المطولة – وإن سمحت «للمناورات السياسية» بإعاقة إقرار مشروع القانون – فإنها لم تقدم الحقائق المطلوبة التي تضمن أن مشروع القانون، بمجرد إقراره من الكونجرس، سيُطبق حسبما تمنى مؤيدوه.

لقد عكست إجراءات صياغة مشروع قانون الصدق في الإقراض نوعًا من المناهج، لا يرتكز إلى جمع الأدلة المطلوبة من أجل عملية صنع قرار منطقية، وإنما يحاول بالأحرى أن يوفق بين آراء متضاربة باستخدام حلول وسط. وباختصار، يتألف هذا المنهج من الخطوات التالية:

1. صغ مشروع قانون أوليًا.
2. اعقد جلسات استماع.
3. وبناء على الحلول الوسط التي تم التوصل إليها خلال جلسات الاستماع وفي أماكن أخرى، عدل مشروع القانون في الجلسة المخصصة لذلك.
4. قدِّم مشروع القانون في شكل أقرب إلى الشكل النهائي دون بذل أي جهد لتقديم تبرير مبني على أساس من المنطق والحقائق، واترك مصير المشروع بيد المشرعين كي يقرروه من خلال تصويتهم.

وفي حالة مشروع قانون الصدق في الإقراض، وضع الصائغون مشروع القانون الأولي دون أن تكون لديهم معلومات ودون دراسة البدائل. ومع ذلك، هيمنت الأفكار الأساسية لتلك المسودة الأولى على جميع المناقشات التالية لمشروع القانون. وقد أثبتت جلسات الاستماع التي عقدها الكونجرس، على النحو الذي تمت به، أنها لم تفد في توفير معلومات ذات صلة؛ وحسب تعليق روبين، ليس ثمة عالم اجتماعي يحلم باتباع منهج بحثي مشابه. ولم يطلب أي عضو من أعضاء اللجنة أدلة على الأسئلة المهمة مثل: ما الذي سبب السلوكيات المثيرة للمشكلات بالنسبة للمستهلكين والمصرفيين؟ وهل بدا من المرجح حقًا أن تدابير مشروع القانون سوف تزيل هذه الأسباب أو تغيرها بغية التشجيع على سلوكيات أكثر قبولاً؟

وفي الواقع، قدمت جلسات الاستماع أدلة من نوع ما؛ بيد أنها لم تتصل بأسباب أسعار الفائدة المضللة وآثارها، وإنما اتصلت بمخاوف المجموعات المتعارضة ورموزها. ويكفي أن نعطي مثالاً واحدًا: لم يقدم سكرتير أحد الاتحادات التجارية أي أدلة تتصل بنتائج مشروع القانون المحتملة. وبدلاً من ذلك، اكتفى بإبلاغ اللجنة بعدد أعضاء اتحاده، وأنهم صوتوا ضد مشروع القانون.

وباختصار، لم يتركز الحديث حول ما إذا كان الحل المقترح في مشروع القانون سيتغلب على الأسباب الحقيقية للمشكلة؛ بل تركز بدلاً من ذلك على النتائج المفترضة للتشريع (أي، السلوكيات التي سيشجع عليها)، دون أن تدعمها أية معلومات تجريبية؛ وعلى حجم ووزن المجموعات المعارضة أو المؤيدة لأحكام مشروع القانون. وفي النهاية، اعتمد مصير مشروع القانون على آراء أعضاء اللجنة وغيرهم من المشرعين. ومن الواضح أن تلك الآراء لم تستند إلى تحليل منهجي للحقائق، وإنما استندت إلى «قيمهم ومواقفهم الأخلاقية» الذاتية. وقد زعم بعضهم أنهم يؤيدون النظرية الاقتصادية التي قام عليها القانون (على سبيل المثال، «ما دام المستهلكون أشخاصًا منطقيين من الناحية الاقتصادية يسعون لتحقيق مصالحهم الشخصية، فسوف يقارنون بين عروض البنوك بحثا عن أكثر الصفقات نفعًا لهم»). في حين اكتفى معظمهم بالتعبير عن آرائهم الخاصة ومطالب ناخبيهم وطلباتهم. ولكن السؤال هو، لماذا اتبع هؤلاء الصائغون والمشرعون التابعون للكونجرس مثل هذا المنهج الذي يبدو واضحًا أنه غير ملائم؟ لقد فعل الصائغون هنا ما يفعله نظراؤهم في كل مكان بالعالم لأنهم امتثلوا لممارسات المؤسسات التي يعملون فيها، ولم يكونوا على علم بأية نظرية بديلة أو منهج بديل.

وتوضح تجربة قانون الصدق في الإقراض مشكلة منتشرة في جميع أرجاء العالم، ألا وهي: أن الصائغين أو المشرعين قلما يستخدمون منهجًا مدروسًا لتنظيم الحقائق المتاحة بشكل منطقي كي يثبتوا أن قوانينهم المقترحة ترتكز إلى

الاستدلال المستمد من التجربة[28]. وما لم تقم مؤسسات الصياغة التشريعية - وكذلك النظرية والمنهج اللذان يشكلان أساسها - بتوجيه الصائغين عند إجراء دراسة تجريبية مناسبة عن الحقائق الاجتماعية ذات الصلة في بلدانهم، فإن أثر مشروعات قوانينهم في تغيير السلوكيات المثيرة للمشكلات سوف يعتمد على الحظ وحده. ذلك أنه عندما يقر بلد ما أحد التشريعات، فإنه يستثمر كميات ضخمة من النقود والشرعية في صياغته، وإقراره، وتنفيذه. ولذا، فإن الحظ وحده ليس إلا أساسًا واهنًا تبتنى عليه كل هذه الاستثمارات. ومن أجل الوصول إلى عملية صنع قرار سليمة، تعلمنا التجارب الإنسانية بالطبع أن الاستدلال المستمد من التجربة يحقق عمومًا نتائج أفضل.

ومما سبق يتبين أن الصائغين بحاجة إلى نظرية تشريعية ومنهج تشريعي يهتدون بهما عند كتابة مشروعات قوانين تسهم فعليًا، عند إقرارها، في حل المشكلات الاجتماعية التي تستهدفها. إنهم بحاجة إلى تنظيم مؤسسي يضمن اتباعهم تلك النظرية وذلك المنهج.

وتتبع كل حكومة تقريبًا بعض القواعد التي توضح معالم الطريق التي يجب أن يسلكها مشروع القانون من الوزارة إلى اللجنة التابعة لمجلس الوزراء إلى الجهة الرئيسة للصياغة إلى مجلس الوزراء. وتحدد اللوائح الداخلية لجهات الصياغة في أحيان كثيرة السمات الفنية والشكلية لمشروعات القوانين، أي: عرض الهوامش، ومقاس الحرف المطبعي، ومحتوى العنوان الطويل، واستخدام العناوين الجانبية (أو العناوين اللافتة للنظر) لمواد مشروع القانون. وتحدد بعض الكتيبات التي تصدرها الوزارات معايير موضوعية؛ مثل، ضرورة أن يتجنب الصائغون كتابة بنود تعوق حقوق الملكية المكتسبة قانونًا، أو تفرض عقوبات جنائية غير متجانسة. ومع ذلك، فإن هذه القواعد لم تحدد مطلقًا، حتى نهاية القرن العشرين تقريبًا، أجندة ينبغي على الصائغين أن يتبعوها عند إعداد مشروع القانون، أو تشترط إرفاق تقرير بحثي يقدم الأدلة التي تبرر أحكام مشروع القانون. وفي نهاية المطاف، تراجع معظم الصائغين، انتهاجًا لأضعف الطرق مقاومة، إلى استخدام إحدى ثلاث ممارسات أنتروبية.[29]

2 ثلاث ممارسات إنتروبية (فوضوية)

في ظل عدم وجود منهج أو نظرية إرشادية، يلتزم الصائغون في كل مكان عادة بما تتيحه لهم المؤسسات التشريعية في بلدانهم؛ إذ يتبعون نظرية تضارب أهداف مجموعات المصالح، مما يدفعهم إلى القيام بإحدى الممارسات التالية:

- صياغة مشروع قانون قائم على حل وسط؛
- تجريم السلوكيات غير المرغوب فيها؛ أو
- نسخ قوانين من أماكن أخرى.

---

28. أفرز العصر الحديث نظريات ومناهج لتحقيق مهمات كانت تبدو مستحيلة (مثل، بناء الجسور الضخمة، وإرسال سفن الفضاء إلى القمر، واستنساخ الخراف) ولكن من الواضح أنه لم يفرز سوى عدد محدود من النظريات والمناهج التي توجه - إن وجدت - الصائغين والمشرعين بغية وضع تشريعات يمكن تنفيذها بفعالية. قارن:
Making Development Work: Legislative Reform for Institutional Transformation and Good Governance (Ann Seidman, Robert B. Seidman and Thomas Walde (eds), 1999).

29. يقصد بمصطلح «إنتروبيا» "Entropy" «الانحلال أو الفوضي المطردة في أي نظام أو مجتمع»، Webster;s Ninth New Collegiate Dictionary. ويعني هذا المصطلح، حسب استخدامه هنا، الممارسات التي يتبعها الصائغون في الواقع، في غياب نظرية موجهة، من أجل ترجمة السياسة إلى قانون.

وحيث إن كثيرًا من الصائغين، مثل أولئك الذين صاغوا القانون الأمريكي بشأن الصدق في الإقراض، يدركون القوانين بوصفها نتيجة لمساومات مجموعات المصالح، فقد اكتفوا بصياغة حلول وسط تلبي أكبر عدد ممكن من مطالبات المنتفعين وطلباتهم المتنوعة – وجاءت النتائج مثل تلك المبينة في المربعين 2-3 و2-4. في حين صاغ آخرون مشروعات قوانين حددت سلوكيات مضادة لتلك التي شكلت العقبة الأولية، وأخضعوا الانحراف عن القانون للعقوبات الجنائية. (لقد بنى بنثام، على سبيل المثال، نظريته حول القانون الجنائي بأكملها على ما أسماه «حساب التفاضل والتكامل للملذات والآلام»). وأوحى ذلك بأن المصلحة الذاتية الطبيعية وحدها تفسر الإجرام (ولكن انظر الفصل الرابع). وأخيرًا، قام صائغون آخرون ببساطة بنسخ قوانين أجنبية، متجاهلين بذلك اختلاف ظروف البلد، المتفردة بالضرورة، التي تؤثر لا محالة في الكيفية التي يتصرف بها الناس في مواجهة القانون (انظر الشكل ١-١). فضلاً عن أن القاعدة التي تشجع على نوع من السلوك في زمان أو مكان ما لن تشجع على سلوك مشابه في زمان أو مكان آخر سوى بمحض المصادفة («عدم إمكانية نقل القانون» non transferability of law) [30].

مربع 2-7: ممارسات الصياغة في بلغاريا

في بلغاريا، «ليس ثمة إجراء ثابت لصياغة القوانين. إذ يجوز للصائغ أن يستند إلى تشريع أجنبي أو إلى معاهدة كنموذج. وتتم صياغة كثير من التشريعات البلغارية عادة باستخدام نماذج أجنبية. وقد أصبح تشريع الاتحاد الأوروبي النموذج الرئيس بالنسبة للمنطقة التي يشملها. وإذا تعذر الوصول إلى النماذج الأجنبية أو لم تكن ملائمة، يضطر الصائغون إلى الاعتماد على ذكائهم وفهمهم للموقف» [31].

وفي عالم الصياغة، تجسد الممارسات البلغارية مثالاً للاتجاه السائد.

ولا تقدم أي من هذه الممارسات الإنتروبية الثلاث تأكيدًا جازمًا على أن التشريع الناتج سوف يثبت فعاليته أو سيوصل إلى عملية صنع قرار غير استبدادية. نظرًا إلى أن الأطراف المساوِمة لا تكون معنية بالضرورة بالإدارة الرشيدة، لأنها تهدف في المقام الأول إلى حماية ودعم مصلحتها الشخصية، وليس بالضروة المصلحة العامة. ويرفض معظم الأشخاص المطلعين اليوم استخدام القانون الجنائي كوسيلة للسيطرة على معظم السلوكيات. ويفترض نسخ القوانين أنه، بصرف النظر عن اختلاف الظروف بين البلدان، فإن الأحكام الشفهية للقانون هي وحدها التي تشكل السلوكيات.

30. قارن:

OECD-SIGMA, note 14 above.

«في أغلب الأحيان، يؤدي هذا الأسلوب (القائم على صياغة مسودات بناء على التجربة الشخصية لأحد المحامين) إلى صياغة مسودات تعتمد بقوة على السوابق التشريعية، بما في ذلك السوابق الخاصة ببلدان أخرى، دون إبداء قدر كبير من الاهتمام بمدى ملاءمة هذه السوابق للظروف المحلية. إذ لا تتضح عيوب السياسة إلا بعد استكمال المسودة (أو، بشكل أخطر، بعد أن تصبح المسودة قانونًا). إن ذلك لا يضيع فقط وقت مجموعات العمل والبرلمان، الذي قد يضطر إلى العودة إلى نقطة البداية مرة أخرى، بل يؤخر أيضًا البدء في التغيير القانوني الضروري وقد يهز ثقة المعنيين بهذا الجانب من القانون». ولا يعني ذلك القول بأن الصائغ لا يستطيع أن يتعلم من القانون والخبرة الأجنبية (انظر الفصل الرابع)، أو حتى أن المرء لا يستطيع أن ينسخ قوانين أجنبية مطلقًا. ذلك أنه إذا كانت الظروف في البلد المضيف شبيهة بما فيه الكفاية بالظروف ذات الصلة في البلد الذي نشأ فيه القانون، فمن الجائز أن يشجع القانون على إحداث نتائج في موطنه الجديد شبيهة بتلك التي حققها في موطنه الأصلي. ولن يكشف إمكانية حدوث ذلك سوى دراسة الظروف ذات الصلة في كلا البلدين.

31. SIGMA-OECD, see note 14 above.

ولم تقم تلك المواقف الإنتروبية بتسهيل الإدارة الرشيدة أو التنمية لا في بلدان العالم الثالث ولا في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. وتساعد حقيقة تبني الصائغين لهذه المواقف في تفسير السبب الذي يجعلهم لا يسعون إلى إقامة مشروعات قوانينهم على الاستدلال المستمد من التجربة إلا نادرًا؛ ذلك أن قلة منهم كانت لديها نظرية تشريعية أو منهج تشريعي يوجههم نحو الصياغة على أساس الحقائق والمنطق الخاص بالبلد.

ج. جهل الصائغين بالنظرية التشريعية والمنهج التشريعي

أدى تركيز الخرافة والمؤسسات على القانون بوصفه معنيًا «بالحقوق والواجبات»، إلى تجاهل الصائغين النتائج السلوكية لمشروعات قوانينهم. وبالإضافة إلى ذلك، لم يدرس سوى عدد قليل منهم علم اجتماع القانون. ولم يتوفر سوى لقلة، إن وجدت، نظرية تشريعية ومنهج تشريعي واضحا المعالم لترجمة السياسة إلى تشريع يمكن تنفيذه بفعالية، ومن ثم، القدرة على التغلب على الخرافة والتقليد. ولا عجب في أنهم تراجعوا إلى استخدام الممارسات الإنتروبية الثلاث. وفيما يتصل بأجندة البحث الموضحة في الفصل الرابع (قائمة فحص «الروكيبي»)، تعكس هذه التفسيرات الثلاثة أيديولوجية الصائغين، والإجراءات العملية المفروضة عليهم من قبل مؤسسات الصياغة، وقدرتهم على استخدام الاستدلال المستمد من التجربة لصياغة التفاصيل الموضوعية والفنية لمشروعات قوانينهم. ويهدف الجزء المتبقي من هذا الدليل إلى مساعدة الصائغين على التغلب على هذه الأسباب؛ ليتعلموا مهاراتهم المهنية، فضلاً عن نظرية ومنهج تشريعيين مناسبين، ولكي يساعدوا في صياغة إجراءات عملية تضفي الطابع المؤسسي على استخدامها.

تمرين 2-4: تبرير مشروعات القانون، رقم 1

ادرس مشروع قانون صيغ حديثًا في بلدك. صف بالتفصيل:

أ. الكيفية التي حدد بها الصائغون محتواه التفصيلي،

ب. نوع التبرير الذي أرفقوه به.

ويناقش الجزء المتبقي من هذا الفصل تدبيرًا آخر مهمًا للتعامل مع المشكلات التي تقلق العاملين في مجال الصياغة من أجل الإدارة الرشيدة والتنمية، ويتمثل هذا التدبير في إدراك ما تفرضه مهنة الصياغة من اعتبارات مهنية وأخلاقية على الصائغين.

5 مسئوليات الصائغين الأخلاقية

من الواضح أن هناك مسئولية مهنية تقع على عاتق الصائغ. ذلك أن الوزير أو المشرع الذي يفوض الصائغ إعداد مشروع قانون ليس أمامه من خيار سوى الوثوق في أن الصائغ سيؤدي مهامه بكفاءة. ومثلما يعتمد عميل المهندس المعماري على معرفة المهندس ومهارته في التخطيط والإشراف على تشييد منزل مبني على أسس سليمة، ومستوفٍ أغراضه، ومصمم بشكل جميل؛ يعتمد موكل الصائغ على الصائغ في صياغة تشريع فعال قائم على أسس قانونية سليمة يحقق أغراض الموكل. وكما هي الحال عمومًا بالنسبة إلى كل المتخصصين - من أطباء، ومهندسين، ومهندسين

معماريين، ومحامين، إلخ – فإن متطلبات الثقة تفرض على الصائغين مسئولية أخلاقية. ولهذه المسئولية خمسة أبعاد هي: نطاق واجب الصائغين بالنسبة إلى موكليهم؛ وواجبات الولاء، والكفاءة، والسرية؛ وسلطة الصائغ في إجهاض تعليمات الصياغة أو رفضها. ويجدر بالذكر أن تعريف هذه المسئوليات، والجهة التي يدين لها الصائغ بها، لا ينشأ على الأرجح عن مراعاة الواجبات الأخلاقية العامة للمحامين (التي تتحدد بالدرجة الأولى بحسب أدوارهم في القطاع الخاص)، وإنما ينشأ عن نطاق مهام الصائغ.

أ. نطاق واجبات الصائغ

شأنه شأن غيره من المتخصصين، يدين الصائغ بواجبه الأساسي إلى موكليه. وخلافًا لمعظم المتخصصين، لا يخدم الصائغ الرغبات الشخصية للأفراد بشكل مباشر، وإنما يخدم متطلبات المسئولين الحكوميين والمشرعين. ويحمل هؤلاء المسئولون والمشرعون على عاتقهم عبء مسئولية المصلحة العامة. ويفرض ذلك عليهم، في كل من الدول النامية والدول التي تمر بمرحلة انتقالية، واجب ضمان عناصر الإدارة الرشيدة، من تنمية فعالة وعملية صنع قرار غير استبدادية. وتجعل هذه المسئوليات من الصائغ وصيًا أساسيًا على حكم القانون لامحالة. وكما أكد جيمسيان:

«لا يوجد اليوم من يسن قوانين أكثر من الصائغ التشريعي. فمن نطاق سلطته وإخفاقه في ممارستها، يكون هذا الصائغ هو بطل عصرنا وشريره في الوقت ذاته؛ ذلك بأن «الأخلاق التي تجعل القانون ممكنًا» [32] في عالمنا التشريعي الآخذ في التوسع تتجسد في كثير من الأحيان في أخلاق الصائغ وحده» [33] .

ويوسع هذا الدور من نطاق واجبات الصائغ لتتجاوز الواجبات «القانونية» الصارمة. وبوصفه مشاركًا في الإجراءات التشريعية، توسد للصائغ، ضمن مهامه، صلاحية خاصة تتمثل في تقديم النصح في نطاق الصياغة. ولا يتطلب ذلك فحسب المهارات الفنية لصياغة مشروع قانون واضح ومناسب من الناحية القانونية، بل يتطلب أيضًا المهارات الضرورية لصياغة تشريع يهدف إلى إجراء تحولات في السلوك المؤسسي. وفي هذا الصدد، سنجد أن مسئولية الصائغ الأخلاقية توازي مسئولية المحامي الذي يسدي لموكله النصح بشأن النتائج المحتمل ترتبها على تصرف ما، مثل: النتائج التي يمكن أن تترتب على وصية إزاء المستفيدين المنشودين. وتنص القواعد النموذجية للسلوك المهني الخاصة بنقابة المحامين الأمريكية على أنه:

«حين يمثل المحامي موكلاً، عليه أن ينظر إلى القضية بنظرة مهنية مستقلة ويسدي نصيحة نزيهة. وعند إسداء النصيحة، يجوز للمحامي ألا يكتفي بالإشارة إلى القانون فقط، فله أن يشير إلى اعتبارات أخرى مثل العوامل الأخلاقية، والاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، التي قد تكون لها صلة بحالة الموكل» [34].

32. Lon Fuller, The Morality of Law (1969), Ch. 2.

33. Jamesian, see note 14 above.
يرى جيمسيان أن هذا الدور نشأ عن الأسباب الأساسية لتعيين أول رئيس للصائغين البرلمانيين في إنجلترا في عام ١٨٦٩؛ ليطبق المتطلب الأول لحكم القانون وهو، ضمان عدم إقرار قوانين متعارضة. نفس المصدر.

34. Model Rules of Professional Conduct, Rule 2-1.

وجريًا على هذا النهج، تقع على عاتق الصائغ مسئولية ضمان أن المشرعين أو المسئولين الوزاريين الذين يقترحون مشروع القانون قد أخذوا في الحسبان الاعتبارات القانونية وكذلك غير القانونية التي تؤثر على النتائج المحتمل ترتبها على مشروع القانون والمتمثلة في الكيفية التي من المرجح أن يغير بها مشروع القانون سلوكيات المخاطبين به والسبب وراء ذلك، واحتمال أن تساعد هذه السلوكيات المنشود تغييرها بفعالية في حل المشكلة الاجتماعية الأساسية. وفضلاً عن ذلك، ينبغي على الصائغين أن يثبتوا أن المؤسسات التي أنشئت لتنفيذ القانون المقترح ستشجع على عملية صنع قرار غير استبدادية كضرورة للإدارة الرشيدة. (انظر الفصل الرابع عشر). وتجدر الإشارة هنا إلى أن مشاركة الصائغين في عملية صنع القرار المتصلة بمشروع القانون لا تضعهم موضع المسئولية؛ لأن المسئولية عن الشكل والموضوع النهائيين لمشروع القانون يجب أن تبقى بأيدي المسئولين الذين يصدرون تعليمات الصياغة. ويشبه ذلك موقف المحامي الذي قد يختلف مع موكله في قراره بالنسبة إلى المستفيدين من وصية؛ ولكن القرار النهائي لا يرجع إلى المحامي وإنما يرجع إلى الموكل.

ب. واجب الولاء

كل متخصص مدين بواجب الولاء. ولكن لمن يدين الصائغون به؟ وما الذي يستتبع هذا الواجب؟ ومن هم موكلو الصائغين؟ من الواضح أن الصائغ، شأنه شأن أي مسئول حكومي، لا يدين بالولاء إلى مشرع أو وزير بعينه يقترح فكرة مشروع قانون معين، وإنما يدين إلى مصلحة أكبر. ويرى نيتنج أن الصائغ يدين بالولاء إلى «الشعب، أو على الأقل إلى ذلك القطاع من الشعب الذي سيحكمه التشريع» .[35] ويرى بيردي أن «الواجب الأساسي للصائغ هو تجاه الإجراءات التشريعية، والهيئة التشريعية في مجملها».[36]

ويتشابه ذلك جزئيًا مع مسئوليات محامي الشركات. إذ إن تحديد الجهة التي يدين لها هؤلاء بالولاء أمر معقد، لأنه على الرغم من أن الشركة هي التي تدفع مرتباتهم، فإن المحامين في الواقع يستشيرون شخصًا واحدًا، غالبًا ما يكون المدير التنفيذي للشركة. فإذا اقترح المدير التنفيذي خطة ستفيد موظفي الشركة، ولكنها ستضر بالمساهمين فيها، فلمن يدين المحامي حينئذ بالولاء؟ لقد رأت المحاكم في كل مكان أن المحامي يدين بواجب الولاء إلى كيان الشركة.

وعلى نفس المنوال، إذا ألح وزير على صائغ كي يعد مشروع قانون يخفي نتائجه الفعلية، فلمن يدين الصائغ حينئذ بالولاء؟ على سبيل المثال، قد يقترح الوزير، في سياق مشروع قانون طويل ومعقد، تعديل مشروع قانون آخر مع الإحالة إليه فقط برقم المادة دون تفسير[37] (على افتراض أنه لن يقوم أحد بالبحث عن مشروع القانون المعدل أو يدرك الآثار الضمنية للتعديل). في هذه الحالة، حيث إن الصائغ يدين بواجب الولاء إلى الهيئة التشريعية ككيان، يجب عليه أن يبلغ أعضاءها بالتعديل المقترح ويوضح الآثار الضمنية له.

35. Netting, see note 8 above.

36. Purdy, see note 8 above.

37. يسمى ذلك بالتعديل «الأعمي». انظر الفصل الثالث عشر.

وهناك مثل آخر مشابه جزئيا، ففي أثناء المحاكمة، يدين المحامي بواجب الولاء إلى موكله ولكن ينبغي عليه، في الوقت نفسه، بوصفه من موظفي المحكمة، أن يتحمل مسئولية الحفاظ على سلامة الإجراءات المتبعة فيها. وكذلك، لا يدين الصائغ بواجب الولاء إلى الهيئة التشريعية في مجملها فحسب، بل ينبغي عليه في الوقت ذاته أن يتحمل مسئولية سلامة الإجراءات التشريعية.

وتظهر تعقيدات إضافية بسبب الطبيعة المعقدة «للحكومة» بوصفها موكلاً للصائغ. ومرة أخرى، سيساعدنا استخدام مثال آخر مشابه جزئيًا على فهم هذه التعقيدات. حيث يتجسد النموذج الأكثر شيوعًا لواجب ولاء المحامي في المحامي الذي يعد للدخول في معركة من أجل الدفاع عن مدعى عليه في قضية جنائية، مستخدمًا في ذلك كل الوسائل الممكنة لحماية موكله باستثناء الاحتيال على المحكمة. في حين يمارس وكيل النيابة مهمته، بوصفه موظفًا حكوميًا، ليس كمحامٍ يسعى لإدانة المدعى عليه، وإنما ليضمن تنفيذ العدالة. وبنفس الطريقة، يلتزم الصائغ الحكومي بألا يعمل كمدافع عن منصب وزاري معين، وإنما كمستشار حكيم يسعى لضمان إنجاز أعمال الدولة التي تتطلب حل مشكلات اجتماعية مع الحفاظ على المعايير والإجراءات العملية الضرورية من أجل الإدارة الرشيدة. وعندما يتعامل الصائغ مع مشرع معين، أو مسئول معين، أو أي شخص آخر يقترح مشروع قانون، فعليه أن يعمل معهم بصدق لتفسير الاستدلال المستمد من التجربة الذي يشكل أساس ذلك الاقتراح.

وسيساعدنا هذا الإدراك على فهم الكيفية التي يستطيع من خلالها الصائغون أن يصوغوا بشكل سليم وفي وقت واحد مشروعي قانون، قد يبدو تعارضهما واضحًا، لمسئولين مختلفين. فلنفترض أن وزير تعدين يريد من الجهة الرئيسة للصياغة أن تعد مشروع قانون لتخفيض الضرائب المفروضة على صناعة التعدين، في حين يقترح وزير المالية مشروع قانون لزيادتها. وإذا كان المحامي الذي يمثل موكلاً من القطاع الخاص لا يستطيع عادة أن يقبل قضية تمثل مصلحة لموكل ضد مصلحة موكله الأول؛ لأن ولاءه له يمنعه من فعل ذلك، فإن الصائغين يدينون بمسئولية مزدوجة تجاه الهيئة التشريعية بوصفها موكلهم وتجاه الحفاظ على سلامة الإجراءات التشريعية. وعندما تطلب الوزارات المختلفة من الصائغين أن يصوغوا لها في وقت واحد مشروعات قوانين متعارضة، فإن ذلك لا يمثل مشكلة أخلاقية، وإنما يمثل مشكلة في التنسيق الحكومي. وتمثل الهيئة التشريعية الموكل الأساسي للصائغين، ولكن في واقع الأمر، تعمل كلتا الوزارتين أيضًا لخدمة الموكل نفسه. ويجب أن تحل الإجراءات التشريعية في النهاية مشكلة مشروعات القوانين المتضاربة. ومن خلال تقديم الحقائق والمنطق اللذين يشكلان أساس مشروعي القانون اللذين يبدو بينهما التعارض، يساعد الصائغون في تمكين المشرعين من الوصول إلى هذا الحل من خلال الاستدلال والخبرة. ومن هذا المنطلق، يمكن أن يساهم الصائغون في تعزيز الإجراءات التشريعية.

ج. الكفاءة

شأنهم شأن المتخصصين الآخرين، يدين الصائغون لموكليهم بواجب الكفاءة. ومن بين كل الاعتبارات الأخلاقية المفروضة على المتخصص، تعد الكفاءة الاعتبار الأهم. ذلك أن المتخصص غير الكفء يخذل الموكل في المرحلة التي

يكون فيها هذا الأخير في أشد الحاجة إلى مساعدته. وقد أكد هذا الفصل على أن للصائغين مهمتين بينهما علاقة متبادلة هما:

أولاً: ترجمة السياسات إلى قوانين تسهم بفعالية في حل المشكلات الاجتماعية المفترضة بطرق يرجح الإدارة الرشيدة.
ثانيًا: صياغة مشروعات القوانين بلغة واضحة خالية من الالتباس مع ضمان توافقها بشكل مناسب مع مجموعة القوانين القائمة.

وتفرض هاتان المهمتان على الصائغين واجبًا مزدوجًا:

أولاً: أن يكون لديهم فهم كامل سواء للقوانين ذات الصلة أو للمعلومات الأساسية عن واقع الظروف التي تشكل السلوكيات القائمة المثيرة للمشكلات والتي لا تقل في أهميتها عن تلك القوانين.

ثانيًا: أن يستخدموا تلك المعلومات كي يبرهنوا منطقيًا على أن مشروعات قوانينهم سوف تثبت على الأرجح فعالية في تنفيذها وتحل المشكلات الاجتماعية بطرق تشجع الإدارة الرشيدة.

ويهدف هذا الدليل إلى تزويد الصائغين بالأدوات النظرية، والمنهجية، والفنية للقيام بمهامهم المزدوجة بكفاءة. وثمة جانبان آخران لمسئولية الصائغين الأخلاقية يرتبطان بالسرية والشروط التي يجوز لهم في ظلها أن يرفضوا أداء مهامهم.

د. السرية

يدين المحامون لموكليهم عمومًا بواجب السرية. فإذا لم يعلن المسئولون الحكوميون الذين أصدروا تعليمات الصياغة عن طبيعة مشروعات القوانين- لأسباب عملية - ينبغي على الصائغين أن يحافظوا على سرية طبيعة هذه المشروعات والأدلة المدعمة لها والتقارير المرتبطة بها حتى يقدموها رسميًا إلى المشرعين. وما لم يتأكد المسئولون الذين أصدروا تعليمات الصياغة من عنصر السرية، فلن يعملوا عن قرب مع الصائغين ليساعدوهم في جمع المعلومات ذات الصلة كي يضمنوا أن تفاصيل مشروعات القوانين ستشجع في الأرجح على السلوكيات المنشود تغييرها. (وغني عن البيان أن على الصائغين ألا يحترموا قاعدة السرية هذه إذا قام المسئول الذي أصدر تعليمات الصياغة بوصف جريمة لا تزال أحداثها جارية). ويثير ذلك مسألة ما إذا كان للصائغ أن يرفض التعليمات الصادرة له من الوزير، ومتى يجوز له ذلك.

هـ. إجهاض التعليمات أو رفضها

ما واجب الولاء الذي يدين به الصائغون إذا طلب منهم مسئول ما أن يصوغوا مشروع قانون ينتهك، حسب رأيهم، الدستور؟ (انظر الفصل الحادي عشر). يستند تقليد استقلالية الجهة الرئيسة للصياغة إلى فكرة أن الصائغين يستطيعون - بل ينبغي عليهم - أن يرفضوا صياغة مشروعات القوانين التي يبدو بوضوح أنها تنتهك سيادة القانون. ولكن هل يدين الصائغ كفرد بأي واجب لصياغة مشروع قانون يبدو أنه ينتهك معتقداته الشخصية المتأصلة لديه؟ فلنفترض أن وزارة العدل طلبت من صائغ أن يعد مشروع قانون بشأن عقوبة الإعدام التي تبغضها معتقداته الدينية بغضًا تامًا. فإذا أخذنا في الحسبان مجمل مسئوليات الصائغ الأخلاقية، فقد يجوز له أن يرفض صياغة مشروع هذا القانون.

وباختصار، تندرج مسئوليات الصائغين الأخلاقية تحت خمسة عناوين:

1. نطاق المهام،
2. الولاء،
3. الكفاءة،
4. السرية،
5. رفض التعليمات أو إجهاضها.

ولأن موكلي الصائغين يتمثلون في الهيئة التشريعية، وبشكل أكثر غموضًا، في الإجراءات التشريعية، يجب على الصائغين ألا يقتصروا على صياغة شكل مشروعات قوانينهم فحسب، بل عليهم أيضًا أن يصوغوا موضوعها. كما يجب عليهم أن يهتموا بالتنفيذ الفعال لهذه المشروعات والنتائج المترتبة عليها بالنسبة للإدارة الرشيدة. ويهدف هذا الدليل إلى مساعدة المشرعين على إضفاء الطابع المؤسسي على عملية التعلم بالممارسة في بلدانهم ليتمكن الصائغون من تعزيز قدرتهم على الاضطلاع بتلك المسئوليات.

6 المبادئ التعليمية في هذا الدليل: «التعلم بالممارسة»

يتبنى هذ الدليل مبدأ تعليميا هو مبدأ «التعلم بالممارسة»، من منطلق أن القراء لا يريدون أن يقرأوا الدليل فحسب، بل أن يستخدموه أيضًا في صياغة مشروعات قوانين يمكن تنفيذها بفعالية. ولهذا المبدأ التعليمي ميزتان.

أولاً، كما هي الحال بالنسبة لأية مهارة، لا يتطلب تعلم صياغة التشريعات مجرد اكتساب المعرفة، بل تعلم استخدامها. إذ لا يستطيع أحد أن يتعلم ركوب الدراجة بمجرد القراءة عنه، أو الاستماع إلى محاضرات حوله، أو حتى تمرين ساقيه على حركات شبيهة بحركات ركوب الدراجة. ولكن بقليل من المساعدة، يستطيع الراغبون في ركوب الدراجة أن يركبوا دراجاتهم بمفردهم. وكذلك، لكي يتعلم المرء الصياغة، ينبغي عليه أن يخط بالقلم على الورقة – أي أن يبدأ في القيام بما يقوم به الصائغون. ومن ثم، لا يكتفي هذا الدليل بتقديم تمرينات قد يستكملها القراء، ولكن الأهم من ذلك، أنه يفترض مقدمًا أن مستخدميه قد حددوا مشكلة اجتماعية معينة كي يحلوها وسيعدون لهذا الغرض تقريرًا بحثيًا مبنيًا على فهم جيد وسيصوغون بالفعل مشروع قانون.

ثانيًا، يرتبط تعلم الكتابة بتعلم التفكير بطرق جديدة. إذ لا مفر من أن يتخذ الصائغون قرارات تتصل بمواضيع مشروعات قوانينهم وشكلها. لذا، عليهم أن يتعلموا «أن يفكروا كما يفكر الصائغون» فيما يتصل بصياغة التدابير التفصيلية لمشروعات قوانينهم، وفي إعداد تقاريرهم البحثية المصاحبة لها. ووفقًا لمبدأ الحقيقة البدهية الذي استُخدم مرارًا وتكرارًا، فإنه ما لم يفكر المرء بوضوح، فلن يستطيع أن يكتب بوضوح. والعكس صحيح، فإذا استطاع

المرء أن يكتب بوضوح، فسيستطيع أن يفكر بوضوح. وقد صاغ مارتينو ذلك بشكل دقيق قائلاً:

«الكتابة هي أفضل اختبار للتفكير. لقد عبر آرثر ليتلتون عن الفكرة نفسها عندما ذكر: « أن اللغة أكثر من كونها أداة للفكر، هي جزء من عملية التفكير». والنتيجة الطبيعية التي استخلصتها من هذا المبدأ هي أن الكتابة المنظمة هي أفضل وسيلة لفرض التفكير المنظم [38]».

وبالقدر الذي يكتب به الصائغون تقاريرهم البحثية ومشروعات قوانينهم بطريقة دقيقة منظمة، سيتعلمون التفكير بهذه الطريقة نفسها. وبالقدر الذي يستخدم به الصائغون أطرًا منطقية لتنظيم تقاريرهم البحثية ومشروعات قوانينهم، سينظمون تفكيرهم بشكل منطقي إزاء الحقائق المتاحة المتصلة بالظروف الاجتماعية الفريدة التي تستهدف مشروعات قوانينهم تغييرها. وفي الوقت نفسه، ومن خلال تنظيم الأدلة المتاحة منطقيًا، سوف تساعد تقاريرهم أعضاء مجلس الوزراء والمشرعين على اتخاذ قرار حول ما إذا كانوا سوف يقرون هذه المشروعات، ليس بواسطة الإدراك الشخصي فحسب، أو استجابة للنفوذ السياسي لأحزابهم، ولكن بالقدر الذي يثبت به الاستدلال المستمد من التجربة أن من المرجح أن تخدم هذه المشروعات المصلحة العامة.

تمرين 2-5: تبرير مشروعات القوانين، رقم 2

تفترض الفقرة السابقة، ضمنيًا، أن الصائغين باستخدامهم الاستدلال المستمد من التجربة من أجل تبرير قراراتهم المتعلقة بما ينبغي أن تتضمنه الأحكام التفصيلية للقوانين، يمكن أن يخدموا المجتمع بشكل أفضل مما إذا اعتمدوا على الإدراك الشخصي، أو رمي النرد، أو اللجوء إلى العرافات، أو التحيز العرقي، أو غير ذلك من الوسائل غير المنطقية. وبدراسة المشكلة الاجتماعية التي من المفترض أن يعالجها مشروع قانونك،هل يمكنك أن تفكر في أية مجموعة أخرى من الأفكار يمكن أن ترشدك عند تبرير التدابير التي قد يتضمنها هذا المشروع؟

تفرق أبواب هذا الدليل بين إعداد التقرير البحثي وعملية صياغة مشروع القانون لأسباب تعليمية بحتة. فقد كان المدرسون في فترات الدراسة الأولى بالمدرسة يقولون للمتعلمين إن على المرء أن يقوم بالبحث أولاً ثم يكتب التقرير بعد ذلك. وكذلك، يعتقد كثير من الصائغين أن عليهم أن يقوموا بالبحث أولاً، ثم يصوغوا مشروع القانون. ويوصي هذا الدليل بدلاً من ذلك بأن يتناوب الصائغون بين جمع الأدلة ذات الصلة وكتابة تقاريرهم البحثية، وصياغة (وإعادة صياغة) مشروعات قوانينهم. وقد يبدو أن هذا الأسلوب لا يصمد في وجه الحكمة التقليدية، ولكن التجربة تثبت أن الصائغين يؤدون أداء أفضل إذا بدأوا في صياغة مشروعات قوانينهم في الوقت الذي يجمعون فيه الأدلة ذات الصلة، ويقيمونها، وينظمونها في إطار تقاريرهم البحثية.

ولا شك في أن الكتابة هي عملية تفكير. وبالنسبة إلى الصائغين الذين يستخدمون هذا الدليل ويعملون من خلاله، نقول: إذا كنتم تكتبون تقاريركم البحثية أثناء قيامكم بجمع الحقائق ذات الصلة، فسيضيف البحث إلى كتاباتكم. وفي أثناء

38. Martineau, see note 21 above.

(الخط المائل إضافة الكاتب للفت الانتباه).

كتابة التقرير، ستكتشفون الحقائق الجديدة التي تحتاجونها لتكملوا عملية الكتابة. وعلاوة على ذلك، ابدأوا في صياغة مشروع قانونكم عند أول لحظة تتكون فيها لديكم لمحة عن الشكل الذي قد يتخذه هذا المشروع (يكون ذلك عادة في اليوم نفسه الذي تبدأون فيه البحث). وستجبركم صياغة تفاصيل مشروع القانون على الاختيار من بين بدائل؛ وهو ما سيتطلب منكم التفكير مرة أخرى في الحقائق التي يجب أن يتضمنها التقرير البحثي لتبرير تلك الاختيارات. وفيما يتصل بالبحث، وكتابة التقرير البحثي (وحتمية إعادة النظر باستمرار فيما كتبتموه)، وصياغة مشروع القانون (وإعادة النظر المتواصل في تلك المسودة، أيضًا)؛ ستجدون أثناء قراءتكم لهذا الدليل أن تناول كل هذه الجوانب من عملية الصياغة في الوقت نفسه سيكون على الأرجح مفيدًا. وتقدم لكم التمرينات (انظر مربع 8-2) فرصًا إضافية للتطبيق العملي.

مربع 2-8: التعلم بالممارسة - استخدام التمرينات

سواء أتلقيت تدريبًا قانونيًا أم لم تتلقَّ، فإن أفضل طريقة لتعلم النظرية والأساليب التشريعية هي من خلال وضعها موضع التطبيق. ويهدف هذا الدليل إلى إعطائك فرصة للاسترشاد به عند صياغة مشروع قانون حقيقي، مصحوب بتقرير بحثي يبرر بشكل مناسب الأحكام التفصيلية لهذا المشروع. وبالإضافة إلى ذلك، يتضمن كل فصل تقريبًا تمرينات قد تجدها مفيدة. (في الفصول أو الحلقات الدراسية أو ورشات العمل، يجوز للمدرس أو المسهل، حسب قيود الوقت، أن يقرر تخصيص كل التمرينات أو جزء منها إلى كل المشاركين أو بعضهم).

وتتضمن الفصول التالية نوعين من التمرينات. أولهما معلَّم بثلاث نجوم (***) وسوف يدربك على كتابة أجزاء من مشروعات قوانين تتناول أنواعًا مختلفة من المشكلات، وأجزاء من التقارير البحثية التي ينبغي أن تصاحبها. ولا يتطلب بعض هذه التمرينات سوى تغيير جملة أو نحو ذلك؛ في حين يتطلب البعض الآخر كتابة عدة فقرات. وتدور معظم هذه التمرينات، الموجودة بالباب الثالث، حول أساليب صياغة مشروع قانون. ولا يوجد سوى عدد قليل منها بالباب الثاني، لا سيما فيما يتصل بشكل التقرير البحثي. وتحتوي مؤخرة هذا الدليل على أمثلة للطرق الممكنة لكتابة كل نوع من تلك التمرينات. وبعد أن تستكمل تمرينات الصياغة الخاصة بك، قد ترغب في مقارنتها بتلك الأمثلة. ولكن ضع في اعتبارك أن في معظم الحالات؛ لا توجد إجابة واحدة صحيحة، بل ثمة عدة إجابات بديلة ممكنة. وسوف تكتسب خبرة إضافية من خلال تقييم مسودة إجاباتك في ضوء العينات الإيضاحية المقدمة.

ويقدم لك النوع الثاني من التمرينات فرصة لاستخدام المواد ذات الصلة الواردة بالدليل كي تبدأ مهمة التفكير الفعلي في القضايا المطروحة فضلاً عن مهمة كتابة مشروع قانونك والتقرير البحثي المرفق به. وحيث إن مشروع قانونك وتقريرك يتناولان ظروفًا فريدة، فلا يجوز أن تظهر صياغات «صحيحة» في مؤخرة الدليل. وإذا كنت تعمل بمفردك، يجب عليك ببساطة أن تبذل كل ما في وسعك لتكتب تلك الواجبات في ضوء إرشادات الدليل لك. وقد تجد أن من المفيد أن تناقش تلك القضايا مع صديق.

وإذا كنت تعمل مع مجموعة من الزملاء لإعداد مشروع قانونك وتقريرك البحثي، فقد تجدون أن من المفيد أن تناقشوا مسوداتكم معًا بشكل منتظم في «جلسات نقد» دورية. وقبل يوم أو أكثر من موعد الجلسة (الأسبوعية أو نصف الشهرية) الدورية، ينبغي على الشخص الذي ستنقد المجموعة مسودته أن يعطي بقية أفراد المجموعة نسخًا من التقرير البحثي ومشروع القانون موضع النقد. ويجدر بالأعضاء أن يقرأوا تلك المسودة ويقدموا تعليقات ومقترحات نقدية بناءة لتحسينها. وفي جلسة النقد، يبدأ الأعضاء على التوالي بنقد التقرير البحثي، أولاً، ثم مشروع القانون. وقد يعلق عضو على مقدمة التقرير؛ في حين يعلق ثانٍ على أجزاء التقرير الأخرى وشكله وأسلوبه؛ وقد يقترح ثالث إدخال تحسينات على بناء مشروع القانون؛ أو قد يقترح رابع تحسينات على بناء الجمل؛ في حين يقترح خامس تحسينات على مواده «الشكلية» (انظر الفصول من الحادي عشر حتى الثالث عشر). وتمكن عملية النقد هذه أعضاء المجموعة من الاستفادة من التعليقات المدروسة جيدًا المقدمة من عضو واحد على الأقل في كل جانب من جوانب تقاريرهم ومشروعات قوانينهم. وأهم من ذلك أن جوهر الصياغة يتجسد في تعلم تحرير مسودات لمشروعات القوانين والتقارير البحثية. وتمنح جلسات النقد أعضاءها فرصة للتمرين على مهاراتهم التحريرية. (في ورشات العمل أو الفصول الدراسية، قد يجد المدرس أو المسهل هذا النوع من العمل الجماعي المنظم مفيدًا في إرشاد المشاركين عند مساعدتهم بعضهم للبعض بخطوات عملية فعالة «للتعلم بالممارسة»).

7 ملخص

يواجه الصائغون في أغلب الأحيان صعوبات في كتابة مشروعات قوانين تترجم سياسات حكوماتهم المقترحة التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع إلى تدابير تشريعية يمكن تنفيذها بفعالية. ويرجع ذلك، بالدرجة الأولى، إلى خرافة تفترض إمكانية فصل صياغة التدابير التشريعية التفصيلية لمشروع القانون عن الكلمات التي تصفها. وتعكس هذه الصعوبات أيضًا عملية صياغة مشروعات القوانين التي تُبقي على الفجوة بين المسئولين الوزاريين الذين بإمكانهم الوصول إلى الحقائق الضرورية المرتبطة بالأسباب المحتملة للسلوكيات المثيرة للمشكلات الصادرة عن الأطراف الفاعلة، والمحامين التابعين للجهة الرئيسة للصياغة الذين يجب عليهم أن يترجموا السياسات الوزارية إلى تدابير تفصيلية لمشروعات قوانين من المحتمل أن تغير تلك الأسباب أو تزيلها. وفي ظل هذه الظروف، تراجع بعض الصائغين التابعين إلى الجهة الرئيسة للصياغة إلى مواقعهم الإنتروبية التي تتجاهل تأثير الظروف الفريدة لبلدانهم في تشكيل السلوكيات المثيرة للمشكلات الصادرة عن الأطراف الفاعلة ذات الصلة. وقد نتج عن ذلك أن قوانينهم قلما تسهل التحولات الحكومية المقترحة، ناهيك بالإدارة الرشيدة والتنمية.

ويكمن جزء من حل الصعوبات التي يواجهها الصائغون عند إعداد التشريعات التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع والتي يمكن تنفيذها بفعالية، في إيجاد أخلاقيات مهنية بين الصائغين. وينبغي أن تتضمن تلك الأخلاقيات خمس قواعد أساسية هي:

1. أن يدرك الصائغ أنه مسئول ليس عن شكل مشروع القانون فحسب، وإنما عن موضوعه أيضًا.
2. ومثلما يدين المحامي أثناء المحاكمة بواجب الولاء، إلى كل من الموكل والنظام القضائي، فإن الصائغ يدين كذلك بالولاء إلى كل من الموكل والنظام التشريعي.
3. أن يدين الصائغ للموكل بواجب الكفاءة في صياغة مشروعات قوانين يمكن تنفيذها بفعالية، وكذلك في صياغة مشروعات قوانين وتقارير بحثية صحيحة من الناحية الشكلية.
4. أن يدين الصائغ إلى الموكل بواجب السرية، ولكن يجوز له أن يرفض صياغة مشروع قانون بسبب تعارضه مع معتقداته الشخصية.
5. أن على الصائغ الذي لا يرى سبيلا لكتابة مشروع القانون المقترح ضمن الحدود القانونية والدستور أن يرفض التعليمات الصادرة إليه بصياغة هذا المشروع.

ويقدم هذا الدليل نظرية، ومنهجًا، وأساليب تشريعية لإرشاد الصائغين - ومن ضمنهم المسئولون الوزاريون والمحامون التابعون للجهة الرئيسة للصياغة- عندما يعملون سويا بغية إعداد تشريع فعال من أجل إحداث تحول في «المؤسسات» (أي، الأنماط السلوكية). وعلى الرغم من أن هذا الدليل مبني على تلك النظرية التشريعية وذلك المنهج، فإنه لا يركز في المقام الأول على النظرية في حد ذاتها، بل على ممارسة صياغة مبررة تبريرًا وافيًا، وتشريع يمكن تنفيذه بفعالية.

ولتزويد الصائغين بما يحتاجون إليه للقيام بأدوارهم، يهدف هذا الدليل إلى توفير الأدوات اللازمة لصياغة وتبرير الشكل الفني لمشروعات قوانينهم، فضلاً عن الخيارات الموضوعية التي ينبغي أن يقوموا بها عند صياغة التدابير التفصيلية لهذه المشروعات. ويقترح الفصل التالي والأخير من هذا الباب التمهيدي بعض المعايير والإجراءات التي قد يجدها المسئولون الوزاريون مفيدة عندما يوضحون للمشرعين الكيفية التي سيحددون بها المشكلات الاجتماعية التي تستحق أولوية في الصياغة عند تخصيص الموارد النادرة المتاحة لصياغة مشروعات القوانين.

الفصل الثالث. تحديد أولوية مقترحات الصياغة

1 مقدمة

نظرًا إلى ندرة قدرات الصياغة والقيود التي يفرضها الوقت، يضطر المشرعون في كل مكان إلى تحديد أولوية مشروعات الصياغة. ولا ريب في أن تحديد الأولويات على أساس استخدام كل الموارد المتاحة يستهلك موارد الصياغة النادرة في مشروعات قوانين غير مهمة نسبيًا (انظر مربع 3-1)[1]. وعند مواجهة الطلب المضاعف على إصلاح الأراضي، وتوفير الوظائف، وبناء الطرق وصيانتها، وبناء المشروعات الجديدة، وإصلاح نظم توزيع الخدمات التعليمية والصحية، والمساكن، وعدد لا حصر له من المشكلات الاجتماعية الأخرى، يظهر النقص الذي تعاني منه بلدان العالم الثالث والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية فيما يتصل بموارد الصياغة. ذلك أن الطلب متزايد، في حين أن هذه الموارد غير كافية على الإطلاق. ومن ثم، وجب على المسئولين أن يحددوا أولوية مشروعات الصياغة.

ومثلما يُطلع كبار المسئولين الوزاريين مقدمي مشروعات القوانين من السياسيين على مواد مناسبة من أجل صنع قرار سليم؛ فكذلك الحال عند تحديد الأولويات التشريعية. وباستخدام منهج حل المشكلات (انظر الفصل الرابع)، والتركيز بالدرجة الأولى على دور أولئك المسئولين، فإن هذا الفصل:

١. يشرح بإيجاز السلوكيات التي تنتج عنها قرارات لتحديد الأولويات تبدو أنها قائمة على أساس استخدام كل الموارد المتاحة[2] (في الواقع، تستجيب هذه القرارات بالدرجة الأولى للسلطة والامتيازات)؛
٢. يقترح حلاً ممكنًا لأشكال القصور المؤسسية الواضحة؛
٣. يقترح معايير لتوجيه الموظفين المدنيين عند اختيار المواد التي سيقدمونها إلى صناع القرار.

مربع 3-1: سوء استخدام القدرات النادرة للصياغة

في إحدى ورش العمل التي تدور حول الصياغة التشريعية والتي عقدت في أحد بلدان العالم الثالث، تم إيضاح الصعوبات الجمة التي يواجهها المشرعون عند اتخاذ قرار بشأن مشروعات القوانين التي سينفقون عليها أولاً موارد الصياغة النادرة. وكان معظم سكان ذلك البلد يعانون من تفاوت كبير في توزيع الأراضي؛ وبطالة واسعة النطاق؛ وفجوات فاحشة بين الأغنياء والفقراء تعكس انقسامات عرقية قائمة منذ فترة طويلة؛ ونقص كبير في التعليم المدرسي، والخدمات الصحية، والمساكن. وقد فازت الحكومة الشعبية الجديدة بالانتخابات بعد أن وعدت بإجراء تحسينات كبيرة في مستويات معيشة غالبية السكان.

1. قارن:
E.A. Driedger, RThe Preparation of LegislationS¢, 13 Can. Bar Rev. 33, 43-44 (1953); Keith Patchett, Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, SIGMA papers: No. 18 (OCDE/GD(97) 176; SIGMA-OECD, Paris, 1997).

2. عندما وصف بعض العلماء طريقة تطور الأجندة التشريعية في الولايات المتحدة، كتبوا عن «نموذج سلة المهملات للخيار التنظيمي».
Michael Cohen et al., RA Garbage Can Model of Organizational ChoiceS¢, Admin. Sci. Q., 17 March 1972, at 1-15.

وطلب منظمو ورشة العمل من المشاركين – وكلهم من وزارات حكومية – أن يحضروا معهم مشروعات الصياغة ذات الأولوية في وزاراتهم. فأحضر مسئولو وزارة التجارة والصناعة – الذين من المفترض أن يكونوا معنيين بتوجيه التحول الاقتصادي – ثلاثة مشروعات هي: مشروع للترخيص لشاحنات المقطورة بالسير على الطرق السريعة؛ ومشروع للسماح للشركات بشراء كميات كبيرة من أسهمها؛ ومشروع لإلغاء قانون الربا (الذي يمنع فرض فائدة سنوية تزيد عن ٢٩٪). ولن يدعي أي أحد بالتأكيد أن هذه المشروعات تركز على المشكلات الاجتماعية الرئيسة!

وتجدر الإشارة إلى أن تحديد الأولويات بطريقة مشابهة قد تبدو اعتباطية، وهو ما يكاد يكون موجودًا في كل مكان تقريبًا، يعد سمة من سمات القرارات المتعلقة بترتيب صياغة مشروعات القوانين. وهناك أمثلة أخرى تتضمن متطلبات (تتصل أحيانًا بأموال الجهات المانحة) لصياغة قوانين:

- من أجل التحكم في استخدام الشيك في بلد لا يكاد توجد فيه فروع لبنوك خارج العاصمة؛
- في بلد فقير جدًا لا تكاد توجد به صناعة، من أجل حماية الدوائر المتكاملة من القرصنة الفكرية؛
- في بلد حبيس، من أجل تجريم القرصنة.

2 تفسيرات للتحديد الاعتباطي للأولويات

يحدد هذا الباب أصحاب السلوكيات التي تساهم في انتشار نظم التحديد الاعتباطي للأولويات وماهية هذه السلوكيات، ويقترح تفسيرات لها، كأساس لاكتشاف ما يمكن أن يفعله المسئولون الوزاريون لمساعدة السياسيين على تحديد الأولويات بشكل سليم.

أ. من هم أصحاب السلوكيات التي تؤدي إلى التحديد الاعتباطي للأولويات؟ وما هذه السلوكيات؟

تنشأ معظم مشروعات القوانين في الوزارات؛ وهناك تبدأ الإجراءات العملية لتحديد الأولويات. وتختلف الممارسات الوزارية في تحديد الأولويات حتى داخل البلد الواحد. ففي البلد نفسه الذي أدرجت فيه وزارة التجارة والصناعة مشروع شاحنات المقطورة كأحد المشروعات ذات الأولوية (انظر مربع 3-1)، اقترحت وزارة الشئون الاجتماعية مشروعات قوانين بدت أنها موجهة بشكل مباشر إلى الوفاء بمتطلبات البرنامج الحكومي الجديد لإحداث تحولات في المجتمع. وتضمنت مشروعات لتحويل إدارة خدمات الرعاية الاجتماعية المتزايدة إلى الحكومة المحلية؛ وإنشاء مجالس استشارية جديدة للجمعيات الخيرية المدنية على مستوى المقاطعات؛ ومساعدة متحدِّي الإعاقة، قدر المستطاع، على دخول مجال التوظيف المنتج.

وفي كل حكومة، فعلية كانت أو شرعية، جهة ما تكون مسئولة عن ترتيب مشروعات القوانين من أجل الصياغة؛ وغالبًا ما تكون هذه الجهة هي لجنة التشريع بمجلس الوزراء (لجنة التشريع)(Cabinet Committee on Legislation (CCL ، أو

الجهة الرئيسة للصياغة نفسها، أو جهة حكومية مركزية أخرى. ومن حيث المبدأ، إذا كانت هناك لجنة للتشريع، يتخذ كبار الوزراء الذين تتألف منهم تلك اللجنة قرارًا حول مشروعات القوانين التي ستحصل على أولوية. ومع ذلك، ففي كثير من البلدان، لا توجد جهة مسئولة عن تحديد أولوية مشروعات القوانين. وبدلاً من ذلك، يرسل الوزراء الذين يصدرون تعليمات التكليف مشروعات الصياغة الخاصة بهم مباشرة إلى الجهة الرئيسة للصياغة. ومن حيث المبدأ، يقوم طاقم العمل بتلك الجهة بتوزيع مهام الصياغة حسب أولوية التسلّم. ومن الناحية العملية، لا يحدث هذا دائمًا.

وفي غياب معايير أو إجراءات واضحة، من جانب لجنة التشريع أو غيرها من الجهات، تبدو قرارات تحديد الأولويات في كثير من الأحيان اعتباطية. ولكن المظاهر خادعة. فمن الناحية العملية، يركز الصائغون عادة على صياغة مشروعات القوانين التي يمارس أصحابها أكبر قدر من الضغط؛ أي، مشروعات القوانين المدعومة بالنفوذ. وبصرف النظر عن ذلك، فتحديد الأولويات ليس وليد المصادفة بشكل تام.

تمرين 3-1: تحديد أولوية الإجراءات العملية للصياغة

صف الخطوات التي تتبعها السلطات المعنية، في بلدك، كي تقرر الكيفية التي سيتم بها تحديد أولوية المقترحات التشريعية من أجل الصياغة.

ب. لماذا يجب تجنب تحديد الأولويات بشكل اعتباطي؟

ترجع أسباب تحديد الأولويات بشكل اعتباطي إلى الظروف الموضوعية objective conditions لصناع القرار (افتقارهم إلى نظرية إرشادية؛ وعدم وجود قواعد رسمية تحكم تحديد الأولويات؛ وطبيعة المؤسسات المنوط بها تحديد الأولويات)، والقيود الذاتية (دوافعهم و« قيمهم ومواقفهم الأخلاقية»).

1 القيود الموضوعية على تحديد الأولويات

اعتادت القواعد الرسمية التي ألزمت لجنة التشريع أو الجهة الرئيسة للصياغة بتحديد أولويات الصياغة على ترك تنظيم القرارات والمعايير الخاصة بهذا التحديد في حالة من الغموض. ومن الملاحظ في معظم البلدان أنه كلما قُدم مشروع قانون مقترح إلى المسئولين المعنيين، أعطوه أولوية. ولكن إذا وضعت الحكومة برنامجًا تشريعيًا بصورة دورية، فسيحرم ذلك المسئولين المنوط بهم تحديد الأولويات من فرصة المقارنة بين البدائل المرشحة لتحديد أولويتها. ولا توجد، سوى في عدد قليل من البلدان، قاعدة أو حتى عادة غير رسمية تلزم الوزارة بأن ترفق بمشروعات القوانين المقترحة معلومات عن الظروف الخاصة بالبلد الذي سيسري فيه القانون الجديد. وبدون تلك المعلومات، لن يتمكن صناع القرار من ترتيب مشروعات القوانين إلا حسب الإدراك الشخصي. ولا يوجد لدى لجنة التشريع ولا مسئولي مكتب الصياغة عادة إرشادات لتنظيم الاستفسار عن ظروف مشروعات القوانين التي يسعون إلى تحديد أولوياتها. وفي غياب تلك الإرشادات، يملك المسئولون عن تحديد الأولويات فعليًا سلطة تقديرية غير محدودة. ولا عجب في أن قراراتهم تعكس عادة اعتبارات ذاتية.

2 القيود الذاتية المفروضة على تحديد الأولويات

استخدم المسئولون في الغالب سلطتهم التقديرية لتحديد الأولويات بناء على نظرتهم الشخصية للأمور؛ أي وفقًا لمصالحهم الشخصية (غير المعلنة)، وقيمهم ومواقفهم الأخلاقية. ويبحث هذا الجزء في تأثير تلك الضغوط في قراراتهم المرتبطة بتحديد الأولويات.

أ. الحوافز

تذهب نظرية الخيار العام إلى أن المشرعين «يبيعون» القوانين إلى مجموعة المصالح التي تعرض عليهم أعلى سعر؛ من دعم انتخابي، أو تمويل حملات انتخابية، أو ترق في المجال المهني، أو رشاوى، إلخ. على سبيل المثال، إذا كانت كل التأثيرات الأخرى متساوية، فمن المرجح أن يعطي المسئولون لمشروع قانون مدعوم بقوة من وزارة المالية (التي لها سلطة كبيرة على موازنات الوزارات الممثلة في لجنة التشريع) أولوية على مشروع قانون مدعوم من وزارة الثقافة. كما يعطي مسئولو الجهة الرئيسة للصياغة في العادة أولوية للمشروعات التي يستطيع مقترحوها من الوزراء أن يقدموا لهم مكافآت كبيرة، أو يهددوهم بمزيد من العواقب الوخيمة. وقد يرتبون المشروعات قصيرة الأجل قبل المشروعات طويلة الأجل. (ذلك أن المشروعات المكتملة تكسب الصائغ وجهة الصياغة مزيدًا من الإشادة بإنجازاتهم؛ مما يعني أن مشروعات كثيرة قصيرة الأجل ومكتملة تكسب استحسانًا أفضل من مشروعات قليلة طويلة الأجل). وإذا كان لوزير العدل سلطة ترشيح قاضٍ للمحكمة العليا، فقد يدفع ذلك كبير الصائغين البرلمانيين الطَّموح إلى إعطاء الأولوية عن قصد لمشروع قانون مقدمٍ من وزارة العدل. وسوف يشعر أحد الوزراء بضغوط لإعطاء أولوية لمشروع قانون تدعمه مؤسسة تمتلك مصنعًا كبيرًا في الدائرة الانتخابية للوزير؛ في حين يشعر وزير آخر بضغوط قوية نتيجة الرشوة.

ب. القيم والمواقف الأخلاقية

قد يمارس أعضاء مجلس الوزراء ضغوطًا من أجل صياغة مشروعات قوانين تؤيدها وزاراتهم، وقد يؤخرون المشروعات التي تعتبر من وجهة نظرهم غير مهمة. وتبنيًا للخرافة القائلة بأن مسئولي الجهة الرئيسة للصياغة لا شأن لهم بموضوع مشروع القانون، فقد لا يقدر هؤلاء المسئولون نوعًا أو آخر من مشروعات القوانين حق قدره. وعندما يفوق الطلب على خدمات الصياغة قدرات جهة الصياغة، فلن يكون أمامها من خيار سوى تحديد الأولويات. ولا توجد إجراءات عملية رسمية لهذا التحديد سوى في عدد قليل جدًا من جهات الصياغة. وعوضًا عن ذلك، تؤثر العلاقات الشخصية عادة في ترتيب أولوية مشروع القانون. وفي بعض البلدان، قد يقوم مسئولو جهة الصياغة – ممن شغلوا مناصب في نظام سابق – بفرض قيمهم الخاصة لتأخير صياغة مشروعات قوانين تستهدف إحداث تحولات في المجتمع. ففي جنوب إفريقيا، على سبيل المثال، ساورت الشكوك كثيرًا من النواب المنتخبين حديثًا إزاء قيام الصائغين ممن لديهم سنوات خبرة عملية كثيرة في ظل سياسة التمييز العنصري بإعطاء دَفعة لمشروعات القوانين التي تعزز العمل الإيجابي.

ومن الناحية العملية، لا يتوافر عادة لدى أعضاء لجنة التشريع وطاقم الجهة الرئيسة للصياغة سوى قدر ضئيل من القدرات المؤسسية أو المهنية لترتيب مشروعات القوانين حسب المصلحة العامة. ولم يكن هناك مفر من قيام بعض

أعضاء اللجنة وجهة الصياغة بتحديد الأولويات حسب المصالح والأيديولوجيات الشخصية - التي كثيرًا ما تستجيب إلى الضغوط الممارسة من أصحاب السلطة والامتيازات. وفي ذلك العالم، كيف يستطيع المسئولون المعنيون، من خلال المواد التي يضعونها على مكاتب المسئولين المنوط بهم تحديد الأولويات، أن يزيدوا من احتمال استناد هذا التحديد إلى الاستدلال المستمد من الخبرة، وليس إلى المصالح أو القيم الشخصية؟

3 «مؤسسات» لتحديد أولوية مشروعات الصياغة: من الذي يحدد الأولويات؟

يتطلب تحسين الإجراءات العملية لتحديد الأولويات إدخال تحسينات على السلوك المؤسسي المتصل بهذا التحديد، وكذلك على معايير صنع القرار المتصلة به أيضًا. ويناقش هذا الجزء قرارات تحديد الأولويات ذات الطابع السياسي، وضرورة التأكد من إضافة قدر كافٍ من المدخلات إلى تلك الإجراءات العملية.

ولا يمثل تحديد الأولويات مسألةً فنيةً، وإنما يمثل مسألةً سياسيةً؛ لأنه يحدد اتجاه ممارسة الحكومة لسلطة الدولة. وينبغي أن تستند قرارات تحديد الأولويات، بقدر الإمكان، إلى المصلحة العامة كما يحددها الاستدلال المستمد من التجربة. وبصرف النظر عن ذلك، فإن الإجراءات العملية لتحديد الأولويات تجسد، في نهاية المطاف، ممارسة سلطة الدولة التي يقوم بها كبار المسئولين السياسيين في الحكومة؛ أي مجلس الوزراء (في الواقع، عادة ما تكون لجنة التشريع بمجلس الوزراء هي المسئولة عن ذلك). وبالمنطق نفسه، يجب أن يستند تحديد الأولويات داخل الوزارة في النهاية إلى الوزير. ومع ذلك، يجدر بكبار المسئولين، في كل من الوزارات والجهة المنوط بها تحديد الأولويات، أن يجمعوا المشروعات التشريعية المقترحة، مرفقة بالمعلومات الضرورية ليتمكن صناع القرار من ترتيبها بحكمة (انظر مربع 3-2).

مربع 3-2: إجراءات تحديد الأولويات[3]

«يتطلب البرنامج التشريعي من حيث المبدأ:

- إسناد مسئولية وضعه، نيابة عن أو بناء على موافقة مجلس الوزراء، إلى جهة على رأس الحكومة؛
- إجراءات عملية تمكن تلك الجهة من اتخاذ قرار بشأن الأولويات التشريعية، أي، تحديد المشروعات التشريعية الممكنة التي ستشكل جزءًا من برنامجها التالي... إذا كانت تلك المشروعات سيتم إنجازها بشكل مُرضٍ.
- إجراءات عملية منصوصًا عليها (تحدد على سبيل المثال المعلومات التي يجب تقديمها فيما يتصل بالمشروعات التشريعية المقترحة) وجدولاً زمنيًا سنويًا لهذه الإجراءات، حتى تستطيع الوزارات أن تخطط للمستقبل وتعد ترتيباتها في وقت مناسب؛

3. OECD, see note 1 above.
المبادئ التالية المقترحة لصياغة برنامج تشريعي.

- وضع البرنامج لفترة طويلة بما يكفي لإعطاء الوزارات مهلة كافية لاستكمال المشروعات التشريعية الأكبر والأعقد (التي قد تستغرق، إذا تم وضع السياسة والتشاور بشأنها بشكل صحيح، أكثر من سنة تقريبًا، وهي الفترة المعتادة لوضع البرنامج)؛
- إجراءات للتعامل مع المشروعات التشريعية الملحة التي تظهر بعد سريان البرنامج التشريعي؛
- الموافقة على عدم بدء الوزارات في وضع برنامج تشريعي إلا إذا وافقت عليه الحكومة في مجملاً بوصفه جزءًا من البرنامج التشريعي (مما يحفظ الموارد من استخدامها في مشروعات قد لا تتم مواصلة إنجازها.

ولن يتمكن الصائغون من وضع التفاصيل الدقيقة لمشروع قانون قد يحل مشكلة اجتماعية معينة إلا من خلال الإجراءات العملية للصياغة، وفي أثناء التحليل الدقيق للأدلة المتاحة ذات الصلة. ويجب أن يتم تحديد الأولويات عندما تكون تلك الإجراءات العملية على وشك أن تبدأ. وحيث إن تحديد الأولويات قد يقترح حلاً قبل البدء في البحث الأساسي حول سمات المشكلة في إطار البلد، فإن هذا التحديد باسم مشروع القانون المقترح يمكن - بلا شك- أن يغير مسار النتائج. (افترض على سبيل المثال أن شراء منزل في بلد معين يتطلب إحضار كمٍّ هائل من النقود. إذا أراد المسئولون أن يحددوا أولوية صياغة «قانون للشيك» يُحسن نظام الدفع في ذلك البلد، فإن ذلك ينطوي على اتخاذ قرار بشأن الحل التشريعي - أي مشروع قانون يسهل استخدام الشيك - ليس من خلال تحليل واقع البلد، وإنما بإصدار عملات ورقية غير قابلة للتحويل إلى ذهب. وقد يثبت أن هناك حلاً آخر لمشكلة الدفع أكثر ملاءمة). ومن الأفضل بكثير أن يتم تحديد الأولويات تحت اسم المشكلة الاجتماعية التي تبحث لها الحكومة عن حل تشريعي (هنا، تبرز صعوبات الدفع في مناطق لا توجد بها حتى مكاتب للبريد، ناهيك بوجود فروع للبنوك). ومن ثم، فإن تحديد المشكلة الاجتماعية، بدلاً من تسمية حل تشريعي معين لها، يضمن دراسة كل الاحتمالات للوصول إلى الحل الذي من المرجح، في ظل الظروف القائمة، أن يحقق أفضل النتائج.

وحيث إن تحديد الأولويات يتطلب المقارنة بين مشروعات الصياغة، فإنه يتطلب أيضًا إصدار قرارات دورية. إذ ينبغي على الجهة الحكومية المسئولة أن تقوم بانتظام، مرة في السنة على الأرجح، بجمع مشروعات الوزارات المقترحة وترتيبها في برنامج تشريعي وطني[4]. وشأنها في ذلك شأن كل أشكال التخطيط، يجب أن تظل قرارات تحديد الأولويات مرنة. فإذا أقنعت الظروف المتغيرة، خلال سنة، الوزارة بأن تقترح تشريعًا جديدًا لحل مشكلة اجتماعية طارئة، ينبغي على الجهة المنوط بها تحديد الأولويات أن تقيِّم بحس ناقد مطالبة أصحاب مشروع القانون بإدخاله في قائمة الأولويات.

ولتوظيف الواقع والمنطق في تحديد أولوية مشروعات الصياغة، يجب أن يوضع أمام الجهة المنوط بها هذا التحديد المشروعات التشريعية المتنافِسة على وقت الصياغة. وللبدء في تحضير تلك المجموعة من المشروعات، ينبغي على الوزارات أن تعد قائمة بالمشكلات الاجتماعية التي ترى أن من الضروري إيجاد حلول تشريعية لها. وينبغي على تلك

4. See SIGMA, note 1 above.

الوزارات، كخطوة تمهيدية، أن تقدر المراحل المطلوبة للصياغة (مثل البحث أو التشاور)؛ والوقت اللازم لتنفيذها؛ وإعادة النظر الدورية في الجداول الزمنية[5]. وينبغي على تلك الوزارات أيضًا أن ترفق ببرنامجها التشريعي المقترح مذكرات تصف الواقع والمنطق الذي شكل أساس الترتيب النسبي الموصى به لكل مشروع قانون.

وينطوي التخطيط الاجتماعي في النهاية على خيار سياسي. وعلى المخططين الأكفاء أن يختاروا عن بينة وتقدير للقيود والموارد الفنية. وبقدر الإمكان، ينبغي أيضًا أن يستند تحديد أولوية مشروعات الصياغة، بوصفه أعلى أشكال الخيار السياسي، إلى قاعدة متينة من المعلومات. ولكن ما المعايير التي ينبغي على المسئولين الوزاريين أن يضعوها في الحسبان عند تقديم تلك المعلومات الأساسية؟

4 معايير تحديد الأولويات

يتطلب استخدام الاستدلال والخبرة من قبل الجهة المنوط بها تحديد الأولويات أن تزن مشروعات الصياغة المقترحة من حيث التكاليف والمزايا النسبية الاقتصادية والاجتماعية، على أن تضع على رأس القائمة المشروعات التي من المحتمل أن تحقق أعلى صافٍ من المزايا الاجتماعية (انظر الفصل الرابع). ولذا، ينبغي على الموظف المدني المسئول عن إعداد الأوراق اللازمة لاتخاذ قرار حول تحديد الأولويات أن يقدم عدة فئات من المعلومات. ويجب على الجهة المنوط بها هذا التحديد أن تكون على علم بإجمالي الموارد -المالية، والطبيعية، والبشرية - التي يمكن أن تخصصها الحكومة لمشروعاتها التشريعية. وينبغي أن تكون مقترحات المشروعات التشريعية المتنافسة على الأولوية مصحوبة بأربعة أنواع من المعلومات:

1. مدى تأثير المشكلة الاجتماعية المحددة في السكان، وأكثر الفئات تأثرًا بها.
2. الاستراتيجية العامة التي تقترح الوزارة اتباعها لمعالجة المشكلة، والأثر الاجتماعي المحتمل للتشريع المقترح - أي من هو الرابح، ومن هو الخاسر، وما مدى الربح أو الخسارة.
3. قابلية «تنفيذ» التشريع المقترح؛ أي الموارد - المالية، والبشرية، والطبيعية - التي تعتقد الوزارة أنها ضرورية للتخفيف من حدة المشكلة الاجتماعية المحددة، ومدى توافر تلك الموارد.
4. الصعوبة النسبية في صياغة مشروع قانون يمكن تنفيذه، في ظل موارد الصياغة المتاحة والمشروعات المتنافسة.

ومن خلال تركيزه على قضايا التنمية الاقتصادية، سيقف هذا الجزء عند مناقشة كل فئة من فئات المعلومات السابقة تباعًا.

5. SIGMA, note 1 above.

أ. خطورة المشكلة الاجتماعية قيد البحث

ينبغي أن يعكس القرار الذي يحدد الأولوية المناسبة لمقترح تشريعي خطورة المشكلة الاجتماعية التي يعالجها. وفي البلدان الفقيرة في العالم، يمثل التردي الهائل في مستوى معيشة غالبية السكان - أي فقرهم واستضعافهم - المشكلة الاجتماعية المهيمنة. ولكل التشريعات تأثير ما في التنمية وإحداث التحول الانتقالي. وتهدف كثير من القوانين صراحة إلى إزالة العوائق التي تحول دون نجاح عملية التنمية.

ولا يتطلب تحسين مستوى معيشة غالبية السكان زيادة الفطيرة، أي المجموع الإجمالي لقيمة السلع والخدمات[6] فحسب، وإنما يتطلب أيضًا حسن توزيعها. وكما أكدنا في الفصل الأول، فإن سوء تخصيص الموارد يعكس عمومًا الطريقة التي تستخدمها المؤسسات القائمة في إنتاج وتوزيع السلع والخدمات. ولن يتمكن النظام القانوني من تخفيف حدة فقر الغالبية وقلة حيلتها إلا من خلال تغيير أنماط السلوك التي تشكل تلك المؤسسات.

ولكن، كيف ينبغي على المشرعين أن يقيموا التأثير التفاضلي للسلوكيات النمطية القائمة في الناتج القومي لبلدهم، ودخله القومي، وطريقة توزيع هذا الدخل؟ لهذا الغرض، ينبغي على المشرعين - والصائغين العاملين لديهم - أن يتزودوا على الأقل بمعرفة أولية بالاقتصاد. ويقدم هذا الجزء تصورًا يفسر السبب وراء ضرورة قيام الجهات المنوط بها تحديد الأولويات بإعطاء أولوية، ليس لمشروعات القوانين التي تعزز الرفاهية والإنصاف فحسب، وإنما لمشروعات القوانين التي تحسن المؤسسات الإنتاجية أيضًا، كما يحلل هذا الجزء الآثار الضمنية لذلك التصور بوصفها أساسًا لتحديد أولوية التشريعات في أربعة قطاعات اقتصادية أساسية.

1 تصور للقانون والتغيير الاقتصادي

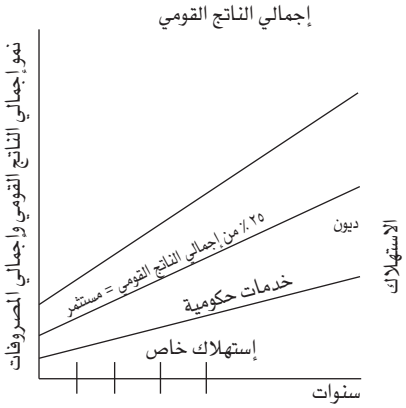
يبرر هذا الجزء أولاً تأكيده على أهمية السلوكيات النمطية التي تحكم استخدام موارد الدولة لإنتاج السلع والخدمات؛ ويقدم، ثانيًا، نموذجًا بسيطًا يوضح فيه السمات الأساسية للتخصيص العالمي للموارد.

أ. لماذا الإنتاج والإنصاف كلاهما؟

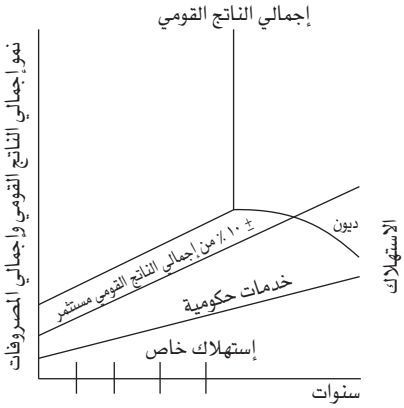
يتفق الاقتصاديون بمختلف مذاهبهم على أنه لكي ينمو الاقتصاد، ينبغي أن يولِّد مدخرات لإعادة استثمارها في مشروعات إنتاجية. ويتكون الاستهلاك من السلع المعدة للاستهلاك العام (التعليم، والصحة، والمتنزهات، إلخ) فضلاً عن جميع السلع التي يشتريها أفراد ومشروعات القطاع الخاص. وتهدف كل الحكومات إلى تشجيع الجهود الرامية إلى زيادة إجمالي كمية السلع المستهلكة على الصعيدين العام والخاص المتاحة لسكانها. ويعني ذلك أيضًا زيادة إجمالي الناتج القومي باستمرار؛ لأن البلد لا يستطيع أن يستهلك ما ليس في جعبته. وإذا أراد بلد ما أن يكون لديه مستشفيات، ومدارس، وطرق، وإمدادات مياه، ومتنزهات، وبرامج ثقافية، ومعاشات تقاعدية لكبار السن وحالات العجز، وخصائص أخرى تميز دولة الرفاهية الحديثة؛ ينبغي عليه أن ينتج ما يكفي من السلع والخدمات لسداد قيمة هذه

6. في أدبيات التنمية، يسمى ذلك إجمالي الناتج المحلي أو الدخل القومي.

المتطلبات، إضافة إلى نسبة تقدر بنحو ٢٥ في المائة من أجل إعادة الاستثمار. وفي سنوات الاندفاع التالية للتحرر من الاستعمار، زاد عدد كبير من الدول النامية من كمية تلك البنود الاستهلاكية دون أن يغير السلوكيات النمطية التي تحدد تخصيص الموارد الوطنية؛ أي المنتجات الزراعية والمعدنية، والعمالة، والموارد المالية. وارتفع الاستهلاك، لا سيما الاستهلاك العام.



أ. استثمار ٢٥٪ من إجمالي الناتج القومي في الإنتاج = أساسي لزيادة معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج القومي بشكل كبير.



ب. استثمار ١٠٪، أو أقل، من إجمالي الناتج القومي في الإنتاج يؤدي إلى انخفاض معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج القومي؛ مما يستلزم الاقتراض من أجل الحفاظ على مستوى الاستهلاك = فخ الديون

الشكل 3-1: فخ الديون

وقد شجعت السلوكيات النمطية الموجودة في كثير من البلدان أيضًا على إنتاج المواد الخام من أجل التصدير. ولكن ترتب على زيادة إجمالي صادرات العالم الثالث بمعدل أكبر بكثير من معدل الطلب، أن انخفضت أسعار تلك الصادرات. ونظرًا إلى قلة الاستثمارات في التوظيف والإنتاج الزراعي والصناعي الموجهين نحو الاقتصاد الوطني، أصاب الركود إجمالي الناتج القومي والدخل القومي في تلك البلدان. ولكي تحافظ تلك البلدان على برامج الرعاية الاجتماعية الشعبية، بدأت حكومات تلك البلدان في الاقتراض بقوة من الخارج والداخل، مما فاقم معدلات التضخم.

وخلال بضع سنوات، وقعت كثير من الحكومات في «فخ الديون». ولكي تهرب من هذا الفخ، توجهت إلى صندوق النقد الدولي ناشدة المساعدة. وكانت شروط الصندوق لمساعدتها تقتضي منها أن تتبنى تدابير أفضت إلى تفاقم المشكلات التي تعاني منها الأغلبية الفقيرة من سكان تلك البلدان، مثل:

- خفض قيمة العملة وزيادة الضرائب على الاستهلاك الخاص، مما ساهم في ارتفاع تكاليف معيشة الفقراء؛
- تسريح العاملين بالقطاع الحكومي مما زاد من معدلات البطالة والبطالة الجزئية المرتفعة في الأصل؛
- زيادة معدلات الاقتراض المحلي التي أعاقت معدل النمو والتوظيف في المشروعات المحلية صغيرة الحجم؛

- تخفيض الخدمات الاجتماعية الذي أدى في كثير من الأحيان إلى خفض برامج الصحة، والتعليم، والرعاية الاجتماعية.

ومع نهاية القرن العشرين، ألحت كثير من المنظمات غير الحكومية، وكذلك المتحدثون باسم حكومات العالم الثالث، على طلب المساعدة على تخفيض الديون وصياغة سياسات بديلة من المرجح أن تحسن مستوى معيشة غالبية السكان بصورة أفضل.

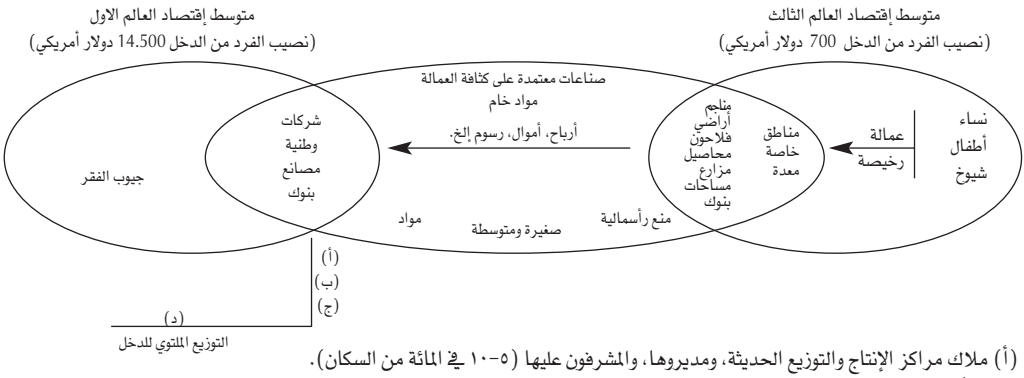
ولكي تهرب حكومات العالم الثالث من فخ الديون وتحدد وتنفذ برامج إنمائية أكثر إنصافًا واستدامة، كان لزامًا عليها أن تعيد تنظيم السلوكيات النمطية الوطنية الاجتماعية-الاقتصادية التي بدا أنها تعوق جهود رعاياها للخروج من أزمة الفقر الطاحنة. ولتحقيق ذلك، لم تكن ثمة وسيلة متوفرة سوى القانون.

ب. نموذج لفقر العالم الثالث

يبين هذا النموذج البسيط (انظر الشكل 3-2) التخصيص المشوَّه الذي تشكل عبر التاريخ للموارد الطبيعية، والبشرية، والمالية الذي يبدو أنه يجسد أساس المشكلات الاجتماعية الرئيسة في معظم بلدان العالم الثالث، وبشكل متزايد، في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية.

فخلال حقبة الاستعمار، كانت الأقلية الغنية في معظم بلدان العالم الثالث - المكونة عادة من المستوطنين الاستعماريين أو آخرين مقربين منهم -توظف عمالة منخفضة التكلفة لإنتاج المنتجات المعدنية والزراعية وتصديرها إلى أسواق العالم الأول. وكانوا يدفعون لعمالهم (الذين كانوا في الغالب من المهاجرين الذين يسعون إلى الهروب من المناطق النائية المهملة) أجورًا تعادل ربع أجور العمال في العالم الأول أو أقل. وظلت غالبية سكان تلك البلدان تعيش في حالة من الفقر المدقع.

الشكل 3-2: السمات المميزة للفقر في العالم الثالث



(أ) ملاك مراكز الإنتاج والتوزيع الحديثة، ومديروها، والمشرفون عليها (٥-١٠ في المائة من السكان).
(ب) الأجراء (١٥-٤٠ في المائة من السكان)
(ج) السكان العاطلون أو العاطلون جزئيًا (نسبتهم غير معروفة - وهم يشكلون على الأرجح ٤٠ في المائة من قوة العمل).
(د) فلاحون في مناطق نائية.
(ه) جيوب متزايدة من فقراء العالم الأول.

مربع 3-3: استمرار الفقر في العالم الثالث

بينما تفوق صادرات بضعة بلدان من العالم الثالث قيمة وارداتها سنويًا، في شكل أرباح، وفوائد، وعوائد أسهم، ورؤوس أموال مهربة؛ تنفق تلك البلدان في المجمل في شكل أرباح، وعوائد أسهم، وفوائد أكثر مما تجنيه من عوائد صادراتها.

وقد أشارت تقديرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أنه، في نهاية القرن العشرين، قام أولئك الذين يعيشون في دول صناعية – وهم يمثلون ربع سكان العالم – باستهلاك أكثر من ثلاثة أرباع موارد العالم.[7] وحتى هذا الرقم يخفي عدم الإنصاف الحقيقي. ذلك أن توزيع الدخل في العالم الثالث ما زال غير متوازن بشكل حاد. إذ يحصل أقل من ١٠ في المائة من السكان عادة على ٥٠ إلى ٧٥ في المائة من الدخل القومي لأي بلد من بلدان العالم الثالث. ويدل ذلك على أن نخبة صغيرة جدًا تستهلك النصيب الأكبر من حصة العالم الثالث الصغيرة من موارد العالم.

وبعد الاستقلال، ظل الفقر رفيقًا لمعظم سكان العالم الثالث (ولأسباب تاريخية مختلفة، عاود الظهور أيضًا في الدول الجديدة التي تمر بمرحلة انتقالية). وفي العالم النامي، بقيت المؤسسات الاقتصادية الاستعمارية لفترة طويلة بعد اختفاء نظيراتها السياسية.

مربع 3-4: كيفية تكرار الأنماط السلوكية المؤسسية

كما يوضح الشكل 1-1، ما لم يحدث تغيير في «نطاق الخيارات» الخاص بالقائمين بالأدوار الذين يشكلون «المؤسسة» – أي القانون، أو السلوك المتوقع من الجهة المنوط بها التنفيذ، أو القيود والموارد غير القانونية في بيئة القائمين بالأدوار – فإن من المرجح أنهم سيواصلون التصرف وفقًا للأنماط السلوكية نفسها، مهما كانت مختلة وظيفيًا («قاعدة تكرار الأنماط السلوكية المؤسسية»).

ففي شرق وجنوب إفريقيا، على سبيل المثال، صادرت الحكومات الاستعمارية أفضل الأراضي لإعطائها للمزارعين من المستوطنين الاستعماريين، وفرضت ضرائب رؤوس لم يقصد بها زيادة الإيرادات، بل دفع الذكور الأفارقة في المقام الأول إلى العمل في المزارع وشركات التعدين التي يملكها البيض. وبقيت النساء، والأطفال، والشيوخ الأفارقة في المناطق الريفية، لا يعرفون سوى زراعة «المحاصيل المعيشية» المعتمدة على تقنية منخفضة.[8] وبمرور الوقت، وحتى بعد إلغاء القوانين الخاصة بضريبة الرؤوس، ظهرت «مؤسسات» أبقت على هذا النمط من الهجرة. وأصبحت الزوجات والأبناء يعتمدون على التدفقات النقدية الهزيلة التي يرسلها العمال المهاجرون؛ ولم تُبقِ أنماط الزراعة والعمل سوى القليل

7. United Nations Development Programme ROverviewS¢ of the Human Development Report (1998).

8. شكّل ذلك الأساس المنطقي الذي جعل المشروعات الاستعمارية تدفع أجوراً منخفضة. ففي بلدان العالم الأول، كان من غير المقبول أن يراعى في الأجر إعالة عامل المصنع وحده، بل أسرته أيضًا. وفي الخرافات الاستعمارية، من المفترض أن يكون الدخل الناتج عن المزارع العائلية التي تحرثها النساء في الوطن كافيًا لإعالة زوجات العمال وأبنائهم، ومن ثم لا داعي لأن يدفع الاستعماريون سوى مرتب يكفي لإبقاء العمال الذكور على قيد الحياة.

للرجال ليفعلوه في المزارع. وشجعت شركات التوظيف العمال الذكور على الدخول ضمن قوة العمل المهاجرة. وفي بعض الأماكن، ظهرت أيديولوجية جعلت من الهجرة للعمل أحد طقوس الانتقال إلى مرحلة الرجولة. وقد أصبحت هذه الأنماط المتكررة من السلوك من القوة بمكان بحيث إنه عندما قامت جنوب إفريقيا لأسباب متنوعة بتحسين التقنية المستخدمة في مناجمها، التي قللت بدروها من الطلب على العمال المهاجرين، لم يرجع هؤلاء إلى الزراعة - حتى في البلدان المجاورة حيث كان بإمكانهم الوصول إلى الأراضي الزراعية. وبدلاً من ذلك، كانوا ينضمون عادة إلى الصفوف المتزايدة من العاطلين جزئيًا وكليًا.

ومع قلة التغيير الموجه في التنظيمات، ظلت المؤسسات الاجتماعية-الاقتصادية الموروثة توجه العمال إلى العمل في مزارع ومناجم بالمناطق الخاصة المعدة للتصدير (انظر الشكل 3-2). وظلت شركات الجملة التجارية الكبرى، التي تربطها في كثير من الأحيان علاقات بمشترين من شركات عبر وطنية، ظلت تشتري محاصيل صغار المزارعين بأسعار منخفضة. ومع اقتراب نهاية القرن العشرين، قامت مجموعة محدودة من مصانع العالم الثالث بتوظيف عمال غير مهرة لتجميع ومعالجة مكونات الأجهزة والمواد المستوردة. وباستخدام الماكينات، والمعدات، والأجزاء والمواد نصف المعالجة المستوردة من الخارج، أنتجت تلك المصانع وصدرت سلعًا استهلاكية رخيصة - مثل الأحذية، وأجهزة التلفاز، وقطع غيار الكمبيوتر. واعتادت تلك الصناعات أن تدفع لعمالها ربع الأجور التي يكسبها عمال العالم الأول أو أقل. واستمرت صفوة العالم الثالث في إنفاق الأرباح التي حققتها بلدانها بصعوبة من صادراتها على استيراد السلع الاستهلاكية الكمالية. وما زالت معظم شعوب العالم الثالث تعيش في حالة من الفقر لا يستطيع كثير من مواطني العالم الأول حتى تخيلها.

ولكن الاتجاه الذي ساد نهاية القرن العشرين نحو إيجاد مزيد من الاقتصادات التي تحركها السوق لم يحدث تغييرًا ملحوظًا في الصورة المرسومة في الشكل 3-2. فقد ظلت المؤسسات المسئولة عن الملكية والعقود تقدم الرشاوى إلى الشركات عبر الوطنية والصفوة الوطنية الغنية لكي تجني أرباح التسهيلات الإنتاجية والتسويقية في العالم الثالث. ونتيجة لعدم رغبة المؤسسات المصرفية المملوكة محليًا وأجنبيًا على حد سواء في المخاطرة بإقراض صغار رجال الأعمال في «القطاع غير الرسمي»، كانت تلك المؤسسات تميل إلى إقراض الأموال بالدرجة الأولى إلى المزارع، والمصانع، والشركات التجارية الكبرى. وظلت المشروعات الكبيرة مملوكة أو خاضعة لسيطرة الشركات عبر الوطنية أو الصفوة المحلية التي أصبحت جزءًا من الاقتصاد العالمي. وما زالت بلدان العالم الثالث والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية لا تصدر في الأساس السلع المنتجة بواسطة عمالة منخفضة التكلفة فحسب، بل تصدر أيضًا الفوائض الاقتصادية الناتجة عن تلك السلع. واستمر الفقر والاستضعاف واسعا النطاق مصدرين أساسيين للعديد إن لم يكن لمعظم المشكلات الاجتماعية في العالم الثالث.

ولا تستطيع مشروعات الصياغة التشريعية أن تعالج هذه المشكلات إلا خطوة فخطوة. وفيما يتصل بالقطاعات الاقتصادية الرئيسة على الأقل، يجب على الجهات المنوط بها تحديد الأولويات أن تستوعب السياق الأكبر الذي يسمح

«لمؤسسات» بلدانها الموروثة أن تبقي على الفقر والاستضعاف. ولكي تقرر تلك الجهات في ذلك السياق أي القوانين ستصوغها أولاً، ستحتاج إلى مزيد من المعلومات التفصيلية حول المشكلة الاجتماعية موضع البحث، و«المؤسسات» المختلة وظيفيًا المحدودة نسبيًا التي تشكل تلك المشكلة، التي سيغيرها كل مشروع من مشروعات الصياغة المقترحة.

2 تحديد الروابط الاقتصادية الأساسية الممكنة

لكي يعالج القانون مشكلة اجتماعية بفعالية، ينبغي أن يغير أسباب المشكلة أو يزيلها. ويتمتع المسئولون الوزاريون عادة بحرية الاطلاع على التقارير التي توفر الأدلة التي تحتاج إليها الجهات المنوط بها تحديد الأولويات لكي تقدر الحد الذي يبدو أن مجموعة معينة من السلوكيات - أي «المؤسسات» المختلة وظيفيًا - تساهم به في المشكلات الاجتماعية الأكبر. (وكلما كان التفسير قويًا - أي، كلما شرح مزيداً من الأدلة -زاد احتمال قدرة الحلول التشريعية المناسبة على التقليل بشكل ملحوظ من حدة المشكلة الأكبر). ولمساعدة المسئولين الوزاريين على تحديد الأسباب المؤسسية المحتملة للمشكلات الاجتماعية في الظروف الفريدة لبلدانهم، يضع هذا الجزء مخططًا عامًا للأسباب التي يبدو، في معظم بلدان العالم الثالث، أنها تميز القطاعات الاقتصادية الرئيسة الأربعة، وهي: الزراعة؛ والصناعة؛ وتجارة الجملة؛ والتمويل (بما في ذلك الاستثمار الأجنبي الخاص). وقد تمد هذه المعلومات بدورها صانعي القرار بأساس من المنطق والحقائق لتمكينهم من تقييم الأهمية ومن ثم الأولوية النسبية التي ينبغي أن يعطوها للتشريع المقترح.

أ. الزراعة

فسّر انخفاض الإنتاجية الزراعية للفلاح والمزارع الصغيرة قدرًا كبيرًا من الفقر السائد في معظم بلدان العالم الثالث. وقد اتفق معظم الخبراء الزراعيين على أن هذا الانخفاض، خارج المناطق الخاصة المعدة للتصدير في العالم الثالث، يعكس استفادة الفلاحين المحدودة من ستة عناصر من عناصر الإنتاج:

١. المساحة الكافية من الأراضي الصالحة للزراعة والمروية بشكل جيد؛
٢. المدخلات الزراعية الأساسية (مثل الأسمدة، والماكينات المناسبة، والبذور، وإمدادات المياه، إلخ)؛
٣. الائتمان لشراء تلك المعدات؛
٤. التقنية الملائمة لتحسين صافي الإنتاج (بما في ذلك الأمور المتصلة بفاقد المحاصيل الناتج عن عدم كفاية تسهيلات التخزين أو النقل)؛
٥. المهارات الضرورية لاستخدام تلك التقنية؛
٦. الأسواق، بما في ذلك النقل، والتخزين، والتسهيلات التسويقية التي تمكن المزارعين من بيع إنتاجهم المتزايد.

وقبل تحديد أولوية المقترحات التشريعية الموضوعة لإعادة تنظيم المؤسسات الزراعية، يحتاج صناع القرار المعنيون إلى حقائق عن الكيفية التي يمكن أن يؤثر بها كل مقترح على العوامل الستة. وفضلاً عن ذلك، وكما هو مقترح في مربع 3-5، يحتاج صناع القرار إلى معلومات عن التأثير المحتمل لتغيير المؤسسات في العلاقة بين التنميتين الصناعية والزراعية.

مربع 3-5: التوازن بين الصناعة والزراعة

أثبت تغيير المؤسسات بهدف رفع الإنتاجية المنخفضة للمزارع أن له مزايا وعيوبًا. فمن جهة، تمكن صغار المزارعين من خلال التحولات التي حدثت في بعض «المؤسسات» من إنتاج كميات أكبر سواء لسد احتياجاتهم الخاصة، أو لبيعها وشراء السلع التي تتيحها التقنيات الصناعية الحديثة. ومن الملاحظ أن التوسع في مبيعات المزارعين ساعدهم على زيادة دخولهم العائلية وتوسيع نطاق الأسواق الداخلية أمام الصناعات المحلية التي توظف العمالة الوطنية. ومن جهة أخرى، إذا زاد اعتماد المزارعين على الأدوات، والأسمدة، والمبيدات الحشرية المستوردة لإنتاج محاصيل مزروعة بهدف التصدير إلى الأسواق العالمية المكتظة بالسلع، فستتفاقم بتصرفهم هذا الاتجاهات التي تزيد من تخبط الأسعار العالمية وموازين المدفوعات في بلدانهم. ولمجابهة ذلك، ينبغي على المشرعين أن يولوا اهتمامهم بالتشريعات التي تشجع الصناعات الوطنية، وذلك لتوفير الأدوات والمعدات التي يحتاج إليها المزارعون للتوسع في إنتاجهم، فضلاً عن إمداد الأسواق الداخلية المتنامية بالسلع الاستهلاكية.

وعلاوة على ذلك، فإن تغيير «المؤسسات» الذي شجع على زيادة إنتاج كل عامل بالمزرعة، قد أدى لا محالة إلى انخفاض النسبة المئوية للسكان العاملين بالمزراع بمرور الوقت. إذ اتجهت المزارع الكبيرة إلى الضغط على صغار المزارعين لإخراجهم من السوق، والاستغناء عن أعداد متزايدة من العاملين فيها. وقد أحدث ذلك مشكلة جديدة، فأين سيجد أولئك الذين تم إبعادهم من الأراضي عملاً؟ لذلك، ينبغي على المسئولين أن يمدوا الجهات المنوط بها تحديد الأولويات بمعلومات عن التأثير المحتمل للقوانين التي تستهدف إحداث تحولات بالقطاع الزراعي في التوظيف والتوزيع المنصف للدخول في الريف. كما ينبغي أن يقدموا إليهم حقائق عن احتمالات التوسع في الصناعة كي تؤدي وظيفتين، هما: توفير وظائف للأعداد المتزايدة من العمال الريفيين النازحين، وإنتاج مزيد من الأدوات، والمعدات، والسلع الاستهلاكية منخفضة التكلفة من أجل السوق الداخلية الآخذة في التوسع.

وعند تحديد أولوية التشريعات، ينبغي على صناع القرار أن يوازنوا بين التوسع في النمو الزراعي والصناعي، والتوظيف، والأسواق المحلية. وعليهم أيضًا أن يسعوا إلى تجنب الحلول التي تبدو سهلة ظاهريًا والتي تؤدي إلى تفاقم الاعتماد على الأسواق الخارجية المكتظة بالسلع، وأن يولوا اهتماماً بتغيير «المؤسسات» التي يغلب أن تشجع على إحراز تنمية ربما تكون أكثر تدرجًا ومن ثم أكثر استدامة.

ب. الصناعة

لطالما نظر معظم الاقتصاديين إلى الصناعة بوصفها محركًا قويًا للتنمية. فمن خلال إنتاج سلع منخفضة التكلفة وتوفير وظائف جديدة، قد تحسن التنمية الصناعية بشكل ملحوظ من الظروف المادية لحياة الناس. ولكي يحدد المسئولون المنوط بهم تحديد الأولويات ما إذا كان القانون المقترح الذي يستهدف تشجيع التصنيع سيساعد على الوفاء بهذا الوعد أم لا، يحتاج هؤلاء إلى نوعين من المعلومات. يرتبط أولهما بخمسة عوامل قد تساعد مجتمعة في تفسير السبب وراء احتمال تحول الصناعة الوطنية إلى صناعة تنافسية ومساهمتها في تنمية زراعية وصناعية متوازنة.

وتحتاج الدولة إلى:

1. مصدر موضع ثقة للمواد الخام والمواد نصف المصنعة؛
2. قوة عاملة حاصلة على قدر ملائم من التعليم، لا سيما الإداريون والفنيون؛
3. ماكينات ومعدات تضم تقنيات مناسبة؛
4. ائتمان لشراء المدخلات الضرورية؛
5. أسواق مستقرة (لاسيما الأسواق الداخلية الآخذة في التوسع).

أما النوع الثاني من المعلومات الذي تحتاج إليه الجهات المنوط بها تحديد الأولويات فيرتبط بثلاثة عوامل قد تحدد قدرة الصناعة على تحفيز التنمية في كل قطاعات الاقتصاد المتبقية. وهذه العوامل هي:

أ. قدرتها على إيجاد وظائف، وخصوصًا لاستيعاب العمال الريفيين النازحين؛
ب. (في معظم البلدان) قدرتها على توليد النقد الأجنبي لشراء المدخلات المستوردة الأساسية؛
ج. قدرتها على إنشاء روابط خلفية وأمامية ببقية القطاعات الاقتصادية يمكنها أن تحفز مزيدًا من النمو الداخلي في الإنتاج، والتوظيف، والأسواق الصناعية والزراعية.

ولكي تنمو الإنتاجية الزراعية والصناعية الموجهة نحو الداخل في العادة، يجب على الحكومة أيضًا أن تعيد تنظيم شبكات التجارة التي تشكلت خلال عقود من الحكم الاستعماري.

ج. التجارة

اعتادت بلدان العالم الثالث على أن تتصارع مع المؤسسات التجارية التي خلفتها عهود سابقة. إذ ينبغي أن تسهل المؤسسات التجارية والمالية الاستثمار في مشروعات محلية منتِجة؛ ولكنها بدلاً من ذلك، ظلت في أغلب الأحيان تحول الكثير من الفوائض المولدة محليًا إلى التجارة الدولية التي تهيمن عليها الشركات التجارية والمالية عبر الوطنية.

وعلاوة على ذلك، أصبحت بعض الأنماط التجارية القديمة غير مناسبة في الوقت الحاضر بسبب تغير الأنماط العالمية للإنتاج والتجارة الدولية. ففي أيام المجد التي شهدت توسع نشاط النمور الآسيوية الصغيرة (تايوان، وسنغافورة، وكوريا الجنوبية، وتايلاند، وهونغ كونغ)، نمت التجارة الدولية بمعدل ٧ في المائة في السنة تقريبًا. وبحلول نهاية القرن العشرين، انخفض هذا المعدل إلى ٢ في المائة. وبذلك، بدا أن المؤسسات التجارية الموروثة، الموجهة نحو التوسع في تجارة الصادرات، أقل قدرة من أي وقت مضى على زيادة ازدهار البلد؛ لأن الأسواق العالمية لم تعد كافية لاستيعاب صادرات بلدان العالم الثالث والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية التي تعتمد على كثافة العمالة منخفضة التكلفة والتي شهدت توسعًا كبيرًا في إنتاجها.

وكانت الأنماط التجارية تعكس عادة دور المؤسسات التجارية الموروثة في الأسواق العالمية. ومقارنة بأسعار الماكينات

والمعدات المستوردة، كانت الأسعار النسبية لصادرات العالم الثالث المتنافسة تشهد انخفاضًا في معظم الأحيان.[9] وأكد ذلك على أهمية إجراء تحولات في المؤسسات التجارية الموروثة، لا سيما على مستوى تجارة الجملة، لتشجيع العرض والطلب المحليين بشكل أكثر توازنًا. وبدون وجود نظام تسويقي موجه نحو التوسع الداخلي يربط هذه المؤسسات بعضها بالبعض، لن تتمكن المشروعات الصناعية ولا الزراعية من المساعدة في تنمية اقتصاد وطني متوازن يقوم على الوفاء باحتياجات الناس. ويتزايد احتياج الجهات المنوط بها تحديد الأولويات إلى أدلة تبين ما إذا كانت المؤسسات التجارية في بلدانها تعرقل التوسع في الأسواق الداخلية، ومدى هذه العرقلة.

ولم يحدث، إلا نادرا، أن أدارت المؤسسات التجارية الموروثة في بلدان العالم الثالث – لا سيما تلك العاملة في تجارة الصادرات والجملة – أعمالها بطرق أدت إلى حدوث الأثر المضاعف للمشروعات الإنمائية الذي توقعته الحكمة الاقتصادية التقليدية. وبدلاً من ذلك، أبقت تلك المؤسسات، في العادة، على علاقات تجارية شجعت على الاعتماد المزدوج التي أفرزت بدورها الفقر والاستضعاف. ويعني الاعتماد المزدوج الاعتماد على تصدير المواد الخام الأكثر ربحًا من الناحية المبدئية والسلع المصنعة المعتمدة على كثافة العمالة إلى الخارج، وكذلك الاعتماد على استيراد الماكينات، والمعدات، وأجزاء لمجموعة محدودة من صناعات المناطق الخاصة المعدة للتصدير، والكماليات الاستهلاكية من أجل الصفوة الغنية. وسواء كانت شركات الجملة مملوكة لجهة محلية أو أجنبية، فإن كثيرًا من هذه الشركات تمتعت بروابط مستمرة منذ فترة طويلة مع مشترين وبائعين في الخارج؛ لأنها لم تكن تتوقع الحصول على ربح يُذكر من التوسع التجاري في مناطق ريفية نائية ومهملة. وفي عالم التجارة كغيره من العوالم، ما لم تتغير «قاعدة تكرار الأنماط السلوكية المؤسسية»، فستظل هذه القاعدة سائدة.

وكان كثير من صغار تجار التجزئة، لا سيما الأعداد المتزايدة من المشروعات متناهية الصغر في الأسواق غير الرسمية المكتظة بالسلع في المناطق العمرانية، لا يملكون سوى قدر ضئيل من رأس المال أو لم يكن لديهم أي رأس مال يسهل التوسع في السوق الداخلية. ولم يكن أمامهم سوى خيار واحد هو الاستمرار في الاعتماد على كبرى مؤسسات تجارة الجملة، وكانوا يدفعون لتلك المؤسسات أي أسعار قد تفرضها على مجموعة محدودة من السلع الاستهلاكية، والأدوات، والمعدات. ونتيجة لهيمنة تجار الجملة سواء على قنوات التجارة الخارجية أو الداخلية، تضاعفت عائدات هؤلاء التجار بفرضهم أسعاراً مرتفعة خفضت من أرباح تجار التجزئة، والمزارعين، والصناعات المحلية.

ويتطلب تحسين الإنتاجية الزراعية والصناعية الموجهة نحو الداخل إحداث تحولات في المؤسسات التجارية الموروثة والأنماط التجارية التي أبقت عليها. وما لم تُنشأ متاجر صغيرة لتجارة التجزئة – تكاد تكون معدومة في بعض المناطق – بالمناطق الريفية المهملة حتى يستطيع السكان أن يشتروا منها سلعًا استهلاكيةً مقابل النقد، فإن من غير المحتمل أن يتوسع صغار المزارعين الذين يزرعون المحاصيل المعيشية في إنتاج المحاصيل النقدية. وما لم تساعد مؤسسات تسويق

9. وقد تفاقم هذا الاتجاه نتيجة تبني بلدان العالم الثالث استراتيجيات تنافسية في خفض قيمة عملاتها أملاً في التوسع في صادراتها. وفي مواجهة الأسواق المكتظة فعلياً بالسلع، ثبت في معظم الأحيان أن هذا الأمل ليس له ما يبرره. ذلك أن تخفيض قيمة العملة خفض تلقائيًا من القيمة الدولارية لكل صادرات تلك البلدان ودخولها. وفي الوقت نفسه، زادت كل التكلفة الدولارية لوارداتها، مما أدى إلى زيادة ضغوط التضخم المحلية.

المنتجات الريفية صغار المزارعين على بيع محاصيلهم، فلن يتمكنوا من شراء الأدوات والضروريات التي قد تنتجها المشروعات المحلية الصغيرة الجديدة.

ولكي يحدد صناع القرار أولوية التشريعات المتصلة بالتجارة، سيحتاجون إلى معلومات خاصة بالبلد عن خلفية الطريقة التي تعمل بها المؤسسات التجارية القائمة على مستوى تجارة الجملة وتجارة التجزئة على حد سواء. وحيث إن التوسع في الزراعة، والصناعة، والتجارة يتطلب تمويلاً، فسيحتاج صناع القرار إلى أدلة حول ما إذا كان من المرجح أن تعيد المقترحات التشريعية تشكيل المؤسسات المالية الموروثة كي تفي بالاحتياجات الوطنية المتنامية، والكيفية التي ستحقق بها ذلك.

د. التمويل

هو رابع مجال توجد فيه مشكلات رئيسة. فقد واجهت بلدان العالم الثالث والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية عادة صعوبة في جمع رأس المال وإعادة استثماره في تمويل الإنتاج والتجارة الموجهين نحو سد احتياجات سكانها. إذ من الملاحظ أن مؤسسات التمويل الموروثة في تلك البلدان - من بنوك، وشركات تأمين، وأسواق للأوراق المالية، إن وجدت - ما زالت تؤثر تمويل أنماط إنتاجية وتجارية تُبقي على التنمية المعتمدة على الخارج. ولا تقوم هذه المؤسسات عادة بتوجيه الفوائض المولدة داخليًا القابلة للاستثمار نحو الإنتاج والتجارة الموجهين نحو زيادة الدخول المحلية والتوسع في الأسواق المحلية. وشجعت تلك المؤسسات، في الغالب، على الاستثمار في التجارة القائمة على المضاربة وفي تجارة العقارات، إلى جانب إنتاج صادرات منخفضة السعر لبيعها في الأسواق العالمية المكتظة. فضلاً عن أنها سهلت في معظم الأحيان تدفق الفوائض المولدة داخليًا القابلة للاستثمار في شكل أرباح، وفوائد، وعوائد أسهم إلى شركات في الخارج، كما سهلت هروب رؤوس الأموال لا سيما في أوقات الأزمات.

وفي أحيان كثيرة، جمعت البنوك المملوكة لجهات أجنبية ومحلية واحتفظت بكل المدخرات التي جمعها الفقراء، وكذلك مدخرات الفئة الغنية القليلة. ومع ذلك، قصرت تلك البنوك في معظم الأحيان إقراض الأموال، بأسعار فائدة مرتفعة في أحيان كثيرة، على كبار المزارعين، وأصحاب المصانع بالقطاع الرسمي، وشركات تجارة الجملة التي تعمل أساساً في التجارة الأجنبية. وقلما قدمت قروضًا إلى النطاق الواسع من المشروعات الصغيرة، والمتوسطة، ومتناهية الصغر التي يمكن أن تشجع التخصص والتبادل الداخلي، وتوفر وظائف. ومن أمثلة تلك المشروعات:

- مشروعات صغار المستثمرين الراغبين في الاستثمار في مشروعات محلية في مجال الإنتاج أو البيع ، لا سيما الموجودون خارج المراكز العمرانية ذات المناطق الخاصة المعدة للتصدير؛
- مشروعات صغار المزارعين الرامية إلى زراعة محاصيل غذائية؛
- التجار والمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر بالقطاع غير الرسمي، التي كثيرًا ما توجد في الأحياء العمرانية الفقيرة أو المناطق الريفية، لتنتج سلعاً أو تبيعها إلى الغالبية من ذوي الدخول المنخفضة؛
- الصناعات الأساسية الكبيرة الموجهة نحو إنتاج مدخلات ضرورية لتشجيع زيادة إنتاج المشروعات الزراعية والصناعية الموجهة نحو الداخل مثل: الحديد والصلب، والطاقة، وأدوات الماكينات... إنها قائمة تعتمد، في المقام الأول، على الموارد المتاحة.

وعلى مدار السنين، جمعت شركات التأمين وصناديق معاشات التقاعد (المملوكة لجهات أجنبية ومحلية على حد سواء، والتي تشكل في كثير من الأحيان اتحادات مع البنوك)، حصة كبيرة من مدخرات كثير من بلدان العالم الثالث. ونظرًا لسعي الكثيرين إلى الوقاية من مخاطر الحوادث والتقدم في السن، دفع هؤلاء أقساطًا تكدست بها صناديق تلك المؤسسات. ومع مراعاة قوانين البلد، أعاد مديرو شركات التأمين استثمار تلك الأموال في سندات حكومية «آمنة»، وأحيانًا في سوق الأوراق المالية، في مشروعات تجارية كبيرة تبدو سليمة من الناحية المالية، وترتبط عادة بالتجارة الموجهة نحو الصادرات بدلاً من التنمية الصناعية أو الزراعية الموجهة نحو الداخل. وسمحت بعض الحكومات لشركات التأمين بإرسال بعض أو كل أموالها المكدسة إلى الخارج بحثاً عن استثمار «آمن» في اقتصادات صناعية أجنبية، وهو ما أدى إلى حدوث مزيد من الاستنزاف للفوائض القومية القابلة للاستثمار.

ونتيجة للتزايد المستمر في عدد الحكومات التي أصبحت تعتمد على التنمية الاقتصادية الموجهة نحو السوق، أنشأت كثير منها أسواقًا للأوراق المالية. ومن الناحية النظرية، سهلت تلك الأسواق جهود الأفراد الرامية إلى استثمار مدخراتهم، لأنها مكنتهم من شراء أسهم ملكية في شركات ذات مسئولية محدودة. وتدفع هذه الشركات حصصًا من أرباحها إلى المساهمين في أوقات محددة حسب عدد وقيمة الأسهم التي يملكها كل منهم. وبدلاً من أن يودع المساهمون مدخراتهم في البنوك، أعطاهم ذلك حافزًا لشراء الأسهم. ومتى احتاج هؤلاء المساهمون إلى المال لأغراض أخرى، يمكنهم أن يبيعوا أسهمهم بالسعر السائد في سوق الأوراق المالية. وقد أضافت السيولة الناتجة عن الاستثمار حافزًا إضافيًا لشراء الأسهم. ولكن لأن الشركات الكبيرة القائمة هي فقط التي كانت تتاجر في الأسهم بأسواق الأوراق المالية، كانت الاستثمارات نادرًا ما تمول أشكالاً جديدة من الإنتاج والتجارة. وحيث إن هذه الشركات لم تكن منظمة تنظيمًا سليمًا حسب القواعد القانونية، كان المديرون غير الشرفاء يستخدمون أحيانًا المعلومات التي يحصلون عليها من داخل الشركة للتلاعب في أسعار الأسهم حتى يزيدوا أرباحهم على حساب المساهمين. وفي الأزمات المالية الشديدة، انهارت السوق بأكملها، آخذة معها المدخرات التي جمعها صغار المساهمين الغافلين طوال حياتهم.

وتحتاج الجهات المنوط بها تحديد الأولويات إلى حقائق حول إمكانية قيام التشريع المقترح بتحسين استقرار المؤسسات المالية الوطنية وأمانها. وينبغي أن تحصل تلك الجهات، بنفس القدر من الأهمية، على أدلة حول احتمال قيام هذه المقترحات بتسهيل جمع المدخرات الوطنية وإعادة استثمارها بطرق تزيد، إلى أقصى حد ممكن، فرص العمل المنتج وتحسن المستوى المعيشي بالنسبة إلى الغالبية الفقيرة.

وتحولت «التنمية» و «التحول الانتقالي» عند بعض الاقتصاديين - لا سيما في المؤسسات المانحة -إلى ضرورة للحصول على الاستثمارات الأجنبية الخاصة. وهكذا، أصبحت الجهود الرامية إلى زيادة تدفقات رأس المال الأجنبي تمثل البداية والنهاية بالنسبة إلى برامجهم الإنمائية. وأكد هؤلاء الاقتصاديون أن المستثمرين الأجانب يساهمون بعوامل كثيرة في المشروعات الوطنية الجديدة مثل: النقد الأجنبي لشراء الواردات الضرورية من مواد وتقنيات؛ وتوظيف قوة العمل المحلية وتدريبها؛ فضلاً عن صلات وخبرات التسويق الدولي؛ والعمالة الماهرة. لذلك، سيقوم بعض أنصار هذا الاتجاه، الذين يرون أن الاستثمار الأجنبي الخاص يقدم كل هذه الأشياء في حزمة واحدة، بإعطاء أولوية للتشريعات التي تزيد من احتمالاته.

واقترح المحللون الأكثر تشككًا إعطاء أولوية للتشريعات التي من المرجح أن تتيح الحصول على مزايا محددة من المستثمرين الأجانب. [10] وقد يشترط هذا النوع من التشريعات منح إعفاءات ضريبية وغير ذلك من أشكال الدعم الحكومي حسب مساهمة المستثمرين الأجانب في الصناعات الأساسية؛ وعدد الوظائف التي سيوفرونها؛ وحجم النقد الأجنبي الذي سيولدونه؛ والتقنيات الجديدة التي سيدخلونها؛ والتدريب الذي سيقدمونه إلى العاملين المحليين لا ليقوموا بصيانة أو تجميع « صندوق أسود» مستورد، بل ليعرفوا كيفية تصميم تقنيات جديدة؛ والأسواق الجديدة التي سيفتحونها ومصادر التمويل الجديدة التي سيتيحونها.

وعند ترتيب مشروعات الصياغة في إطار تلك المجالات الأربعة، ينبغي أن يكون العامل الرئيس الذي يؤثر في قرارات الجهات المنوط بها تحديد الأولويات هو خطورة المشكلات الاجتماعية التي تعالجها. ويجب على هذه الجهات أن تقيّم النتائج الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية المحتملة للقوانين المقترحة، وهو أمر على نفس القدر من الأهمية.

ب. الأثر الاجتماعي المتوقع للتشريع

اعتاد المسئولون الوزاريون على أن يرفقوا بمقترحاتهم الخاصة بمسودة تشريع جديد نوعًا من الإعلان عن سياسة الوزارة الرامية إلى تحسين المشكلة الاجتماعية الأساسية. وحتى في هذه المرحلة المبكرة، ينبغي على المسئولين أن يعطوا الجهات المنوط بها تحديد الأولويات أكبر قدر من المعلومات يمكنهم تقديمه عن التأثير الاجتماعي لمشروع القانون المقترح. وينبغي أن توضح هذه المعلومات، على الأقل، من الذي يمكن أن يستفيد في ظل مشروع القانون المقترح ومن الذي قد يخسر، والتكاليف الفعلية التي ستتحملها الحكومة، والنتائج المترتبة على مشروع القانون بالنسبة للإدارة الرشيدة. ويناقش هذا الجزء أولاً استحالة إيجاد برنامج تشريعي واحد يعالج كل المشكلات إضافة إلى الادعاء القائل بأن «قوانين رجال الأعمال» يجب أن تحظى بأولوية. ثم يستعرض الجزء عاملين يجب أن تضعهما الجهة المنوط بها تحديد الأولويات في حسبانها، وهما:

- النتائج الاجتماعية المحتمل ترتبها على التشريع المقترح بالنسبة لظروف البلد فيما يتصل بتوفير الوظائف وتوزيع الدخل؛
- دور التنظيم الصناعي الجديد في مجمل عملية التنمية.

1 لا يوجد حل واحد لكل المشكلات

تتحول المناقشات المتصلة بالقوانين الضرورية لتغيير المؤسسات الاقتصادية المختلة وظيفيًا في الغالب إلى جدل تنقسم فيه الآراء بين اتجاهات من المفترض أنها عالمية، وتتلخص تلك الاتجاهات في: التغيير الكبير المفاجئ أم التغيير التدريجي؛ السوق أم التخطيط؛ التنمية القائمة على التصدير أم التنمية القائمة على الطلب الداخلي؛ الملكية الخاصة

10. Robert B. Seidman, "Codes to Regulate the Relationship between Foreign Private Investors an their Host Country', 19 J. World Trade Law 637 (1985) .

أم ملكية الدولة.[11] ويوحي هذا الجدل بوجود ثقة تامة في إمكانية اكتشاف وصفة عالمية للتنمية. وكما يوضح الشكل -1 1، تعتمد السلوكيات في مواجهة القوانين على الحقائق الخاصة بالبلد. ولا توجد ولا يمكن أن توجد صيغة واحدة لحل كل المشكلات. وعلى نحو مماثل، لا يوجد برنامج واحد لتحديد الأولويات يناسب الجميع. ويقتصر الاستعراض الموجز المتضمن في هذا الجزء على الاختيار المزعوم بين «السوق» و«التخطيط»، وماهية المعلومات التي ينبغي أن يقدمها المسئولون الوزاريون لمساعدة الجهات المنوط بها تحديد الأولويات على تقييم ما إذا كان التشريع المقترح ينبغي أن يعتمد على التخطيط أم على السوق ليعطي دفعة لقطاع اقتصادي معين- أي، هل ينبغي أن يركز التشريع على التدخل الحكومي المباشر أم يحاول بشكل غير مباشر أن يعمل على تشكيل الطريقة التي تستجيب بها مشروعات ذلك القطاع لإشارات السوق؟

مربع3-6: الحدود القانونية والاقتصادية لتحديد أولويات الصياغة

في السنوات الأخيرة، استرشد كثير من العلماء، لاسيما الأكاديميين القانونيين الأمريكيين، بالقانون والاقتصاد في عملية صنع القرار [12]. ويقترح هؤلاء العلماء استخدام المبادئ الكلاسيكية الجديدة في الاقتصاد neo-classical economic principles لتحديد التأثير المحتمل للقانون المقترح وتفسيره.

وفيما يتصل بالقانون، سنجد أن المبادئ الكلاسيكية الجديدة في الاقتصاد لطالما واجهت مأزقًا في هذا الشأن. فمن حيث المبدأ، ووفقًا لهذه المبادئ، تميل أسعار السوق إلى توازن تتلاءم فيه السلع المعروضة مع الطلب الفعال (أي، الطلب الاستهلاكي المدعوم بدخل المستهلك) في الظروف التي تكون فيها المنافسة كاملة. وقد فسر بعض الأنصار المتحمسين لتلك المبادئ ذلك بأنه ينبغي على الحكومة أن تتجنب التدخل في شئون الأطراف الفاعلة المتنافسة من القطاع الخاص، بوصفها السياسة المثلى للحكومة. كما ادعوا أيضًا أن أفضل الحكومات هي أقلها سيطرة - بمعنى أن تكون الحكومة على أقصى تقدير حارسًا يحافظ ليلاً على القانون والنظام ويجبي الضرائب.

ومع ذلك، تبين بمرور الوقت حتى لهؤلاء الأنصار المتحمسين أن الأسواق لكي تعمل تتطلب إطارًا من القواعد تستطيع الأطراف الفاعلة في السوق أن تعتمد عليه - لوضع حقوق الملكية والعقود موضع التطبيق، وإدارة المشروعات التجارية، وما شابه ذلك. وقد لاحظ رونالد كوز في مقال رائد بعنوان، « مشكلة التكلفة الاجتماعية» [13]، أنه إذا عملت الأسواق بشكل كامل - أي، في غياب ما أطلق عليه « تكاليف المعاملات التجارية» transaction costs، أو التكاليف التي يتحملها المساومون في السوق لإبرام عقد - فلن تحدث قواعد المسئولية القانونية أي فرق في التخصيص الاجتماعي للموارد [14].

11. Robert B. Seidman, Ann Seidman and Neva Makgetla, “Big Bangs and Decision-Making: What went Wrong?”, 31 Boston University International L. J. 435 (1995).

12. Richard A. Poser, The Economics Analysis of Law (2nd ed., 1986).

13. Ronald Coase, “The Problem of Social Cost”, 3 J. L. & Econ. 1 (1960).

14. R.D. Cooter, “The Coase Theorum” in The New Palgrave: a Dictionary of Economics (1987) 457.

وقد دفعت ملاحظة «كوز» عددا من أصحاب النظريات إلى التأكيد على ضرورة أن يبحث المشرعون، عند تحديد القوانين التي سيتم إقرارها، تكاليف المعاملات التجارية القائمة – أي العراقيل التي تحول بالفعل دون قيام سوق حرة تمامًا، وتنافسية تمامًا. وعلى المشرعين حينئذ أن يقروا قوانين للتخلص من تلك العراقيل.[15] وقد تأخذ تكاليف المعاملات التجارية أشكالاً متنوعة، ولكن أكثرها نموذجية تلك «المؤسسات» المثيرة للمشاكل – أي، كما وصفها عالم كبير، قواعد اللعبة.[16] وقد أصبح ذلك أساسًا «لعلم الاقتصاد المؤسسي الجديد» New Institutional Economics. ويتجسد الاستخدام الأساسي لهذا العلم في المساعدة على توجيه انتباه المشرعين إلى عيوب السوق، وضرورة استخدام القانون للمساعدة في تقليلها. أما المشرعون المهتمون بتحسين قطاع من الاقتصاد فقد رأوا أن السوق ينبغي أن تمنحه قوة دافعة، لأن ذلك يشكل عاملاً مساعدًا مفيدًا ولا غنى عنه بالفعل[17].

ومع ذلك، فإن استخدام تحليل تكاليف المعاملات التجارية معيارًا أوحد لتحديد أولوية التشريعات المقترحة يشوبه عدد من العيوب. أولاً، في حين أثبت هذا التحليل فائدته في اقتصادات الأسواق النامية، يؤكد كثيرون أنه لن يساهم، بطبيعته، سوى بقدر ضئيل في صياغة تشريعات قطاعات اقتصادية، مثل تلك التي تتسم باحتكارات طبيعية، قد تتطلب تنظيمًا أو تخطيطًا. ثانيًا، من الواضح أن تحليل تكاليف المعاملات التجارية يتفق مع ادعاء المبادئ الكلاسيكية الجديدة في علم الاقتصاد القائل بأنه، في ظل المنافسة الكاملة، قد تصل الأسواق إلى تخصيص فعال للسلع والخدمات، بمعنى أن العرض سيتلاءم مع الطلب الفعال. ومع ذلك، يعد هذا التحليل مرشدًا مبهمًا عند صياغة قواعد تحقق توزيعاً أقل التواء للدخل من المرجح أن يؤدي إلى تخصيص أكثر إنصافًا للسلع والخدمات.[18] وأخيرًا، تجدر الإشارة إلى أن مصطلح «تكاليف المعاملات التجارية» مصطلح عام جدًا (انظر مربع 4-7)، إذ يبدو أنه يشمل كل ما من شأنه أن يعرقل سوقًا تنافسية كاملة.[19] ومن خلال تركيزه العام على عيوب السوق، قد يعجز هذا التحليل عن إرشاد المشرعين إلى اكتشاف الأسباب التفصيلية لتلك العيوب. وبدون معرفة تلك الأسباب، سيواجه الصائغون صعوبة في صياغة تفاصيل قانون من المرجح أن تغير تلك الأسباب أو تتخلص منها. وفي سياق التنمية، تكون هذه الأسباب كامنة في الغالب في التنظيمات المؤسسية الموروثة. وبدون تحليل الكيفية التي تعمل بها هذه التنظيمات، سيواجه المشرعون صعوبة في استخدام الاستدلال المستمد من التجربة لاتخاذ قرار بشأن أولوية قانون محدد.

15. Douglass C. North, "Institutional Change: A Framework for Analysis", in Institutional Change 9-12 (Sven-Erik Sjostrand (ed.), 1993).

16. نفس المصدر السابق.

17. Joel Trachtman, "The Applicability of Law and Economics to Law and Development: The Case of Financial Law", in Ann Seidman, Robert B. Seidman and Thomas Walde, Making Development Work: Legislative Reform for Institutional Transformation and Good Governance (1999), p.193.

18 . للاطلاع على مثال للتطرف، انظر:

Richard A. Posner, "Creating a Legal Framework for Development", 31 The World Bank Research Observer 1 (1998).
(لكي يتطور البلد، لا يحتاج إلا لقانون ملكية واضح).

19 .لا يوجد إجماع كبير على تعريف «تكاليف المعاملات التجارية». انظر:

Oliver Williamson, "Transaction Cost Econmics: The Governance of Contractual Relations," 22 J. L. & Econ. 233 (1979).

وأيًا كان مظهره الخارجي، لا يعني مبدأ «التخطيط أو السوق» بالضرورة الاختيار بين أحد الأمرين. ففي الواقع، يقسم هذا المصطلح بشكل مضلل ما يعد في حقيقة الأمر سلسلة من الخيارات. ففي كل بلد اليوم، ينبغي على المشروعات العامة والخاصة على حد سواء أن تضع بعض الخطط وأن تستجيب أيضًا للأسواق. وحتى في الدولة التي تهيمن عليها السوق عادة، أي الولايات المتحدة، هنالك قدر كبير من التخطيط. وإلا كيف ستتمكن الشركات – سواء كانت عامة أو خاصة – من إدارة نظام لإمدادات الكهرباء، أو للهاتف، أو للسكة الحديدية، أو العمليات الداخلية لشركة بها موظفون يتألف عددهم من ستة أرقام دون تخطيط؟

ومن المنظور الحكومي، يحتاج الحل الموجه نحو التخطيط إلى بديل للإشارات التي ترسلها السوق للمنتجين. ولا شك في أن هذه المؤسسات البديلة تتطلب موظفين حكوميين مرتباتهم باهظة ووجودهم نادر. وإذا كانت ظروف مشكلة معينة تسمح بذلك، بناء على حسابات التكلفة مقابل المزايا، وإن لم يكن هناك سبب آخر، فمن المرجح أن يستنتج صناع القرار أن الحل الموجه نحو السوق سيتفوق على مثيله الموجه نحو التخطيط. وفي معظم الحالات، يقع عبء الإقناع على أصحاب الحل المبني على التخطيط.

ولن يعتمد تحديد مزيج التخطيط والسوق الذي يخدم بشكل أفضل قطاعاً معيناً في اقتصاد معين، على النظرية المجردة بل سيعتمد على الحقائق المتصلة بالظروف الفريدة لكل بلد. ففي البلدان الصغيرة على وجه الخصوص، يظل عدد المنافسين أو حتى المنافسين المحتملين في بعض القطاعات محدودًا جدًا بالضرورة. وفي البلدان التي تكون فيها الحال كذلك، كثيرًا ما يتحول ما يعتقده أصحاب فكرة مشروع قانون حلاً قائمًا على «سوق» تنافسية إلى العكس: أي الاحتكار. ومع ذلك، وعلى فرض وجود قطاع يرجح أن يستفيد من السوق بشكل أفضل من التخطيط، لم يثبت بعد وجود إطار قانوني معين يمكن تطبيقه على نطاق عام.

2 تشكيل الإطار القانوني للسوق:

أيّ من «قوانين رجال الأعمال» أو من القوانين المتصلة بالبنية الأساسية للسوق تستحق أولوية؟

أصبح معظم الاقتصاديين متفقين على أنه لكي تؤدي السوق بشكل جيد، يجب أن تعمل ضمن إطار قانوني مناسب. وسواء كان اقتصاد البلد قائمًا في الأساس على التخطيط أو موجهًا نحو السوق، فإن لدى كل البلدان قطاعًا سوقيًا كبيرًا نسبيًا. ومن ثم، تستحق القوانين التي تحسن إطار السوق الحصول على أولوية أفضل.

ولكن هذا الاعتراف لا يدفع الحديث كثيرًا إلى الأمام. فلكي تعمل السوق بشكل جيد، ما القوانين المحددة التي تحتاج إليها في ظل ظروف البلد التي تشكلت عبر التاريخ؟ وما المعلومات التي يحتاج إليها المشرعون لكي يقرروا على أساسها القوانين التجارية التي يجب أن تحظى بأولوية. وهل تكفي هذه القوانين لاستيعاب نوعية القوانين التي تتطلبها الأسواق؟

أ. أي القوانين التجارية تستحق أولوية؟

يرى بعض أصحاب النظريات، حسب قول ماكس ويبر،[20] أنه لضمان الثقة التي يحتاج إليها الرأسماليون من أجل الاستثمار في اقتصاد السوق، ينبغي على المشرعين أن يعطوا أولوية للقوانين التي تحكم المعاملات التجارية[21] – وهو ما أطلق عليه جيل سابق من المحامين «القانون الخاص» "private law". وأيد هؤلاء المنظرون في معظم الأحيان تشريعات لخصخصة ممتلكات الدولة؛ ولجعل قوانين الملكية أكثر تحديدًا ودقة (مثلاً، من خلال إثبات ملكية الممتلكات العقارية)؛ ولتحديد كل التغييرات التفصيلية في قوانين العقود والشركات؛ ولتحسين نظام المحاكم، ما دامت نظم التقاضي البديلة التي يلجأ إليها القطاع الخاص تطبق معظم هذه القوانين.

وليس من شك، على وجه العموم، في أن انتقال بلد ما من اقتصاد استعماري إلى اقتصاد السوق سوف يشبه الانتقالات التي جرت في بلدان أخرى.[22] وعلى الرغم من تفرد كل بلد، فبإمكان الصائغين أن يتعلموا شيئًا عن الانتقال إلى اقتصاد السوق من تجارب بلدان أخرى. وبصرف النظر عن ذلك، ثمة اختلافات مهمة لا محالة. ويتطلب إصدار حكم ناضج حول ما إذا كان على بلد معين أن يقر قانونًا للشيك أو لإثبات الملكية قبل أن يقر أنواعاً أخرى من القوانين، دراسة تجريبية للظروف الخاصة بذلك البلد، وما إذا كان هناك مبرر في الواقع لمنح تلك القوانين أولوية أفضل في كل بلد كما يصر بعض المؤيدين.

ب. ما الأولوية التي تستحقها القوانين غير التجارية؟

يعتقد بعض الممارسين فيما يبدو أن القوانين التجارية، بالنسبة إلى اقتصاد السوق، تشمل قائمة التشريعات ذات الأولوية. في حين يعتبر رأي بديل أن الأسواق لا تعمل بسبب القوانين التجارية فحسب، ولكن أيضًا بسبب وجود غطاء واق من التشريعات اللازمة لتشكيل البنية الأساسية المؤسسية للسوق سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية والتي تضم قوانين:

- تحافظ على قدر ملائم من السيطرة على المعروض من النقود والائتمان؛
- تضمن مسئولية الحكومة المالية عن إعداد وضبط الموازنة؛
- تضمن توفير قوة عاملة متعلمة؛
- توفر معاشات تقاعدية لكبار السن وحالات العجز؛
- تشجع وجود قوة عاملة متحركة واستقرار اجتماعي؛
- تؤسس جهازا للتوسع الزراعي؛
- تحمي البيئة من الدمار الناتج عن جشع القطاع الخاص ولامبالاة الحكومة؛
- تسهل بناء نظم للطرق والسكك الحديدية والبريد والإنترنت.

20. Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization (tr. A.M. Henderson and Talcott Parsons, 1947).

21. انظر، على سبيل المثال:

Douglas Webb, R"Legal System Reform and Private Sector Development in Developing Countries", in Seidman, Seidman and Walde, see note 17.

22. Thomas A. Walde and James L. Gunderson, "Legislative Reform in Transitional States: A Short-Cut to Social Market Economy Status?",, in Seidman, Seidman and Walde, see note

ويجب على المسئولين الوزاريين وفقًا لذلك الرأي أن يمدوا السلطات المنوط بها تحديد الأولويات بالمعلومات التي تحتاج إليها كي توازن بين المطالبات سواء بالقوانين التجارية، أو بقوانين البنية الأساسية ذات الصلة.

فلنتأمل، على سبيل المثال، جلب الأرز من المزارع النائية إلى الأسواق العمرانية. يقتضي ذلك من المزارعين أن يزرعوا الأرز من أجل السوق (وهو ما يتطلب، من ضمن مؤسسات أخرى، مؤسسات لتنظيم ملكية الأراضي والمزارع، والتوسع الزراعي، والائتمان على نطاق صغير، ومصنعًا لمعالجة الأرز، ومنشآت للتخزين، وبنوكًا، وشبكات للنقل، وطرقًا، ووسائل اتصال، وتجار جملة، وتجار تجزئة). وإذا كانت هذه المؤسسات موجودة، في حين ظلت قوانين الملكية والعقود ضعيفة أو منعدمة، فإن تعزيز هذه الأنواع من القوانين التجارية قد يسهل تشغيل نظام من المَزارع إلى السوق، بما في ذلك التدفقات الرأسمالية الموجهة نحو القطاعات التي توجد فيها فرص للربح. وفي حال وجود هذه القوانين وتلك المؤسسات المتنوعة، يستطيع رجل الأعمال الذي يسعى إلى الحصول على فرصة لإنشاء منفذ جديد لبيع الأرز بالتجزئة أن يشتري أرضًا ليبني عليها متجرًا، إذا عرف أن قانون الملكية سيثبت فعاليته؛ وإذا عرف أن قانون العقود يزيد من احتمالات وفاء المقاولين بالتزاماتهم، استطاع أن يتعاقد لبناء متجر؛ وإذا عرف أن قانون الشيك يشجع البائعين على قبول الشيكات عند الدفع، استطاع أن يوقع شيكات لشراء التركيبات والمخزون.

ومع ذلك، لا توجد أية مؤسسة من هذه المؤسسات الأساسية في كثير من المناطق الريفية المهملة. ولا يعني مجرد وضع نظام لإثبات الملكية العقارية، أو تعزيز قانون العقود، أو وضع نظام للشيك – وهي من أنواع القوانين التجارية التي تحظى عادة بأولوية – أن ذلك يرجح إنشاء نظام لإنتاج الأرز وتسويقه على الفور. وأيًا كانت التأكيدات القانونية التي تمنحها هذه القوانين لرجال الأعمال، فإنها لا تهيئ بمفردها الفرص الاستثمارية الضرورية. إذ لن يبني أحد مصنعًا لتجهيز الأرز ما لم يزرع المزارعون الأرز من أجل السوق. ولن يبني أحد منشآت للتخزين ما لم يكن هناك مصنع لتجهيز الأرز وتجار جملة. وسيموت كل شيء قبل أن يولد إن لم يكن ثمة بنك وتسهيلات ائتمانية. وباستثناء الفجوة التي يتصورها المستثمر، لا توجد «فرصة استثمارية» إلا عندما توجد المؤسسات الأخرى التي يتكون منها النظام. وما لم توجد فرصة استثمارية، فلن يستثمر رجل الأعمال، ومن ثم لن تكون هناك فرصة لكي يستعين بالقانون التجاري.

وفي البلدان الغربية المتقدمة، نشأت شبكات معقدة للغاية للإنتاج والتجارة والائتمان بشكل تدريجي، على مدار مئات السنين. ولكن البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية تعتزم القفز إلى ركب الاقتصاد الحديث. وسيتطلب ذلك دراسة متأنية لكل من القوانين التي يطلبها رجال الأعمال، وتلك التي ستسهل إنشاء مؤسسات البنية الأساسية الضرورية بالنسبة إلى السوق. إذ تتطلب السوق مزارعين ينتجون من أجلها، مما يقتضي وجود مؤسسات للتوسع والائتمان الزراعي، وطرق ووسائل نقل، وأسواق منظمة للسلع الزراعية – وقوانين تضمن تطور هذه المؤسسات الجديدة. وتستلزم الصناعة الحديثة الاستعانة بطبقة عاملة متعلمة وعمالة على مستوى عالٍ من الكفاءة. ويقتضي ذلك بدوره وجود مؤسسات تعليمية مناسبة فضلاً عن قانون ملائم للتعليم. وما لم تكن هناك قوانين تقضي بإنشاء تلك المؤسسات، إلى جانب «قوانين رجال الأعمال»، ينبغي على الأرجح منح أولوية لمشروعات القوانين التي تنص على إنشاء تلك

المؤسسات وغيرها من المؤسسات الأساسية. وبدلاً من القيام بالمهمة السهلة نسبيًا المتمثلة في نسخ القوانين النابعة من أولويات بلدان أخرى، يجب على المشرعين في بلدان العالم الثالث أن يحددوا أولوية التشريعات التي تلبي المتطلبات التي تفرضها عليهم ظروف بلدهم الفريدة. وعوضاً عن النسخ الأعمى للقوانين لدعم البرنامج المفضل في الاقتصادات التقليدية، أي الخصخصة، يجب على المشرعين في البلدان النامية وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية أن يعطوا أولوية لمشروعات الصياغة التي لا تتضمن مشروعات قوانين لرجال الأعمال فقط، بل تتضمن أيضًا مشروعات القوانين اللازمة لتشكيل البنية الأساسية المؤسسية للأسواق.

ويعتمد تحديد الأولويات على الواقع، وليس على التحديد النظري القائم إما على السوق أو التخطيط؛ أو على قوانين عالمية مزعومة من أجل قطاع السوق. ولهذا السبب، ينبغي على المسئولين الوزاريين المعنيين أن يضعوا بين أيدي السلطات المنوط بها تحديد الأولويات كل الحقائق المتاحة التي تحتاج إليها عن ظروف البلد ذات الصلة، لا سيما أنها قد تؤثر في المقترحات التشريعية الموجهة نحو توفير قدر متزايد من فرص العمل المنتجة وتحسين مستوى معيشة الغالبية الفقيرة. وسيتطلب تحقيق ذلك وجود تشريعات تسهل التغييرات المؤسسية لتحقيق تنظيم اقتصادي وطني أكثر توازنًا وتكاملاً.

3 القوانين المتصلة بتوفير الوظائف وتحسين مستوى معيشة الغالبية الفقيرة

ينبغي على الحكومة التي تستهدف ذلك أن تركز اهتمامها على التغييرات المؤسسية التي من المرجح أن تشجع بشكل متزايد على إيجاد فرص عمل منتِجة في كل قطاعات الاقتصاد الوطني. وعلى المدى الطويل، لا يمكن للحكومة أن تضمن زيادة الناتج القومي إلا من خلال ضمان زيادة الاستخدامات المفيدة لموارد البلد البشرية والطبيعية والمالية. ويتيح ذلك إيجاد البنية الاجتماعية الأساسية والحصول على الدخول الإضافية التي ينبغي أن تدعم تحسين مستوى معيشة الغالبية الفقيرة. وعلى صناع القرار الحكومي بوجه خاص أن يضمنوا أن التشريع المقترح يضع في حسبانه المشكلات الخاصة، التي ما لم يتم توقعها، فقد تزيد من إضعاف المصالح التي جرت العادة على تمثيلها ولكن بشكل ضعيف في أروقة السلطة – أي النساء، والأطفال، والفقراء، والأقليات العرقية، والبيئة.

وقد تكون زيادة الإنتاجية، على سبيل المثال، مكلفة. وهي تعني عادة على المدى القصير، بالنسبة إلى مشروعات معينة، تسريح بعض العمال. وفي بلدان العالم الثالث حيث يعمل بالقطاع الزراعي معظم، بل أحيانًا كل السكان فعليًا – خاصة النساء – تتطلب زيادة الإنتاجية الزراعية لا محالة تحويل السكان الريفيين إلى مهن أخرى. وكما هي الحال في قطاع المزارع، من الملاحظ أن القوانين الجديدة الهادفة إلى زيادة الإنتاجية الصناعية تميل أيضًا من الناحية المبدئية إلى تقليل أعداد العاملين اللازمين لإنتاج وحدة إنتاجية. ولن يتمكن النمو الصناعي، وفي النهاية قطاع الخدمات الآخذ في التوسع، من توفير الأعداد المتنامية من الوظائف اللازمة للاقتراب بشكل معقول من التوظيف الكامل إلا على المدى الطويل.

وعلى المسئولين الوزاريين أن يمدوا الجهات المنوط بها تحديد الأولويات بمعلومات حول التأثيرات المباشرة وغير المباشرة على المديين القصير والطويل الناتجة عن التدابير التشريعية المصوغة لزيادة الإنتاجية وتوسيع الأسواق

المحلية. وينبغي أن تتضمن هذه المعلومات بيانات عن التغيرات الكلية في توزيع الدخل والنتائج المحتمل ترتبها على ذلك، خاصة بالنسبة إلى فرص العمل الخاصة بفئات المجتمع المستضعفة ودخولها. وفي الوقت نفسه، ينبغي على المسئولين الوزاريين أن يقدموا أدلة على أن القوانين الجديدة المقترحة ستساهم بفعالية في تنظيم اقتصادي وطني أكثر توازنًا وتكاملاً يمكّن سكان البلد على الأرجح من المشاركة على نحو متزايد ومتساوٍ في الأسواق العالمية الآخذة في التوسع، وكذلك في الاستفادة منها.

4 مخاوف خاصة من القوانين المتجهة نحو زيادة التصنيع

فيما يتصل بالتشريعات الرامية إلى تسهيل النمو الاقتصادي، تحتاج السلطات المنوط بها تحديد الأولويات إلى معلومات تتعلق بمجموعتين من العوامل. أولاً: الأهمية البالغة للروابط المحتملة بين الصناعات الجديدة وقطاعات الاقتصاد الأخرى. لذلك، تحتاج هذه الجهات إلى أدلة لتقيّم ما إذا كان أحد المصانع المقترح إنشاؤها سيستخدم تقنيات مناسبة لزيادة الإنتاجية، وإلى أي مدى سيستخدم تلك التقنيات. كما يجب على تلك الجهات أيضًا أن تقيّم ما إذا كان المصنع (على سبيل المثال) سيعالج مواد خاماً زراعية أو معدنية منتجة محليًا، بما يؤدي إلى توسيع السوق أمام الإنتاج المحلي والمساعدة في زيادة الدخل الريفي؛ أو ما إذا كان سينتج ضروريات استهلاكية منخفضة التكلفة لتحسين الظروف المعيشية للغالبية؛ أو سيُصنّع ماكينات ومعدات أساسية لتحفيز الإنتاجية المحلية في الزراعة والصناعة على حد سواء.

مربع 3-7: إمكانية إقامة روابط خلفية: مصنع زامبيّ لمعالجة النسيج

خلال حقبة السبعينيات، حينما كانت زامبيا تتمتع بالأسعار المرتفعة للنحاس الذي يشكل ٩٠ في المائة من صادراتها، اقترحت الحكومة توسيع مصنع النسيج التابع لها في كافو. وكان أمام صناع القرار اختياران: أن يدخلوا آلات لمعالجة القطن، المزروع محليًا بأيدي فلاحين زامبيين، أو أن يعالجوا خامات اصطناعية مستوردة. واختار المديرون الحل الثاني؛ وبرروا ذلك بأن الصفوة التي تمتلك نقودًا تفضل إنفاقها في الخامات الاصطناعية. (وحتى في تلك الأيام التي كانت فيها أسعار النحاس مرتفعة، لم يكن باستطاعة كثير من الزامبيين الفقراء إلا أن يشتروا منسوجات قطنية من الدرجة الثانية). ومن الواضح أن المديرين لم يعيروا اهتمامًا كبيرًا لبديل شراء القطن من السوق المحلية، وهو رابط خلفي كان من الممكن أن يوفر دخولاً أعلى لمزارعي القطن الزامبيين. وربما شكل ذلك مساهمة ممكنة ومهمة في اقتصاد وطني أكثر توازنًا.

وتتصل المجموعة الثانية من العوامل، التي ينبغي أن تبحثها الجهات المنوط بها تحديد الأولويات، بمزايا التنمية الصناعية وعيوبها. وتدعيمًا لاتجاه مستمر منذ فترة طويلة، تميل الشركات عبر الوطنية، والشركات المحلية التابعة لها، إلى إقامة مصانع للصناعات الخفيفة في بلدان العالم الثالث وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية – متى بدا لها أن العمالة الضرورية وغير الماهرة نسبياً أرخص. وحيث إن هذه الصناعات تقوم عادة على المراحل الأخيرة من التجميع ومعالجة المكونات والمواد المستوردة من أجل التصدير، فإنها في كثير من الأحيان لا تشحن إلى الخارج مصنوعاتها فحسب، بل

تشحن معها أيضًا الفوائض القابلة للاستثمار التي تولدت نتيجة توظيف أيدٍ عاملة تتقاضى أجورًا منخفضة. ولا تترك تلك الصناعات للبلد المضيف سوى مزايا ضئيلة - لأنها لا تترك تقنية محسَّنة، أو معرفة محسَّنة عن الأسواق أو التمويل، ولا أشخاصًا من أهالي البلد حاصلين على مستوى عالٍ من التدريب. وعلى المسئولين الوزاريين ذوي الصلة أن يمدوا صناع القرار بمعلومات تمكنهم من الموازنة بين أحد المقترحات التشريعية الذي قد يحفز تنمية صناعية مناسبة، والتكاليف والمزايا الاجتماعية والاقتصادية الممكنة لمشروع معين.

وفي معظم الأحيان، ينأى كبار مستثمري القطاع الخاص عن الاستثمار في صناعات أساسية قد تحفز على زيادة الإنتاجية في الاقتصاد ككل، مثل الحديد والصلب، والبتروكيماويات، والكهرباء والاتصالات، وآلات وتجهيزات النقل. وبدلاً من ذلك، يستثمر هؤلاء عادة في قطاعات تتسم بانخفاض المخاطرة وارتفاع الربح مثل: تجارة التصدير والاستيراد، والمضاربة في العقارات، واستيراد الكماليات من أجل الصفوة. ونتيجة لذلك، نجد أن حكومات بلدان مختلفة كل الاختلاف مثل اليابان، والبلدان الشيوعية السابقة، وجنوب إفريقيا، والبرازيل انتهت إلى أنها لا تملك خياراً سوى القيام بدور مباشر في بناء الصناعة الأساسية. وحينما تدرس الجهات المنوط بها تحديد الأولويات التشريعات المتصلة بالتصنيع، ينبغي أن توضع بين أيديها أيضًا الحقائق المتصلة بوضع التوسع في الصناعات الأساسية والحاجة المحتملة لهذا التوسع.

وفي النهاية، ينبغي على المسئولين الوزاريين أن يقدموا معلومات عن النتائج المترتبة على التشريع الاقتصادي المقترح بالنسبة للقطاع غير الرسمي، أي، المشروعات التي تنشأ خارج النطاق الحكومي المعتاد للتنظيم الصناعي (المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر). ولأن معظم هذه المشروعات الصغيرة مملوكة دائمًا لصغار رجال الأعمال المحليين، فإنها تظل عمومًا أقل كفاءة من تلك الموجودة في القطاع الرسمي. وبما أن هذه المشروعات تنشأ برأس مال منخفض وفرص محدودة للحصول على ائتمان، فهي تعتمد على التقنيات قليلة التكلفة المتاحة محليًا - والتي غالبًا ما تكون أدوات يدوية فقط - لإنتاج مجموعة محدودة من الضروريات الاستهلاكية منخفضة التكلفة. ومن جهة أخرى، على الرغم من أن هذه المشروعات لا تستطيع أن تدفع للعاملين فيها سوى أجور ضئيلة، فإن بمقدورها أن توظف أعدادًا متزايدة من العاطلين. وحيث إن المشروعات الصغيرة مجبرة بسبب ظروفها على الاعتماد بشكل أساسي على مدخلات محلية بسيطة نسبيًا - وهو نوع من الاعتماد الجبري على الذات - فإنها تساهم عمومًا بقدر ضئيل نسبيًا في النمو الصناعي الوطني. ويستلزم تحسين إنتاجية هذه المشروعات ودخولها تشريعًا يهدف بشكل خاص إلى مساعدة ملاكها على الحصول على فرص أكبر للوصول إلى التقنيات والأسواق، وكذلك الائتمان والمهارات الإدارية.

وإلى جانب إيضاح التكاليف والمزايا الاجتماعية-الاقتصادية المحتملة لمشروع قانون مقترح من حيث زيادة الوظائف المنتجة والدخول، وإنشاء اقتصاد وطني أكثر تكاملاً واعتمادًا على الذات، ينبغي على المسئولين الوزاريين أن يزودوا الجهات المنوط بها تحديد الأولويات بمعلومات عن «إمكانية تنفيذ» مشروع الصياغة والمدة المتوقعة لذلك.

ج. «إمكانية التنفيذ»

ليس من المعقول أن تُقترح صياغة مشروع قانون من أجل برنامج حكومي ما لم تتوفر بعض الضمانات بأن الحكومة تملك في يدها الموارد الضرورية لتنفيذ البرنامج بفعالية. ذلك أن للوعود التي تفتقر إلى ضمانات سجل أداء ضعيفًا. وينبغي على المسئولين أن يزودوا الجهات المنوط بها تحديد الأولويات بأفضل تقديراتهم حول الموارد التي سيتطلبها البرنامج (من قوة عاملة، وموارد مادية، وأموال حكومية)، ومدى توفرها. ولن تنتج أي مزايا عن إعطاء أولوية لمشروع قانون من أجل إنجاز مشروع لا تمتلك الحكومة قدرات بشرية ولا موارد مالية لاستكماله (انظر الفصل الخامس حول الموضوعات التفصيلية المرتبطة بضمان التنفيذ الفعال).

مربع 3-8: ماذا يوجد في خزانة حفظ الأطعمة؟

تشبه صياغة القوانين، إلى حد ما، تجميع المكونات اللازمة لإعداد وجبة عشاء. فلنتأمل منهجين مختلفين تستطيع الأسرة بواسطتهما أن تعد وجبة عشاء:

1. تحدد الأسرة قائمة الطعام؛ ثم تبحث عن المكونات في كتاب الطهي؛ ثم تشتري المكونات من أقرب حانوت، وتطهوها وتقدم الوجبة.
2. تبحث الأسرة في خزانة حفظ الأطعمة ثم تسأل: «ماذا لدينا من مكونات لنعد وجبة العشاء؟» ثم تطهو أي شيء تجده في الخزانة وتأكله.

أي المنهجين يشبه إلى حد كبير جهود الحكومة في استخدام القانون من أجل جمع المكونات اللازمة لتنفيذ سياسة ما بغية حل مشكلة اجتماعية؟ (هل توجد لدى مسئولي العالم الثالث فرصة للذهاب إلى الحانوت حيث يمكنهم أن يشتروا المكونات التي يحتاجون إليها؟)

المغزى: في القانون، لا تملك الحكومة أداة تحوي كل القوى، بحيث يستطيع الصائغون المدربون تدريبًا جيدًا أن يستخدموها بفعالية لحل أية مشكلة إنسانية تظهر. فللقانون حدوده. ويوضح الشكل 1-1 كيف أن الطريقة التي يتصرف بها القائم بالدور في مواجهة القانون تعتمد على طبيعة وقوة العوامل غير القانونية التي تؤثر فيه. ولا توجد ضمانات بأن الحكومة ستمتلك الموارد اللازمة للتغلب على كل تلك القوى. ومع ذلك، يجب على الحكومة أن تحقق أقصى استفادة مما هو متاح بين يديها.

د. برنامج الصياغة

بوصفها الفئة الأخيرة من فئات المعلومات التي تحتاج إليها السلطات المنوط بها تحديد الأولويات، ينبغي على المسئولين الوزاريين أن يحددوا موارد الصياغة المتاحة والصعوبات التي من المحتمل أن يفرضها عليهم أحد طلبات الصياغة. وفي

معظم البلدان، تتخلف موارد الصياغة عن الطلب؛ لذا تكاد تكون هناك دائمًا قائمة انتظار للصياغة. وتشكل الحاجة إلى الاقتصاد في استخدام موارد الصياغة النادرة أحد أسباب تحديد الأولويات. وينبغي على المسئولين الوزاريين أن يمدوا المسئولين المنوط بهم تحديد الأولويات ببيان حول ضغط العمل الحالي في الجهة الرئيسة للصياغة، والعدد المتاح من الصائغين، وتقدير لعدد الساعات التي سيقضيها كل شخص في العمل بمشروع الصياغة (انظر مربع 3-9).

مربع 3-9: من جمهورية ألمانيا الفيدرالية، قائمة فحص تحدد الحاجة إلى التدابير القانونية الفيدرالية المقترحة، وفعاليتها، ومدى وضوحها [23]

1. هل هناك ضرورة على الإطلاق لاتخاذ إجراء؟
   - 1-1 ما الهدف من الإجراء؟
   - 1-2 من الذي ينادي باتخاذه، وما الأسباب المقدمة لذلك؟
   - 1-3 ما أوجه الاختلاف بين هذا الإجراء والوضع الحالي من ناحية الواقع والقانون؟
   - 1-4 ما العيوب التي تم تحديدها؟
   - 1-5 ماهي التطورات التي حدثت، مثلاً، في الاقتصاد، والعلوم، والتقنية، وتفسير المحكمة للقوانين، والتي لها تأثير خاص في المشكلة؟
   - 1-6 كم عدد المتأثرين بالمشكلة، وما عدد الحالات الفعلية التي تحتاج إلى حل؟
   - 1-7 ما الذي سيحدث إن لم يتخذ أي إجراء؟ (مثلاً، هل من المحتمل أن تزداد حدة المشكلة، ... أم ستبقى دون تغيير، ... أم ستحل نفسها بمرور الوقت أو من خلال تأثير التنظيم الذاتي للقوى الاجتماعية دون تدخل من الدولة. وما النتائج المترتبة على ذلك؟)
2. ما البدائل؟
   - 2-1 ما الذي اتضح من تحليل المشكلة؟ وأين تكمن أسبابها؟ وما العوامل القادرة على التأثير فيها؟
   - 2-2 بوجه عام، ما الأدوات المناسبة والمتوفرة التي تتيح تحقيق الهدف، إما بشكل كامل أو بقدر معقول من التنازلات؟ (بما في ذلك، على سبيل المثال، التدابير التي تضمن التطبيق الفعال للأحكام القائمة؛ ومهام العلاقات العامة، المرتبطة بعقد الاتفاقات، وجذب الاستثمارات، وتقديم الحوافز؛ وتشجيع ودعم المساعدة الذاتية بشكل يمكن توقعه بصورة معقولة من الجهات المعنية؛ وإيضاحات المحاكم).
   - 2-4 ما أكثر الأدوات المحبذة إذا أولى المرء اهتماماً خاصًا بالمعايير التالية؟
     - أ. طلبات المواطنين من القطاع الخاص وطلبات القطاع الصناعي والأعباء الملقاة على عواتقهم.
     - ب. الفعالية (مثل ملاءمة الهدف والمدى المرجح لتحقيقه)
     - ج. التكلفة العامة

23 . أقرتها حكومة ألمانيا الفيدرالية، في القرار الصادر في ١١ من ديسمبر/ كانون الأول ١٩٨٤
("Simplifying Law and Administration", drawn by the Ministers of the Interior and of Justice, F.R.G., 1988, pp. 19-23)
وأعيدت طباعته بالكامل في:
Law Reform and Law Drafting (Heinrich Seidentopf et al., (eds), 1993), pp. 99-104.

د. التأثير على المعايير القائمة والترتيبات المقترحة

هـ. الآثار الجانبية والنتائج المترتبة

4. هل ثمة حاجة لقانون جديد؟

4-1 هل الأمور التي تم تنظيمها لم تترك بديلاً سوى التشريع؟

4-2 هل الأمر مهم جداً لأسباب أخرى بحيث ينبغي أن يتولاه البرلمان فقط؟

4-3 وبالقدر الذي لا تكون هناك حاجة لقانون رسمي؛ هل ثمة ضرورة لإصدار لائحة محلية لها قوة القانون؟ ولماذا لا يُكتفى بلائحة إدارية أو حتى ميثاق لهيئة فيدرالية؟

5. هل ثمة ضرورة لاتخاذ إجراء فوري؟

5-1 ما الحقائق والعلاقات التي ما زال من الضروري إجراء بحوث حولها؟ وبصرف النظر عن ذلك، لماذا يعتبر اتخاذ إجراء فوري أمرًا ضروريًا؟

5-2 لماذا لا يمكن التدرج في مواجهة الحاجة المتوقعة للتعديل والتنظيم – على سبيل المثال عن طريق وضع تدابير تدخل حيز التنفيذ في أوقات مختلفة – بحيث يظهر الإجراء فعليًا في شكل حكم واحد؟

6. هل ثمة ضرورة لأن يكون نطاق الحكم واسعا بهذه الدرجة المستهدفة؟

7. هل يمكن اختصار المدة التي من المفترض أن يظل فيها ساريًا؟

8. هل الحكم غير بيروقراطي ومفهوم؟

9. هل الحكم قابل للتطبيق؟

10 . هل هناك علاقة مقبولة بين التكلفة والمزايا؟

تمرين 3-2: معايير لتحديد أولوية مسودة التشريع

اذكر المعايير التي تعتقد أن لها صلة في بلدك بتحديد أولوية صياغة المقترحات التشريعية.

5 ملخص

من الملاحظ في بلدان العالم الثالث وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية أن الحاجة إلى تشريعات تحدث تحولات في المؤسسات المختلة وظيفيًا تهدد باستنزاف موارد الصياغة المتاحة. وفي أغلب الأحيان، تتوارى خلف عمليات صنع القرار الاعتباطية ظاهريًا، والتي تحدد مشروعات القوانين التي يتم صياغتها أولاً، مجموعات مصالح تستفيد من الضغط الذي يسببه الوضع القائم لتحصل على تدابير إضافية غير مهمة تاركة مصادر ثرائها وامتيازاتها دون مساس.

وفي الواقع، وحيث إن تحديد الأولويات يقرر سرعة الخطى التي ستتم بها إعادة تنظيم المؤسسات الموروثة التي تُبقي على البطالة والفقر، فإنه يشكل بذلك قضية رئيسة – ربما تكون أهم القضايا السياسية. ولهذا السبب، ينبغي أن تتولى

جهة حكومية رفيعة المستوى - لجنة التشريع التابعة لمجلس الوزراء على الأرجح - تحديد أي مشروعات القوانين المقترحة تستحق أولوية. وباستخدام معايير محددة بشكل واضح تأخذ في الحسبان الظروف الفريدة للبلد، ينبغي على تلك الجهة أن تقيّم دوريًا مجموعات المقترحات التشريعية التي تعدها الوزارات التنفيذية. ولمساعدة الجهة الحكومية في ترتيب المقترحات التشريعية، ينبغي على المسئولين أيضًا أن يقدموا لها مذكرات شاملة تصف الأدلة المتاحة حول التأثير الاجتماعي المحتمل للمقترحات العديدة في ظل المعايير المحددة، لا سيما تلك المتصلة بفرص توظيف الغالبية الفقيرة وتحسين مستوى معيشتها. وبذلك، ستتمكن الجهة المنوط بها تحديد الأولويات من استخدام الاستدلال المستمد من التجربة كي تحدد أي مشروعات القوانين جدير بإنفاق موارد الصياغة الحكومية النادرة عليه، وإلى أية درجة من الأهمية ترقى تلك المشروعات.

الباب الثاني

تبرير صياغة مشروع القانون:

التقرير البحثي

تمهيد

بغض النظر عن الارتباط بين الشكل والمضمون، ولأغراض تعليمية بحتة، يركز هذا الباب على موضوع مشروع القانون؛ ويبحث نوع التبرير (أو التقرير البحثي) الذي ينبغي أن يكتبه الصائغ له. وعادة لا تكون لدى الوزراء أو المشرعين، ناهيك من عامة الشعب الخبرة اللازمة لتقييم مشروع قانون معقد يهدف في ظاهره إلى إحداث تحولات في المجتمع. ويهدف هذا الباب أيضاً إلى تزويد المشرعين وغيرهم، لا سيما الصائغون، بنظرية تشريعية ومنهج تشريعي لمساعدتهم على تقرير ما إذا كانت الأدلة المتاحة كافية لإثبات أن مشروع القانون المقترح سوف يؤدي إلى تسهيل حدوث السلوكيات المرجوة، أم لا. ويحتاج الصائغون أيضاً إلى نظرية تشريعية ومنهج تشريعي للاسترشاد بهما في كتابة التقارير البحثية. وينبغي أن تُمكّن هذه التقارير المشرعين من فهم الحقائق والمنطق؛ أي الاستدلال المستمد من التجربة reason informed by experience، اللذين يشكلان أساسًا للأحكام التفصيلية الموضوعية لمشروع القانون.

ويقدم الفصل الرابع إطاراً عاماً افتراضياً لتقرير بحثي مبني على النظرية التشريعية والمنهج التشريعي. وباستخدام هذا الإطار، يستطيع الصائغ تحديد وتنظيم الأدلة التي يرتكز عليها مشروع القانون، كما يستطيع المشرعون وغيرهم تقييم ملاءمة مشروع القانون من ناحية المنفعة العامة.

وفي جميع أنحاء العالم، تعمل الحكومات على ضمان التنفيذ الفعال للقوانين. ويناقش الفصل الخامس العوامل التي ينبغي أن يراجعها التقرير البحثي لتبرير تشكيل جهاز لتنفيذ القانون والتدابير التي تشجع على الالتزام به. ويستعرض الفصل السادس الوسائل المبنية على علم الاجتماع لتقييم مصداقية الأدلة المتاحة التي قد يضعها الصائغ ضمن التقرير البحثي، والتي غالبًا ما تتوفر في ملفات الوزارة. وأخيراً، في معرض التأكيد على الوحدة بين الشكل والمضمون سواء بالنسبة إلى التقارير البحثية أو مشروعات القوانين، يقدم الفصل السابع اقتراحات ملموسة لمساعدة الصائغين في إعداد تقاريرهم بطريقة تجعلها أكثر وضوحًا.

الفصل الرابع. كتابة التقرير البحثي. استخدام النظرية التشريعية والمنهج التشريعي

1 مقدمة

يوضح الباب الأول من هذا الدليل مشكلة اجتماعية شائعة على نطاق واسع وهي الإدارة غير الفعالة. وفي دول العالم الثالث وتلك التي تمر بمراحل انتقالية، غالبًا ما تعوق مثل هذه الإدارة جهود التنمية التي تهتم بتوفير الاحتياجات الأساسية للأغلبية. وقد يرجع استمرار الإدارة غير الفعالة، إلى أن الصائغين (سواء كانوا مسئولين تنفيذيين في وزارات أو محامين تابعين للجهة الرئيسة للصياغة) قد ترجموا بشكل غير صحيح التوجيهات العمومية الغامضة الخاصة بالسياسة المستهدفة من مشروع القانون إلى التفصيلات اللازمة لتشريع فعال. وربما يعكس ذلك الصعوبات التي واجهها هؤلاء الصائغون في صياغة مشروعات قوانين تستند إلى الاستدلال المستمد من التجربة، فضلاً عن أن ذلك يعكس عدم وجود أعراف تقتضي منهم أن يفعلوا ذلك. ولمساعدة الصائغين على التغلب على تلك الأسباب، يقدم هذا الفصل نظرية تشريعية ومنهجاً تشريعياً لإرشاد الصائغين في صياغة التفصيلات التي تتضمنها مشروعات القوانين استناداً إلى الاستدلال المستمد من التجربة (انظر مربع 3-2).

وتشكل البنية العامة لتبرير الصائغ مشروع القانون، الجانب العملي لنظرية تشريعية ومنهج تشريعي بحكم الواقع. ويوضح هذا الفصل نوع التبرير، وهو ما يسمى هنا «بالتقرير البحثي»، الذي يتعين على الصائغ كتابته ليثبت أن التدابير التي ينص عليها مشروع القانون المقترح يمكن أن تحل المشكلة الاجتماعية التي يتناولها. وبعبارة أخرى، يهدف التقرير البحثي إلى إعداد الصائغ لكي يمارس نظرية تشريعية ومنهجًا تشريعياً من شأنهما أن يؤديا إلى تسهيل تحقيق التنمية والإدارة الرشيدة.

وتفرض معظم قواعد وأعراف الصياغة على الصائغ أن يرفق بمشروع القانون شرحًا موجزًا له، يطلَق عليه اسم «المذكرة التوضيحية للقانون» Memorandum of Law. ولا تعدو هذه المذكرة أن تكون مجرد بضع فقرات تتم صياغتها في شكل ملحق إضافي. ومن منظور الرجل العادي، تهدف هذه المذكرة إلى إيضاح الأهداف الأساسية لمشروع القانون وتلخيص محتوياته. وعلى العكس من ذلك، يوصي هذا الدليل بأن يكتب الصائغ تقريرًا بحثيًا جوهرياً يصف بالتفصيل الحقائق والمنطق اللذين يرتكن إليهما مشروع القانون، وذلك بهدف تبريره (لا سيما إذا كان ذلك القانون يستهدف إحداث تحولات في المجتمع). وفي الماضي، كان على الصائغ من الناحية الواقعية أن يصوغ وثيقة واحدة رئيسة هي: مشروع القانون. لكن هذا الدليل يحث الصائغ على أن يصوغ وثيقتين، هما: مشروع القانون وتقرير بحثي مرفق به.

وتقتضي التنمية وجود إدارة رشيدة؛ أي قوانين فعالة وقرارات غير تعسفية. ولا يمكن للقانون الفعال أن يحل مشكلة اجتماعية إلا إذا حدد سلوكيات المخاطبين به المعنيِّين (القائمين بالأدوار) (انظر الشكل 1-1) التي من شأنها أن تقضي على مسببات تلك المشكلة؛ وعيّن السلوكيات الملائمة المناظرة لها والتي من المفروض أن تتبعها الجهة المنوط بها تنفيذ القانون، وكذلك إذا تضمن أحكامًا تفصيلية من شأنها أن تؤدي إلى أن يشجع القانون على حدوث السلوكيات التي

يحددها. وفي الظروف المعتادة، تثبت فعالية مشروع القانون، القائم على المنطق والحقائق، إذا اتبع الصائغ دليلاً يمكن التعويل عليه في وضع أحكامه الموضوعية. ويهدف التقرير البحثي إلى التأكد من أن الصائغ يحدد الحقائق المتاحة ذات الصلة وينظمها، ليس من منطلق إدراكه الشخصي، أو رؤيته الخاصة، أو بهدف التقرب للسلطة، وإنما من منطلق الاستدلال المستمد من التجربة. ومن نفس المنظور، يقدم التقرير التفسيرات والأدلة التي يحتاج إليها المشرعون لتقييم احتمال أن يحقق مشروع القانون أهداف السياسة المحددة له.

ويقدم هذا الفصل نظرية تشريعية ومنهجًا تشريعياً لتوجيه الصائغ في المرحلة العملية إلى كتابة تقرير بحثي مناسب. ومن ثم، فإنه:

- يشرح لماذا يؤكد هذا الدليل على ضرورة أن يكون ثمة عُرف للصياغة يقتضي إعداد تقرير بحثي مصمم جيدًا، لا سيما في حالة القوانين المهمة.
- يصف منهجًا لحل المشكلات يساعد على تنظيم التقرير البحثي الذي يشكل الأساس لصنع القرار بشأن موضوع مشروع القانون.
- يفسر الفئات التي اقترحتها النظرية التشريعية لشرح كيفية تأثير القانون في السلوك (انظر الشكل 1-1)؛
- يستعرض عدة موضوعات يتعين على الصائغ بحثها في الجزء الخاص بالحلول في التقرير البحثي لإظهار أن الإجراءات التفصيلية الواردة في مشروع القانون تعتمد بالفعل على المنطق والحقائق؛
- يقدم إطارًا عامًا نموذجيًا يحدد الأدوات العملية التي ينبغي على الصائغ استخدامها في إعداد التقرير البحثي.

ويفسر القسم الأول من هذا الفصل السبب وراء ضرورة أن يرفق الصائغ بمشروعات القوانين المهمة، تقريرًا بحثيًا مصوغاً بشكل جيد.

2 لماذا يجب إعداد تقرير بحثي؟

تركز معظم نصوص الصياغة التشريعية على شكل مشروع القانون المقترح أكثر من موضوعه. ويؤكد هذا الدليل ضرورة أن يقدم الصائغون تقريرًا بحثيًا يبرر بشكل كافٍ موضوع مشروع القانون وذلك لطرح مشروعات قوانين مصوغة بشكل جيد من شأنها أن تؤدي إلى إحداث تحولات في المجتمع. وترجع أهمية تقديم التقرير البحثي إلى ثلاثة أسباب هي:

أولاً، يبرر التقرير البحثي الجيد عملية صنع القرار التي ينتج عنها مشروع القانون.

ثانياً، يُعَد الإطار العام للتقرير البحثي بمثابة خريطة لتوجيه الصائغين إلى جمع وتنظيم الأدلة المتاحة.

ثالثاً، يضمن الإطار العام أن يقوم الصائغون بتنظيم تلك الحقائق بأسلوب منطقي. ويتضمن التقرير البحثي خطوات لمراقبة جودة مشروع القانون، إذ يقدم للمشرعين وغيرهم المعلومات التي يحتاجون إليها لتقييم مدى مساهمة مشروع القانون في التغلب على المشكلة الاجتماعية التي يهدف إلى معالجتها.

أ. التقرير البحثي كأساس لتقييم مشروع القانون

لا يستطيع أحد في ظاهر الأمر، تقييم فعالية مشروع قانون يهدف إلى إحداث تحولات في المجتمع. ولأن التقرير البحثي ينظمه إطار عام قائم على نظرية تشريعية ومنهج تشريعي مناسب، فإن هذا التقرير يساعد على التأكد من أن مشروع القانون قد نتج عن عملية صنع قرار مبنية على الاستدلال المستمد من التجربة.

مربع 1-4: متى تكتب تقريراً بحثياً؟

لا يحتاج مشروع قانون بسيط، مثل ذلك الذي يحظر البصق على الرصيف، إلى إعداد تقرير بحثي موسع بشأنه. فمعظم المشرعين والمواطنين، من واقع خبراتهم الخاصة، يعرفون الحقائق والمنطق اللذين يرتكز عليهما مثل ذلك المشروع. ولكن كيف يدرك الكثير من واضعي القوانين، ناهيك من المواطنين العاديين، كل العوامل التي من المرجح أن تتعلق بالسلوكيات الخاصة بالبنك المركزي؟ أو بجهاز التوسع الزراعي؟ أو بالنظام التعليمي؟ أو بجهاز يهدف إلى توفير فرص عمل؟

وبالنسبة إلى مشروع قانون يهدف إلى إحداث تحولات في المجتمع، مثل تلك المشروعات المشار إليها، يصبح التقرير البحثي أمرًا أساسيًا لتمكين المشرعين، ومن ثم المواطنون العاديون، من تقييم الحقائق والمنطق اللذين يرتكز عليهما ذلك المشروع.

ولا يعتمد تشجيع مشروع القانون على اتباع السلوكيات التي يحددها، على مجرد صياغة ما أو شكل فني معين لذلك المشروع. وكما يوضح الشكل 1-1، قد تتأثر سلوكيات الأطراف الاجتماعية المعنية أيضاً بكل العوامل غير القانونية المتصلة بالظروف الاجتماعية وحتى الواقعية الخاصة بتلك الأطراف. ولتبرير الإجراءات التفصيلية المقترحة بمشروع القانون، يجب أن يوضح التقرير البحثي بالتفصيل الملامح ذات الصلة للبيئة القانونية والاجتماعية الخاصة بالدولة. ويجب أيضاً أن يوضح لقرائه المنطق الذي ينظم هذه الأدلة العديدة المتناثرة ليبين أن مشروع القانون سيغير تلك السلوكيات بالطريقة التي يصفها.

وبطريق المحاكاة، لا يُشترط أن يتبع القاضي، عند البت في قضية ما، نهجًا معينًا في التسبيب. وما دام الرأي المكتوب للقاضي يفي بمتطلبات التبرير الجيد، فإنه يعد وافيًا. وتعتمد رؤية المجتمع لمدى صحة وشرعية القرارات القضائية على صحة وشرعية الرأي المكتوب؛ بمعنى أن الرأي غير السديد يدل على أن القاضي لم يأخذ العوامل ذات الصلة في الاعتبار أو أنه لم يقم بتنظيمها بشكل جيد. وبنفس الطريقة، فإن التقرير البحثي غير الكفء يبرهن على أن الصائغ كتب مشروع القانون بدون معرفة كافية بالظروف القانونية والاجتماعية في الدولة، أو لم يقم بشكل جيد بتحليل الأدلة التي تتعلق بأسباب السلوكيات المسببة للمشكلة، أو لم يربط بشكل منطقي الأسباب بالحلول المقترحة.

ولوضع مشروع قانون يمكن تنفيذه بفعالية، يجب أن يركز الصائغون الانتباه، ليس على الشكل فحسب، بل على الحقائق والمنطق اللذين ترتكز عليهما التدابير الموضوعية المفصلة أيضاً.

ب. التأكد من فحص الصائغين الأدلة ذات الصلة

بالإضافة إلى تحديد عناصر تبرير مشروع القانون، يوجه الإطار العام المناسب للتقرير البحثي الصائغ نحو أنواع الحقائق ذات الصلة التي ينبغي عليه بحثها عند صياغة هذا المشروع. وتقدم النظرية التشريعية (انظر الشكل 1-1) المعيار الأول للملاءمة عن طريق تحديد أنواع الحقائق التي يتعين على الصائغ الحصول عليها. وعلاوة على ذلك، يساعد المنهج التشريعي الصائغين على تنظيم تلك الحقائق بشكل منطقي بوصفها أساسًا لتحديد التدابير الموضوعية لمشروع القانون.

ج. التأكد من منطق التقرير البحثي

لا يحمل أي فرض بخصوص حقيقة مطلقة ترتبط بالواقع الاجتماعي والطبيعي في العالم معنى معينًا، في حد ذاته؛ وإنما يكتسب معناه المحدد في ضوء موضعه في حجة التقرير البحثي. ويقدم منهج حل المشكلات الذي تتبناه النظرية التشريعية، الموضح في القسم التالي، بنية عامة لصياغة وتنظيم افتراضات مهمة بشأن مسائل تتعلق بالواقع. وبصفة عامة، تشكل تلك البنية الجانب العملي للنظرية التشريعية التي يحتاج إليها الصائغون في صياغة وتبرير مشروعات قوانين تتوافق مع الإدارة الرشيدة. ويوضح القسمان التاليان بالتفصيل منهج حل المشكلات والفئات التفسيرية التي يحتاج إليها الصائغ في كتابة تقرير بحثي جيد.

3 منهج حل المشكلات كمرشد في عملية البحث

لا يتمتع الصائغون بسلطة سياسية مستقلة. ومن الناحية العملية، كل ما يستطيع الصائغ عمله هو أن يبرر مشروع القانون الذي يضعه، وذلك باستخدام منهج يقوم على الاستدلال المستمد من التجربة؛ أو ما يطلق عليه «ويبر» Weber اسم «الشرعية المنطقية القانونية». ومن بين المناهج المتاحة لصنع القرار، ليس ثمة منهج يعتمد على الاستدلال المستمد من التجربة، سوى منهج حل المشكلات (لمعرفة المنهجين الآخرين، انظر مربع 4-2).

ومن الناحية الفلسفية، يندرج منهج حل المشكلات بصفة عامة تحت مسمى المنهج العملي الفلسفي. ويقوم هذا المنهج على أساس أننا «نتعلم فقط من تجاربنا»؛ فنحن نستطيع أن نحدد بشكل أفضل ما ينبغي أن تكون عليه الحال، من واقع ما نعرفه[1]. فليست العبقرية وحدها هي أم الاختراع، وإنما أيضاً التجربة المقترنة بالتبرير المستمد من تلك التجربة. ولنأخذ، المطرقة مثلاً؛ إن أولئك الذين لديهم تجربة كبيرة في استخدامها والذين استمدوا أفكارا منها، استطاعوا تطوير مطارق لأداء مهام متخصصة لعمل كل شيء، بدءًا بدق مسامير لتعليق الستائر في البيت وانتهاء بتكسير الصخور (انظر مربع 4-3).

1. John Dewey, Theory of Valuation (1939); Essays in Experimental Logic (1916); «Logical Method and Law»,10 Cornell L .Q. 17 (1925).

مربع 4-2: منهج الغايات والوسائل ومنهج التدرجية

يستخدم كثير من الصائغين منهجي الغايات والوسائل ends-means والتدرجية incrementalism للبت في موضوع القانون المقترح[2]. ويوصي «منهج الغايات والوسائل» الصائغين بأن يتبنوا الأهداف والغايات التي يعلن عنها واضعو السياسات، ثم يضعوا أكبر عدد ممكن من الحلول التشريعية البديلة للوصول إلى تلك الأهداف، ثم يختاروا الحل الذي يبدو مبشرًا بأكثر النتائج فعالية من الناحية الاجتماعية[3]. واستناداً إلى منهج الفلسفة الوضعية، يرفض منهج الغايات والوسائل ضمناً إمكانية إجراء بحث لتحديد الأهداف الأساسية للقانون، تاركًا هذا القرار الحاسم «لقيم» واضعي السياسات. وفي الواقع، ما دام أحد لا يستطيع أن يستخدم الحقائق أو المنطق للتشكيك في ذلك القرار، فإن منهج الغايات والوسائل يجعل الأحكام الموضوعية للقانون تستند حتمًا إلى قيم أولئك الذين يمسكون بزمام السلطة. ويتخذ المنهج لنفسه، ضمناً، قالبًا فاشستيًا لصنع القرار.

ويركز منهج «التدرجية» incrementalism على الاستحالة الفعلية للحصول على الحقائق الكافية لتقييم الأهداف السياسية البديلة الممكنة. كما يؤكد، في حالة عدم وجود هذه الحقائق، على خطورة المحاولات التي تهدف إلى إحداث تحولات مهمة قد تؤدي إلى تكبد تكاليف غير متصورة. ويشير هذا المنهج إلى ضرورة أن يكتب الصائغون قوانين تحدث أقل تغييرات ممكنة، مع التحرك نحو أفضل الحلول عن طريق اتباع خطوات تدريجية. ويعني هذا المنهج ضمناً أن أفضل ما يمكن للمرء أن يفعله هو أن «يتخبط[4]». ولذلك فهو يرفض إمكانية إعادة تشكيل الأعراف الاجتماعية التي تكمن وراء معاناة ربع سكان العالم من الفقر.

ويعد منهج التدرجية الذي يستهدف أوضاعًا تكون فيها معرفة الصائغ مشوبة بفجوات خطيرة، أسلوبًا مفيدًا في الحالات التي تتسم بعدم التيقن بدرجة كبيرة. وقد اقترح ليندبلوم[5] Lindblom عدة حيل يمكن عن طريقها، في حالات عدم التيقن، أن يبحث واضعو السياسات مشكلة اجتماعية معينة. وفي مثل تلك الحالات، تشير هذه الحيل إلى تعليمات مفيدة للصائغين (يقترح هذا الدليل استخدام بعضها). ومن هذه التعليمات ما يلي:

١. استهدف المشاكل الأكثر وضوحًا؛ أي العراقيل الرئيسة.
٢. لا تركز على صعوبات عامة، بل على عناصرها الفرعية.
٣. لا تحد بشكل كبير من الممارسات السائدة، ومن ثم، ركز التحليل على الممارسات المألوفة والمعروفة بشكل أفضل، وقلل بشكل كبير عدد الحلول البديلة التي ما زالت موضع تساؤلات.

2. Seidman, «The Memorandum of Law»,15 Seton Hall Leg. J. 334 (1991); Ann Seidman & Robert B. Seidman, «State and Law in the Development Process: Institutions and Problem-Solving in the Third World» (1994).

3. Edward L. Rubin, «Legislative Methodology: Some Lessons from the Truth-in-Lending Act» in Making Development Work: Legislative Reform for institutional Transformation and Good Governance (Ann Seidman, Robert B. Seidman and Thomas Walde (eds), (1999),157.

4. Robert Cox, «Social Forces, States and World Order Beyond International Relations Theory» in Neorealism and its Critics (Robert O. Keohane (ed.), (1986), 208.

5. Charles E. Lindblom, The Policy-Making Process (1963).

٤. اترك فرصة لتصحيح خطأ ما ولوضع قانون أفضل فيما بعد.
٥. اتخذ بعد ذلك الخطوات الممكنة بالتدريج بحيث تبدأ بالثانية ثم الثالثة فالرابعة وما تليها في حل المشكلات المتصورة.
٦. اسمح بقدر الإمكان بإبداء الملاحظات لمعرفة كيف تسير الأمور.

وينطبق ذلك أيضاً على الوسائل المحسنة لصياغة القوانين التي تنظم التعدين، والتوسع الزراعي، والمدارس، والتأمين، والأسرة... إلخ. فالقانون يحدد ما الذي يجب عمله. وتكمن بداية قرار حكيم بشأن ما ينبغي أن ينص عليه القانون في الإلمام التام بالحقائق التي تشكل طبيعة المشكلة. ويعد هذا الإلمام نقطة بداية الحل. ويصف هذا القسم بشكل عام منهج حل المشكلات ويوضح الأهمية الكبرى التي يوليها ذلك المنهج «للتفسيرات» و«إبداء الملاحظات».

مربع 4-3: مثال على الاستدلال المستمد من التجربة: المطرقة

يُقصد بالاستدلال المستمد من التجربة وضع طرق جديدة لعمل أشياء بواسطة تشكيل أفكار حول الحقائق التي تتيحها التجربة. انظر، مثلاً، إلى الأنواع المختلفة من المطارق. فعلى مر السنين، طور المستخدمون كل نوع منها لأداء مهمة معينة. ومنها على سبيل المثال، مطرقة التشكيل الخاصة بالنجار المنزلي، ومطرقة التشطيب، ومطرقة خلط الصابون بالماء التي يستخدمها الحلاق، ومطرقة كسر الصخور التي يستخدمها الجيولوجي، والمطرقة ذو الوجه الكروي التي يستخدمها الميكانيكي، والمطرقة التي يستخدمها نجار الأثاث، والمطرقة الثقيلة التي يستخدمها عمال السكك الحديدية، والمطرقة المغناطيسية التي يستخدمها المنجّد. ولا يوجد أي نوع من هذه المطارق نابع من فكر مخترع واحد فقط أو من فكر جديد تمامًا. وإنما فكّر أحد أولئك الذين يستخدمون مطرقة للقيام بعمل ما في تلك التجارب ورأى، من خلال عمله، طريقة لتحسين نوع المطرقة التي يستخدمها بحيث يمكنه القيام بذلك العمل بشكل أكثر كفاءة[6]. ولأن الخبرات الاجتماعية الطويلة تشكل أساسًا للبت فيما ينبغي عمله، تُعلمنا هذه الخبرات استخدام الاستدلال المستمد من التجربة.

أ. الخطوات الأربع لحل المشكلات

يجب أن يتضمن التقرير البحثي للصائغ منهج حل المشكلات ليوضح أن مشروع القانون المقترح قائم على «الاستدلال المستمد من التجربة». ولوضع تشريع لحل مشكلة اجتماعية، يتكون منهج حل المشكلات من أربع خطوات، تستند كل منها إلى حقائق ذات صلة، ويربط بين هذه الخطوات خيط منطقي.

الخطوة الأولى: تحديد المشكلة

تتكون هذه الخطوة من إجراءين: أولاً، إدراك صُنّاع السياسة للمشكلة، وهو ما يحرك عملية الصياغة. ومن ثم، يجب أن يبدأ التقرير البحثي للصائغ بعرض الحقائق التي تؤكد صحة الفرضيات التصورية فيما يتعلق بالظواهر السطحية

6. Norton E. Long, «Foreword», in E.J. Meehan, Value Judgment and Social Science (1969).

للمشكلة. وثانيا، لصياغة قانون يهدف إلى إحداث تحولات في المجتمع (ما دامت وظيفة القانون الأساسية تتمثل، في هذه الحالة، في توجيه السلوكيات؛ انظر الشكل 1-1)، يجب أن يحدد التقرير السلوكيات المسببة للمشكلة والأطراف الصادرة منها تلك السلوكيات. ولذلك، يجب أن يحدد التقرير القائمين بالأدوار، أي الأطراف الاجتماعية الفاعلة ذات الصلة، الذين تتسبب سلوكياتهم في حدوث المشكلة الاجتماعية التي يهدف مشروع القانون إلى حلها، وأن يقدم الأدلة التي تؤكد صحة التفسيرات المتصلة بطبيعة ونطاق تلك السلوكيات (انظر مربع 4-4).

مربع 4-4: الفرضيات التصورية (التخمين المبني على معلومات مدروسة)

شأنها شأن كل الفرضيات (انظر أيضاً الفرضيات التفسيرية أدناه)، تتكون هذه الفرضية التي تصف الظواهر السطحية للمشكلة والسلوكيات المسببة للمشكلة من (تخمين مبني على معلومات مدروسة). ولوصف المشكلة، يستطيع الصائغ مبدئيًا أن يضع فرضيات تصورية بناء على بيان السياسة الذي يصاحب تعليمات الصياغة المقدمة من الوزارة المعنية أو بناء على المعرفة المتاحة حاليًا.

وتعتبر صياغة الفرضية مجرد خطوة أولى في مهمة الصائغ. وتعكس هذا الفرضية بالضرورة معرفة الصائغ الحالية (التي دائماً ما تكون مبدئية). ولإثبات صحته، يجب على الصائغ إما أن يُظهر انسجام هذه المعرفة مع البيانات المتاحة أو أن ينقحها حتى تصبح متوافقة معها[7].

الخطوة الثانية: تقديم التفسيرات وإثباتها

بتحديد المشكلة، يغير القانون الفعال سلوكيات الأطراف الاجتماعية الفاعلة التي تُعزى إليها تلك المشكلة. ولا يتسنى للقانون ذلك إلا عن طريق تغيير مسببات تلك السلوكيات أو التخلص منها. ويجب أن يقترح التقرير البحثي، وأن يختبر، بطريقة منهجية الفرضيات التفسيرية البديلة التي تتعلق بمسببات سلوكيات القائمين بالأدوار، والتي تُعزى إليها المشكلة. ولإثبات تلك الفرضيات يجب أن ينظم التقرير الأدلة المتاحة لتحديد العوامل الخاصة بالبلد، والتي تتسبب في تلك السلوكيات (انظر مربع 4-5).

مربع :4-5 وضع الحلول

لا يستطيع الصائغون تقديم افتراضات مبررة بشأن مسائل تتصل بالواقع بالنسبة إلى ما سيحققه الحل المقترح (أي القانون). وإلى حين سن القانون وتنفيذه، ليست ثمة حقائق مبنية على الخبرة بخصوص الآثار المترتبة عليه. ولكن بمجرد تقديم التفسيرات المبررة بشأن أسباب السلوك المسبب للمشكلة، يستطيع الصائغ اقتراح الحلول (الإجراءات التفصيلية الواردة في مشروع القانون) التي من المرجح أن تتمكن من التغلب على هذه المسببات بطريقة منطقية.

7. Karl R. Popper, The Logic of Scientific Discovery (1968), 108-111; Seidman and Seidman (1994), note 1, above, at 64-66.

الخطوة الثالثة:

اقتراح الحلبمجرد إثبات صحة الفرضيات المبررة بشأن مسببات السلوكيات الحالية عن طريق الأدلة التي تقتضيها الخطوة الثانية، يمكن للصائغ أن يتنبأ، ببعض الثقة، بالسلوكيات المستقبلية. وما دامت هذه المسببات، دون سواها، قد استمرت، فمن المحتمل أن تستمر السلوكيات نفسها. ويجب أن يراجع تقرير الصائغ نطاق التدابير التشريعية، بما في ذلك الوسائل التفصيلية للتنفيذ، التي من المرجح منطقياً أن تغير أو تقضي على أسباب السلوكيات المسببة للمشكلة، وتشجع على السلوكيات المنشودة.

ومن مهام التقرير البحثي أيضاً تبرير اختيار الأحكام التي يجب أن يتضمنها مشروع القانون. وللقيام بذلك، ينبغي أن يُقيم القسم الخاص فيه بالحلول الآثار الاجتماعية والاقتصادية المحتملة لإجراء ما؛ أي: تكاليفه ومزاياه الاجتماعية. وينبغي أن يتضمن هذا التقييم توضيح الأثر الاجتماعي المحتمل للقانون الجديد على المجموعات والمصالح التي غالبًا ما تُستبعد من المشاركة في عملية صنع القرار (انظر أدناه).

الخطوة الرابعة: مراقبة تنفيذ القانون وتقييمه

وأخيراً، ينبغي أن يبين التقرير البحثي أن مشروع القانون يتضمن آليات كافية للمراقبة والتقييم. ولا يوجد أبدًا قانون يحقق بالضبط ما كان متوقعًا منه. وكثيرًا ما تحول الضغوط الآنية عند صياغة وسن تشريع ما، دون إجراء قدر كافٍ من تحليل الأدلة المتاحة، أو إجراء بحوث جديدة. وتتغير الظروف باستمرار، لا سيما عند حدوث تحولات في المجتمع. وبعد إقرار القانون وتنفيذه، يحتاج المشرعون إلى قدر مناسب من الملاحظات حول أثره لتحديد ما إذا كانت الأطراف الاجتماعية الفاعلة ذات الصلة، بما في ذلك الجهاز المُعين للتنفيذ، تتصرف على أرض الواقع وفقاً لما حدده مشروع القانون، وتحقق النتائج المتوقعة منه، أم لا.

وتُشكل الخطوتان الثانية والرابعة حلقتي وصل مهمتين في المنطق الذي يرتكز عليه منهج حل المشكلات. ففي الخطوة الثانية، يصوغ الصائغ الفرضيات التي تهدف إلى تفسير السلوكيات المسببة للمشكلة المحددة ويختبرها. وإذا ثبت أن هذه الفرضيات متسقة مع الحقائق المتاحة، يمكن للصائغ، ببعض الثقة، أن يضع حلاً (الأحكام التفصيلية لمشروع القانون). وبدلاً من مجرد العلاج السطحي لأعراض المشكلة، يجب أن يغير مشروع القانون الناتج، أو يقضي على العوامل التي أدت إلى السلوكيات المنحرفة من جانب الأطراف المعنية الفاعلة. فعندئذ فقط يستطيع الصائغ أن يدعي أن التدابير الواردة بهذا المشروع سوف تشجع بشكل فعال السلوكيات الجديدة المنشودة.

وعن طريق توفير آليات في مشروع القانون الجديد لمراقبة تنفيذه وتقييم أثره الاجتماعي، توفر الخطوة الرابعة الملاحظات التي يحتاج إليها المشرعون لتنقيح وتحسين القوانين عند الضرورة.

ولا يشكل جمع أدلة التقرير البحثي مهمة مرعبة كما يبدو للوهلة الأولى. فلن يحتاج الصائغ إلى الذهاب إلى الميدان للحصول على أدلة جديدة إلا نادرًا. فالمشكلات الاجتماعية لا تؤدي عادة إلى صياغة التشريعات إلا بعد أن تكون قد

استمرت لفترة طويلة. ومن المرجح أن ثمة قدرًا كبيرًا من المعلومات عن المشكلة موضع البحث في ملفات الوزارات التنفيذية وذاكرة كبار المسئولين، وكل ما يحتاج إليه الصائغ هو أن يبحث فيها. وفي الواقع، يتضمن جزء كبير من «البحث» مناقشة المشكلة، ومسبباتها، والحلول الممكنة مع المسئولين التنفيذيين بالوزارات. ويؤكد ذلك صحة ما أوصى به الفصل الثاني من ضرورة أن تكلف الوزارة المعنية، مسئولاً لديها على علم كامل بموضوع التشريع، بالانضمام إلى فريق الصياغة.

ولأن الإطار العام للتقرير البحثي ينظمه منهج حل المشكلات (انظر أدناه)، فإنه يمثل للصائغ مرشدًا يساعده على اكتشاف الأدلة المطلوبة لتبرير مشروع القانون وصياغتها في تسلسل منطقي. وتقترح النظرية التشريعية مجموعة من الفئات التفسيرية تساعد الصائغ على صياغة فرضيات تفصيلية لتفسير سبب قيام بعض الأطراف الاجتماعية الفاعلة بتصرفات مسببة للمشكلات إزاء القانون الحالي.

مربع 4-6: مقارنة البحث التشريعي بالبحث الخاص بالتقييم

لا يختلف نوع البحث المطلوب للصياغة من حيث المبدأ، عن نوع البحث الخاص بالتقييم. فكلاهما يهدف إلى دراسة السلوكيات إزاء القواعد الحالية للقانون. وعلى الرغم من ذلك، تتبنى معظم أدبيات البحث الخاص بالتقييم منهج حل المشكلات الذي يختلف اختلافًا جذريًا عن المنهج المتضمَن في النظرية التشريعية الأساسية الواردة في هذا الدليل[8]. وشأنها شأن منهجي: الغايات والوسائل والتدرجية (انظر مربع 4-2)، لا تقتضي أجندة التقييم البحثية العادية، صراحة، فحص الأدلة التي تتعلق بأسباب السلوكيات المسببة للمشكلة. وبدلاً من ذلك، غالبًا ما يبحث المقيمون[9] مطالبات ومطالب المنتفعين، ويسعون، بقدر الإمكان، إلى تلبيتها [10] (انظر الفصل السادس).

---

8 . للاطلاع على ملخص مفيد حول الأدبيات الخاصة بعملية التقييم، انظر:

Ernest R. House, Professional Evaluation: Social Impact and Political Consequences (1993).

وللاطلاع على بعض المناظرات حول نظرية التقييم، انظر:

William R. Shadish et al., Foundations of Program Evaluation - Theories of Practices (1991); Neil J. Smelser and Dean R. Gerstein (eds), Behavioral and Social Science - Fifty Years of Discovery (1986); Denial L. Stufflebeam and Anthony J. Shinkfield, Systematic Evaluation - A Self-Instructional Guide to Theory and Practice (1985), 167-168.

9 . قارن الفصل الثاني، الحاشية رقم (21).

10 . قارن:

Shadish,et al., note 8 above, at 476-477; Stufflebeam and Shinkfield note 8 above, at 2-5, 48-55

انظر أيضاً على سبيل المثال:

Peter Brannen, „Research and Social Policy: Political, Orgnaizational and Cultural Constraints„, in The Use and Abuse of Social Science 157, 158-160 (Frank Heller (ed.), 1986).

وللاطلاع على رأي أحد أصحاب النظريات القانونية، انظر:

William H. Clune II, A Political Model of Implementation and Implications of the Model for Public Policy, Research, and the Changing Roles of Law and Lawyers„, 69 Iowa L. Rev. 47, 78-98 (1983).

وللاطلاع على نقد، انظر الحاشية رقم (2) أعلاه.

4 الفئات الموجهة للبحث وفقاً للنظرية التشريعية

تقترح النظرية التشريعية مجموعة من الفئات التي وُضعت لمساعدة الصائغ في صياغة الفرضيات التفصيلية لتفسير السلوكيات إزاء القانون الحالي. وتحقق هذه الفئات أغراضها عن طريق حث الصائغ على صياغة تخمينات مبنية على معلومات مدروسة تفسر سلوكيات كلٍّ من القائمين بالأدوار والأجهزة التنفيذية في ضوء القانون الحالي. وتقترح النظرية التشريعية عدة فئات تفسيرية متداخلة لأن السلوكيات، في الواقع، لا تكاد تخضع إلى تفسير واحد. ولقد ولّى ذلك العهد الذي كان علماء الاجتماع يعتقدون فيه بوجود سبب أوحد للسلوكيات. فلن تستطيع رصاصة فضية أن تقضي على شبح السلوكيات المسببة للمشكلات (انظر مربع 4-7). ولتغيير تلك السلوكيات يجب أن يهدف القانون إلى تغيير كل المسببات المتداخلة أو القضاء عليها.

مربع 4-7: التفسيرات المقترحة ذات السبب الأوحد للسلوكيات المسببة للمشكلات

يعرب المتحمسون لحلول السوق دائماً عن اندهاشهم عند فشلها. وكثيرًا ما يقدم هؤلاء تفسيرات تقوم على سبب أوحد لتبرير ذلك الفشل. وبإيجاز، رأى البعض في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات، أن السبب وراء فشل السوق هو وجود قيم غير اقتصادية «متأصلة» بعمق في شخصياتهم؛ إذ إنهم لم يستطيعوا التكيف مع نموذج «الاقتصادات الكلاسيكية الجديدة» «للرجل الاقتصادي» الذي يسعى باستمرار إلى زيادة المنفعة المادية بأكبر قدر ممكن[11]. وفي الآونة الأخيرة، رأى منظرون آخرون أن مفهوم «المعيارية»، أي تأصل المعايير غير الاقتصادية في شخصية الناس، يفسر سبب التزامهم بتلك المعايير بدلاً من الالتزام بالمصلحة الشخصية المادية [12]. ومن التفسيرات الأخرى لفشل السوق والتي تقوم على السبب الأوحد، ذلك التفسير الذي يستند إلى «تكاليف المعاملات». ويركز، في بعض النماذج، على «العوامل المؤسسية (أي، السلوكية النمطية) التي تعوق جهود الأطراف الفاعلة في السوق» لزيادة الربح [13]. ومع تطور مفهوم «تكاليف المعاملات»، فقد أصبح يشمل كل شيء يتعارض مع النموذج الكلاسيكي الجديد «المفترض» لسوق تنافسية مثالية. ومع ذلك، وحتى عند إيجاد تفسيرات معينة لفشل السوق، أثبت مفهوم «تكاليف المعاملات» عدم فعاليته. ويرجع السبب في ذلك إلى أن هذا المفهوم وُضع فقط للإشارة إلى التكاليف الخارجية لإبرام العقود، ومن ثم، لا يتيح سوى بضعة أدلة حول مسببات معينة للسلوكيات غير التنافسية. ولأن مفهوم «تكاليف المعاملات» يُفسر على أنه يشير إلى كل ما يتعارض مع إنشاء سوق حرة، فقد اتسع معناه بحيث لا يستطيع أن يرشد الصائغ بسهولة إلى وضع فرضيات تفسيرية محددة.

11 . قارن:

Mark Gronovetter, zEconomic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness{, 91 Am. J. Soc. 481 (1985).

12 . انظر على سبيل المثال:

Richard McAdams, zThe Origin, Development and Regulation of Norms{, 98 Mich. L. Rev. 338 (1997).

وبالمثل، توضح كل البدائل المعاصرة لنموذج «بوسنيريان» Posnerian سبب عدم قدرة الحوافز وحدها على تقديم تفسير جيد للسلوكيات. قارن:

Robert C. Ellickson, ROf Coase and Cattle: Dispute Resolution among Neighbours in Shasta County{, 38 Stanford L. Rev. 623 (1986).

13 . انظر مربع ٣-٥.

وهناك تفسير آخر أكثر شيوعًا لفشل السوق، وهو تدخل الحكومة، بيد أنه تفسير فضفاض بحيث لا يصلح إلا لأن يكون مجرد وصف عام فحسب. وكما يوضح الفصل الأول، تقع كل السلوكيات داخل ترسانة من القوانين، تشكل حتمًا أشكالاً متعددة لتدخل الحكومة. ومثل مفاهيم «القيم المتأصلة» و«المعيارية» و«تكاليف المعاملات»، أصبح مفهوم «تدخل الحكومة»، بمثابة عبارة لازمة ترتبط بكل السلوكيات المسببة للمشكلات. ومثل المعنى الموسع لمفهوم «تكاليف المعاملات»، يعتبر مفهوم «تدخل الحكومة» مفهومًا واسعاً، بحيث لا يساعد، كمنهج مفسر، الصائغ على تحديد أسباب فشل السوق بشكل محدد كافٍ لاستخدام تلك التفسيرات كقاعدة يتم على أساسها وضع التدابير التي يتضمنها مشروع القانون.

وفي أفضل الأحوال، يقتصر أثر «التفسيرات» ذات السبب الأوحد على مجرد الإسهاب في وصف المشكلة الاجتماعية. وعادة ما يؤدي التفسير، الذي يتناول المشكلة بشكل مسهب، إلى الدوران في حلقة مفرغة؛ إذ يعطي الكاتب إحساسًا بالرضا بأنه قال شيئًا ينم عن حكمة، بينما في الحقيقة لا يفعل شيئًا سوى إعادة تكرار وصف المشكلة.

ويحدد الشكل 1-1 الفئات النظرية الأساسية التي من المرجح أن تساعد في تفسير السلوكيات المسببة للمشكلة. وهذه الفئات هي: القاعدة التي تُخاطب القائمين بالأدوار، والسلوكيات المتوقعة من الجهاز المنوط به تنفيذ القانون، وكل القيود غير القانونية والموارد المتوافرة في بيئة الأطراف الفاعلة. ومع ذلك، تعتبر هذه الفئات، لا سيما الأخيرة، واسعة بحيث لا يمكنها أن تساعد الصائغ على وضع الفرضيات السببية التفصيلية اللازمة لوضع تدابير تشريعية فعالة. وتقسم النظرية التشريعية هذه الفرضيات إلى فئات أصغر. وهذه الفئات هي: القاعدة rule، والفرصة opportunity، والقدرة capacity، والتبليغ communication، والمصلحة interest، والخطوات العملية process، والأيديولوجية ideology (ويتألف من الحروف الأولى لهذه الفئات باللغة الإنجليزية المصطلح المختصر «روكيبي» ROCCIPI[14]).

ولكتابة جزء خاص بالتفسيرات في التقرير البحثي، ينبغي على الصائغ أن يراجع كل فئات الروكيبي لطرح اقتراحاته فيما يتعلق بالفرضيات التفسيرية المحتملة والمتداخلة الخاصة (أي، الفرضيات) بالسلوكيات المسببة للمشكلة من جانب القائمين بالأدوار. وفي المقابل تساعد تلك الفرضيات الصائغ على تحديد الأسئلة التي سيطرحها ليحصل على الأدلة التي تتعلق بمسببات تلك السلوكيات ويمكن تقسيم فئات الروكيبي بشكل مناسب إلى مجموعتين من العوامل المسببة للسلوك؛ عوامل ذاتية وأخرى موضوعية.

أ. العوامل الذاتية

تتألف العوامل الذاتية من كل ما يدور في رؤوس القائمين بالأدوار؛ أي مصالحهم ومعتقداتهم (قيمهم واتجاهاتهم). وهي تشكل ما يصفه معظم الناس بالبديهة «بأسباب» سلوكيات الناس.

14 . لا يعنى ترتيب الفئات في قائمة الروكيبي أية أهمية، لأن الهدف من هذا الترتيب هو فحسب مساعدتك على تذكرها.

1 المصلحة (أو الحافز)

تشير هذه الفئة إلى إدراك القائمين بالأدوار لكيفية تأثير تكاليف ومزايا القانون القائم فيهم. ولا يتضمن ذلك الحوافز المادية فحسب، بل أيضاً الحوافز غير المادية، مثل السلطة والتقدير من جانب الجماعة التي تمثل القدوة في السلوك. ويؤدي التركيز على التفسيرات المرتبطة بالمصلحة إلى وضع تدابير تشريعية تفرض إجراءات مباشرة للتشجيع على الالتزام بالقانون (أي، العقاب والثواب) والتي من المفترض أنها وُضعت لتغيير تلك المصالح. ومع ذلك، نادرًا ما تضع الأطراف الاجتماعية الفاعلة في اعتبارها مجرد عقوبة على الورق قلما تنفذ في القانون؛ إذ تعتمد استجابتهم للقانون، إلى حد ما، على ما يتوقعون أن يقوم به الجهاز التنفيذي (انظر الفصل الخامس). فعلى سبيل المثال، تجد السائقين على الطرق السريعة الرئيسة لا يقلقون من تجاوز الحد الأقصى المسموح به للسرعة بقدر قلقهم من وجود سيارة شرطة مزودة برادار تختبئ عند المنعطف التالي على الطريق.

تحذير: غالبًا ما يقوم الناس بتوسيع فئة «المصلحة» ليدرجوا تحتها كل التفسيرات الأخرى الممكنة للسلوك. وبذلك يجردون فئة «المصلحة» كما رأينا، من قوتها التفسيرية [15]. فإذا تضمنت هذه الفئة الفئات التفسيرية الأخرى الممكنة، فإنها لن تخدم هدف الصائغ أفضل مما تخدمه الفئة الشاملة التي تضم «القيود والموارد الخاصة بظروف القائمين بالأدوار». وخلاصة القول، إن فئات الروكيبي تهدف إلى مساعدة الصائغ على تحديد المسببات التفصيلية المحتملة والمتداخلة التي تُعزى إليها السلوكيات المسببة للمشكلة.

2 الأيديولوجية (القيم والمواقف)

تشكل «الأيديولوجية» الفئة الذاتية الثانية من الأسباب المحتملة للسلوكيات المسببة للمشكلة. وإذا ما فُسرت هذه الفئة بوجه عام، فإنها تشمل تلك الدوافع الذاتية للسلوكيات التي لا تندرج تحت فئة «المصلحة». وتتضمن هذه الدوافع كل شيء بدءًا من القيم، والمواقف والأذواق، وحتى الخرافات التي تؤمن بها الأطراف الفاعلة عن العالم، والمعتقدات الدينية، والأيديولوجيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المعرّفة بدقة إلى حد ما. وقد أدخل «ألفين جولدنر» Alvin Gouldner هذه الأيديولوجيات تحت عبارته المفيدة «القيم السائدة في المجال» [16] domain assumptions.
ومرة ثانية، غالبًا ما يقوم بعض الناس بتوسيع هذه الفئة بحيث لا تستطيع أن تخدم احتياجات الصائغ؛ مما يعزز المفارقة الاجتماعية الواضحة؛ إذ إنه ما لم تنسجم قيم ومواقف الناس مع القانون، حتى قبل سنّه، فمن غير المرجح أن يلتزموا به بعد سنّه، أما إذا كانت لديهم بالفعل قيم ومواقف تنسجم مع القانون، فمن المرجح أن يلتزموا به حتى بدون سنّه. ومن ثم، لا يستطيع القانون تغيير سلوكيات الناس.

15 . انظر مناقشة «تكاليف المعاملات» في مربع 4-5. ومثال آخر، فسر بعض الكتّاب السلوكيات الخيرية عن طريق توضيح «حافز» إحساس الأخيار بالمتعة عند التخلي عن المال، ومن ثم حولوا حب الخير إلى نقيضه؛ وهو الأنانية. فهل القول بأن الأنانية هي الدافع وراء السلوك يساعد فعلا على فهم سلوك حُب عمل الخير؟

16. Alvin Gouldner, The Crisis of Western Sociology (1970).

يديولوجيات تؤثر بالفعل في السلوكيات، فإن القوانين التي تنفَّذ بشكل فعال تستطيع أن تُغير كليهما. (في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، تسبب قانون ضريبة الدخل في أن يغير ملايين الناس سلوكياتهم؛ حيث بدأوا في دفعها. وكذلك، بعد قرارات منع الفصل العنصري في المدارس، تغيرت نظرة أعداد كبيرة من الآباء البيض في الجنوب بحيث أصبحوا يرسلون أطفالهم إلى المدارس مع الأطفال السود).

وتقدم العوامل الذاتية («المصلحة» و«الأيديولوجية») تفسيرات جزئية للسلوكيات المسببة للمشكلة. وتركز هذه التفسيرات بطبيعتها، على مسببات سلوكيات الأفراد داخل النماذج المؤسسية القائمة (أي، في إطار النماذج السلوكية النمطية الموجودة). ونتيجة لذلك، لا تؤدي الحلول التشريعية، التي توضع لتغيير تلك العوامل الذاتية، إلى إحداث تحول في المؤسسات (أي، في النماذج السلوكية النمطية) إلا نادرًا. وتستهدف هذه الحلول فقط تغيير المصالح والأيديولوجيات الشخصية للأفراد. ولا تستطيع التدابير التشريعية، التي تستهدف فقط المسببات الذاتية للسلوكيات المسببة للمشكلة، أن تغير العوامل المؤسسية (السلوكية النمطية) الموضوعية التي قد تغذي استمرار تلك السلوكيات.

ب. العوامل الموضوعية

على النقيض من العوامل الذاتية، تركز الفئات الموضوعية للروكيبي، وهى القاعدة والفرصة والقدرة والتبليغ والخطوات العملية، الانتباه على المسببات المؤسسية للسلوكيات (أي، الأسباب المتعلقة بالنماذج السلوكية النمطية) التي تعوق الإدارة الرشيدة والتنمية. وتشجع هذه الفئات الصائغ على صياغة أنواع مختلفة تمامًا من الفرضيات التفسيرية والحلول المقترحة.

1 القواعد the rules

لا تنشأ معظم المشكلات التي تصل إلى مرحلة الصياغة، فجأة. ففي الأغلب الأعم، تؤثر مجموعة كبيرة من القوانين في السلوكيات ذات الصلة. ويثير ذلك السؤال الرئيسي أمام الصائغين، وهو: لماذا يتصرف الناس كذلك عند مواجهة القواعد القانونية؟ فالناس لا يتصرفون كذلك عند مواجهة قاعدة قانونية واحدة فحسب، بل عند مواجهة ترسانة من القوانين. وقد يساعد مجرد وجود تلك القواعد على تفسير السلوكيات المسببة للمشكلة التي ترتكن إلى سبب أو أكثر من الأسباب الخمسة التالية، وهي:

- قد تمنح القواعد، من خلال صياغتها الغامضة أو المثيرة للالتباس، سلطة تقديرية للمخاطبين بتلك القواعد كي يقرروا كيف يجب أن يتصرفوا؛
- أو قد تجيز بعض القواعد السلوكيات المسببة للمشكلة أو تأمر بها؛
- أو قد لا تعالج القواعد أسباب السلوكيات المسببة للمشكلة؛
- أو قد تجيز القواعد استخدام إجراءات لاتخاذ القرار لا تتسم بالشفافية، ولا تخضع للمساءلة، ولا تقوم على المشاركة؛
- أو قد تمنح القواعد المسئولين التنفيذيين سلطة تقديرية مفرطة عند اتخاذ قرار بشأن ما إذا كانوا سيغيرون السلوكيات المسببة للمشكلة، أم لا، وكيفية القيام بهذا التغيير.

وعلى سبيل المثال، على الرغم من وجود قانون يحظر إلقاء الملوثات في الأنهار، فإن الناس ما زالوا يلوثونها. ويرجع ذلك إلى الأسباب التالية:

أولاً: صياغة القواعد بلغة غامضة أو مربكة، قد تجعل المخاطبين بها غير واثقين إزاء ما يجب (أو لا يجب) عليهم فعله.
ثانياً: ربما تجيز بعض أحكام القانون بل تخول الناس التصرف بطرق مسببة للتلوث. على سبيل المثال، قد يشجع قانون التوسع الزراعي المزارعين على استخدام الأسمدة على الرغم من أن احتمال أن تجرف مياه الأمطار تلك الأسمدة إلى المجاري المائية المجاورة.
ثالثاً: ربما لا تعالج الأحكام التنفيذية للقوانين أسباب السلوكيات المسببة للتلوث. على سبيل المثال، قد لا يعرف المزارعون السبيل لزيادة إنتاجيتهم بدون استخدام الأسمدة.
رابعاً: ربما تجيز الأحكام التنفيذية للقوانين بل تخول المسئولين التنفيذيين استخدام إجراءات لاتخاذ القرار لا تتسم بالشفافية ولا تخضع للمساءلة، ومن شأنها أن تخفي السلوكيات الفاسدة لمسئولي الجهاز في مراقبة الأنشطة المسببة للتلوث.
وأخيراً: قد تمنح صياغة القاعدة صراحة القائمين بالأدوار أو المسئولين التنفيذيين سلطة تقديرية واسعة كي يقرروا كيفية التصرف، مما يتيح لهم مجالاً للاستجابة لدوافع غير مناسبة.

ومن المحتمل أن تقترح هذه العوامل السببية الخمسة سلسلة من عمليات البحث أمام الصائغ لمواصلة دراسة القانون النظري في ظاهره. ومع ذلك، يجب على الصائغ لتفسير السلوكيات المسببة للمشكلة تفسيرًا مناسبًا، أن يطرح أسئلة عن الظروف المعينة، أي الظروف الموضوعية غير القانونية، التي تمارَس في ظلها السلوكيات المسببة للمشكلة.

2 الفرصة Opportunity

هل البيئة المحيطة بالمخاطبين بقاعدة ما تمكنهم من التصرف وفقاً لما تأمر به؟ أم أن تلك البيئة، على العكس من ذلك، تجعل السلوكيات المنسجمة مع القانون أمرًا مستحيلاً؟ على سبيل المثال، إذا كانت سياسة الحكومة تشجع على زيادة المحاصيل النقدية بين المزارعين الذين يزرعون محاصيل معيشية، فهل تتوافر لأولئك المزارعين طرق فرعية للوصول بسهولة إلى الطرق الرئيسة، وهل تتوافر لهم فرصة دخول سوق المحاصيل النقدية بسهولة؟ وإذا كانت الإجابة «لا»، فلن تتوافر لهم الفرصة opportunity لبيع محاصيلهم بالأسواق. ومثال آخر على ذلك، على الرغم من أن القوانين تحظر السلوك الفاسد، فهل الظروف التي يعمل في ظلها المسئولون الحكوميون تُتيح لهم فرصا opportunities للاستفادة من سلوكياتهم الفاسدة (لمزيد من الأمثلة، انظر الفصل الرابع عشر)؟

3 القدرة Cappacity

هل يمتلك القائمون بالأدوار القدرة على التصرف وفقاً لما تنص عليه القواعد الحالية؟ ومع التسليم بالظروف الحالية، تركز هذه الفئة الانتباه على خصائص الأطراف الفاعلة التي تجعل من الصعب أو من المستحيل أن تتصرف طبقاً لما ينص عليه القانون القائم. على سبيل المثال، إذا كان المزارعون الذين يزرعون المحاصيل المعيشية يفتقرون إلى فرصة

الحصول على القروض، أو إلى الخبرة الفنية لزراعة المحاصيل النقدية، فقد يفتقرون إلى قدرة زراعتها. كما أنه بدون توافر وسائل نقل مناسبة، قد لا يملك وكلاء التوسع الزراعي قدرة على مساعدة المزارعين في زيادة إنتاجيتهم.

ومن الناحية العملية، تتداخل فئتا الفرصة والقدرة، وليس من المهم تحديد أي من فئات الروكيبي تحث الصائغ على صياغة فرضيات تفسيرية، إذ إن هذه الفئات تحقق الغرض منها إذا شجعت الصائغ على تحديد أسباب السلوكيات المسببة للمشكلة التي يجب أن تغيرها التدابير الواردة في مشروع القانون الذي صاغه.

4 التبليغ Communication

قد يُعزى عدم انسجام سلوكيات القائمين بالأدوار مع القانون إلى عدم معرفتهم به. فهل اتخذت السلطات خطوات مناسبة لتبليغ المخاطبين بالقانون بالقواعد الحالية؟ فلا يمكن أن يلتزم شخص بقانون ما عن وعي بذلك دون أن يعرف أحكام ذلك القانون. ويرجع ذلك إلى أن قنوات البلد المتخصصة في إبلاغ المواطنين بالمعلومات عن القوانين تعكس تنظيمه الاجتماعي وتشجعه. انظر مثلاً كيف تعكس قنوات التبليغ وتشجع تنظيمًا اجتماعيًا منحرفًا في العديد من الدول النامية (انظر الشكل 3-2). فمعظم الحكومات لا تنشر القوانين إلا في جريدة رسمية. وقد تنشر وسائل الإعلام المحلية أخبارًا عن أهم القوانين. وعادة ما تتأكد الوزارات من أن مسئوليها على وعي بتلك القوانين، لا سيما عندما ينبغي على هؤلاء المسئولين تنفيذها. وتعرف الصفوة في المدن، خاصة رجال أعمال القطاع الرسمي، عادة من المحامين أو النقابات المهنية، القوانين التي من المرجح أن تؤثر في شئونهم. وعلى النقيض من ذلك، إذا لم تبذل الوزارات المسئولة جهودًا خاصة لإبلاغ الفقراء، خاصة في الريف، بالقوانين الجديدة، فإنهم نادرًا ما يعرفونها. وقد تؤدي عدم معرفتهم إلى عدم الانتفاع بها في حين أنها معدة لمصلحتهم، مثل القوانين التي تهدف إلى منحهم فرصة للحصول على الائتمان أو على التقنية والمهارات التي يحتاجون إليها. وهكذا تتبع وسائل التبليغ التنظيم الاجتماعي.

5 الخطوات العملية Process

طبقاً لأية معايير وإجراءات (أو، بأية خطوات عملية)، يقرر القائمون بالأدوار الالتزام بالقانون من عدمه؟ في العادة، إذا كانت مجموعة من القائمين بالأدوار تتألف من أفراد، فلن تقدم فئة «الخطوات العملية» سوى بضع فرضيات مفيدة لتفسير سلوكياتهم. فالأفراد في العادة يقررون بأنفسهم ما إذا كانوا سيلتزمون بالقواعد، أم لا. وعلى النقيض من ذلك، قد تمثل فئة «الخطوات العملية» أكثر فئات الروكيبي إفادة في تحديد الفرضيات التي تفسر السلوكيات المسببة للمشكلة الناشئة عن القائمين بالأدوار في منظمات معقدة مثل: الشركات، والمنظمات غير الحكومية، والنقابات العمالية، وخاصة الأجهزة الحكومية التنفيذية).

وتهدف هذه الفئات إلى مساعدة الصائغ على تحديد الفرضيات المتداخلة التي قد تفسر مجموعة من سلوكيات القائمين بالأدوار التي تُعزى إليها المشكلة. ومن ثم، قد ترشد هذه الفرضيات الصائغين إلى جمع وتنظيم الأدلة المطلوبة لتبرير فرضياتهم التفسيرية.

تمرين 4-1: التبريرات وعملية صنع القرار

1- كيف ترتبط أجندة صنع القرار بأحد المبررات؟

2- كيف ترتبط نظرية تشريع معين بتبرير لمشروع قانون؟

3- كيف يمكن أن يؤثر تبني منهج صنع القرار في شكل التقرير البحثي؟

ج. ملخص

طبقاً لمنطق منهج حل المشكلات، يجب أن ترتكن الافتراضات السليمة «التي ينصح بها مشروع القانون» (أي، الأحكام التفصيلية الواردة به) إلى تفسيرات مدروسة بعناية للسلوكيات التي تمثل المشكلة الاجتماعية والتي يستهدف مشروع القانون حلها. ويجب أن ترتكز أوصاف تلك السلوكيات، والتفسيرات المتعلقة بمسبباتها على الأدلة. وبعد البحث الواعي عن الأدلة الخاطئة، إذا ثبت أن ما تم جمعه منها يتماشى مع الحقائق المتاحة ذات الصلة، فإن ذلك يعتبر بمثابة مراجعة لا غنى عنها لمشروع القانون على أرض الواقع.

فالناس لا يتصرفون استجابة لأحكام القانون فحسب، بل أيضاً للسياق الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والطبيعي والمؤسسي (السلوكي النمطي) الذي يعمل في إطاره القانون. ويتضمن ذلك بشكل خاص البنية العامة للجهاز التنفيذي المقترح والخطوات العملية التي يتبعها. ويجب أن يوضح الصائغون في تقاريرهم البحثية أن الأحكام التفصيلية التي أدرجوها في مشروع القانون الذي صاغوه سوف تغير على الأرجح بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مسببات المشكلة التي تم تحديدها.

5 وضع حل تشريعي: تفاصيل مشروع القانون

يجب أن يوضح التقرير البحثي أن مشروع القانون المقترح سيكون فعالاً، أي أنه من المرجح، أن يحد من، أو يقضي على، السلوكيات المسببة للمشكلة التي يستهدف مشروع القانون حلها. ووفقاً لمنهج حل المشكلات، لن يتحقق ذلك إلا إذا كان من المرجح منطقياً أن تغير أحكام مشروع القانون (أو، الحل، بلغة منهج حل المشكلات)، إذا تم الالتزام بها، السلوكيات المسببة للمشكلة أو تقضي عليها. ولا يتحقق ذلك إلا إذا اشتمل مشروع القانون أيضاً على تدابير من شأنها أن تشجع على السلوكيات الجديدة المناسبة والمنشودة.

ويحتوي القسم الأخير من التقرير البحثي على وصف «النظام التشريعي» المقترح، أي وصف وتفسير الأحكام التفصيلية لمشروع القانون. ويناقش، في ثمانية أقسام فرعية، جوانب وضع نظام تشريعي مناسب وهي:

- معايير النظام المناسب؛

- وجوب أن يضع الصائغ، بشكل مبدئي، خيارين أساسيين وخيارين رسميين فيما يتعلق بالتقرير البحثي؛
- وضع قائمة بالحلول البديلة المحتملة وبالمصادر الممكنة لتلك الحلول؛
- نطاق التدابير المحتملة التي تشجع على الالتزام بالقانون؛
- وصف النظام التشريعي الذي تم اختياره؛
- إثبات أن النظام المقترح يعالج المسببات التي تم الكشف عنها؛
- تحليل مزايا وتكاليف النظام المقترح، وتوضيح أثره الاجتماعي؛
- آليات رصد تنفيذ القانون، وإبداء الملاحظات، التي قد يدرجها الصائغ في مشروع القانون.

ويركز الفصل الخامس على الأمور التي يجب أن يضعها الصائغ في الاعتبار عند وضع الأحكام اللازمة لضمان التنفيذ الفعال لمشروع القانون.

أ. معيار الحل المناسب

ما المعيار الذي يجب على الصائغ اتباعه عند صياغة أحد الحلول؟

أولاً، استناداً إلى المنهج المنطقي لحل المشكلات، يجب أن تعالج أحكام مشروع القانون بشكل منطقي مسببات السلوكيات الموضحة في قسم التفسيرات بالتقرير البحثي، والتي تُعزى إليها المشكلة.

ثانياً، استناداً إلى الواقع المؤلم، يصدر القانون بصعوبة وينفَذ أيضاً بصعوبة. ومن ثم، يجب على الصائغ أن يستفيد الاستفادة المثلى من القانون وتنفيذه. ويعني ذلك، ضمناً، أنه لكي يبرر التقرير البحثي الحل، يجب أن يثبت فعالية تكاليف التدابير التي يتضمنها مشروع القانون.

وأخيراً، استناداً إلى التعريف الدقيق للتنمية على أنها خطوة عملية للتغيير المؤسسي (التغيير السلوكي النمطي) من أجل مصلحة الأغلبية، ينبغي أن يوضح التقرير البحثي الآثار المحتملة لمشروع القانون بالنسبة إلى الأغلبية، لا سيما الضعفاء منهم. ومع ذلك، يجب على الصائغ، في بداية الأمر، أن يضع أربعة خيارات مبدئية.

ب. الخيارات المبدئية

قبل صياغة مشروع القانون، يجب على الصائغ أن يضع خيارين استراتيجيين وآخرين رسميين. ويرتبط الخيار الاستراتيجي الأول بنطاق مشروع القانون. ويناقش الفصل الخامس الخيار الاستراتيجي الثاني، وهو: هل ينبغي أن تسن الهيئة التشريعية قانونًا غير ذاتي التنفيذ؟ [17]. وبالإضافة إلى ذلك، يجب على الصائغ أن يبت في مسألتين بشأن الإطار العام للتقرير البحثي؛ وهما: 1) في أي مكان بالتقرير ينبغي أن يضع الصائغ الأقسام التي تصف تاريخ المشكلة الاجتماعية التي سيتناولها مشروع القانون؟ 2) وفي أي مكان ينبغي أن يضع الأقسام الخاصة بالقانون المقارن (أي القانون الأجنبي) والتجربة؟ يناقش هذا القسم الفرعي أولاً نطاق مشروع القانون المقترح.

17 . يخوّل القانون غير ذاتي التنفيذ للجهاز التنفيذي سلطة واسعة لوضع اللوائح (أي التشريعات الفرعية). وفي القانون غير ذاتي التنفيذ، لا تظهر تفاصيل السلوكيات المحددة للقائمين بالأدوار والأجهزة التنفيذية في القانون نفسه، وإنما تظهر في اللوائح (التشريعات الفرعية).

1 تجنب «الحشو» في مشروعات القوانين

ما دام المجتمع يشكل شبكة من علاقات نُسجت خيوطها بإحكام، فإن المشكلات الاجتماعية تتشابك بشدة بعضها مع البعض. وطبقاً للخيار الاستراتيجي الأول، يجب على الصائغ أن يحدد أي جانب من الجوانب المتداخلة للمشكلات الاجتماعية سيتناوله مشروع القانون. وكثيرًا ما تقترح الحكومات خليطًا غير متجانس من مشروعات القوانين المحشوة بموضوعات لا يربط بينها سوى خيط واهٍ.

مثال صيني على حشو مشروع القانون

لم يكتفِ مشروع قانون صيني لإصلاح النظام المصرفي[18]، وفقاً لصياغته في الأصل، بالنص على إنشاء بنوك مركزية، وتجارية، وتنموية، وزراعية فحسب، بل نص أيضاً على إنشاء وتشغيل أسواق للأوراق المالية، وشركات تأمين. وقد ضاعف اتساع نطاق مشروع القانون من عدد الموضوعات المثيرة للجدل التي كان لزامًا على الصائغين (ومن ثم، المشرعون) أن يتفقوا عليها قبل سن القانون. وكان مؤيدو أحد أحكام مشروع القانون كثيرًا ما يعترضون على أحكام أخرى. وثبت أن محاولة الحصول على إجماع على مشروع القانون بأكمله مهمة عسيرة. وامتدت المناقشات لسنوات، مما أخر صياغة القانون بشكل مبالغ فيه. ولتجنب محاولة سن مشروع قانون يحتوي على مجموعة من الموضوعات المتعددة، وجد فريق الصياغة الصيني أن من المفيد وضع فكرة عامة لبرنامج تشريعي شامل يتناول مجموعة من الموضوعات المترابطة، إلى حد ما، تم اقتراحها في الأصل لإدراجها بمشروع القانون. وفي إطار هذا البرنامج الأعم، قام فريق الصياغة في بادئ الأمر بصياغة مشروع قانون منفصل للبنك المركزي، ثم اقترح صياغة مشروعات قوانين إضافية ترتبط بأسواق الأوراق المالية، وشركات التأمين، وأنواع أخرى من البنوك.

وبدلاً من حشو موضوعات كثيرة في مشروع قانون واحد، تقتضي السياسة الحكيمة للصياغة بصفة عامة، الحد من نطاقه. وبصفة خاصة، إذا كانت هناك مشكلتان اجتماعيتان يقتضي حلهما قيام أجهزة مختلفة بالتنفيذ، ينبغي على الصائغ أن يبحث بجدية ما إذا كان وضع قانونين مختلفين، بدلاً من قانون واحد، من شأنه أن يؤدي إلى إصدار تشريع يسهل فهمه، أم لا. حيث تكون شركات التأمين وأسواق الأوراق المالية خاضعة لإدارة أجهزة تنظيمية صينية مختلفة بدلاً من الجهاز الذي يهدف إلى تنظيم البنوك التي تحتل قدرًا كبيرًا من الأهمية في قرارات الصائغين الصينيين لصياغة مشروع قانون يختص فقط بالبنك المركزي.

وينبغي أن توضح مقدمة التقرير البحثي الجوانب المختلفة للمشكلة الاجتماعية الكبرى. ثم تُحدد في إطارها المشكلة الأضيق نطاقًا التي سيعمل مشروع القانون على حلها. فعلى سبيل المثال، قد تصف مقدمة تقرير بحثي حول مشروع قانون للنظام المصرفي الصيني، طبقاً للصياغة النهائية، القطاع المالي بأكمله؛ وتحدد داخل إطاره المشكلات المحددة التي يستهدف مشروع قانون البنك المركزي حلها؛ وتحدد القوانين الأخرى التي تبدو ضرورية.

18 . كان هذا المشروع ضمن اثنين وعشرين مشروع قانون يحظى بالاهتمام، تم إعدادها ضمن الخطة القومية لعام ١٩٨٩.

تمرين 4-2: نطاق مشروع قانون

1. ابحث المشكلة الاجتماعية التي يهدف مشروع القانون الذي يصوغه فريقك إلى التغلب عليها. هل تتألف من جانب اجتماعي واحد لا يتكرر كثيرًا، أم من جوانب عديدة لمشكلة اجتماعية كبيرة؟ وهل يجدر بك أن تبحث صياغة مشروع قانون واحد لحل تلك المشكلة الاجتماعية بأكملها، أم مشروعات قوانين منفصلة لكل جانب من جوانبها؟
2. عند تحديد النطاق المناسب لمشروع القانون المقترح، ما العوامل التي يجب عليك أن تأخذها في الحسبان؟
3. ما جوانب المشكلة الاجتماعية الكبرى التي تقترح إدراجها في مشروع قانونك؟

2 تاريخ المشكلة

يجب أن يحدد الصائغ أي قسم من أقسام التقرير البحثي، سيناقش فيه تاريخ المشكلة الاجتماعية محل البحث، والمحاولات السابقة لحلها. وليس للصائغ أن يتناول مشكلة ما دون الإلمام بتاريخها. وبحلول الوقت الذي يقترح فيه أحد الأشخاص بالسلطة صياغة مشروع قانون ما، تكون المشكلة التي يستهدف القانون معالجتها قد مضى عليها تاريخ طويل. ومن المحتمل، أن يكون هناك قوانين تحاول التعامل مع الموضوع. كما يحتمل أن يكون هناك بعض الأجهزة التي تتحمل فعليًا مسئولية تنفيذ هذا القانون. وتفيد عادة معرفة التاريخ في فهم المشكلة التي يهدف التشريع الجديد إلى حلها.

ويرتبط وضع تاريخ المشكلة في التقرير البحثي بالسبب وراء إدراجه. فإذا كان تاريخ المشكلة ذا فائدة خاصة في توضيح مكانها ضمن السياق الأكبر لها، يمكن إدراجه في مقدمة التقرير البحثي. وإذا كان يساعد على تحديد المشكلة الأضيق نطاقًا، موضحًا، على سبيل المثال، كيف تعامل الناس معها على مر العصور بشكل مختلف، فربما يُدرج في قسم «المشكلة». وإذا كان يساعد على تفسير مسببات السلوكيات التي تنجم عنها المشكلة، فيمكن إدراجه في قسم «التفسيرات». وأخيراً، إذا كان هذا التاريخ عبارة عن حلول استُخدمت (وعلى الأقل، لم تفشل إلا جزئياً)، فيمكن إدراجه في قسم «الحلول» باعتباره دليلاً على الأثر المحتمل لها.

3 القانون المقارن والتجربة

أكد الفصل الثاني على أن الصائغ لا يستطيع أن يحاكي قانوناً أجنبيًّا على نحو مأمون. ولا يعني ذلك أنه لا يستطيع أن يتعلم من القانون المقارن. إذ يتضمن القانون الأجنبي والتجربة مجموعة كبيرة من البيانات التي يتجاهلها المشرعون على مسئوليتهم الخاصة. وعلى الرغم من أنه لا يوجد في القانون الأجنبي ما يمكن محاكاته، فإن به الكثير مما يمكن تعلمه (انظر الفصل السادس[19]).

ولكن ما المقصود «بالتعليم» من القانون الأجنبي، خاصة من تجارب البلدان الأخرى التي بذلت جهودًا لتنفيذ قانون معين؟ يجيب هذا القسم، إلى حد ما، عن ذلك السؤال ببحث المكان الذي ينبغي أن يدرج فيه الصائغ القانون الأجنبي والتجربة المرتبطة به في التقرير البحثي. ومرة ثانية، يعتمد مكان الإدراج على الهدف الذي يبغيه الصائغ. فإذا كان

19. Rubin, note 3 above.

تحليل تجارب البلدان الأخرى مع قانون مماثل يكشف أساسًا عن خطورة تحديد المشكلة بعبارة فضفاضة، فربما يكون من الأفضل إدراج ذلك التحليل في المقدمة. أما إذا كشف هذا التحليل عن جانب آخر من جوانب المشكلة سبق أن ظهر في مكان ما، مما يشير إلى ضرورة الاحتياط من هذا الجانب (حتى وإن لم تظهر هذه المشكلة بعد في بلد الصائغ)، فقد تظهر تلك التجربة في القسم الذي يتناول المشكلة. وإذا قدم القانون المقارن أفكارًا جديدة عن مسببات المشكلة، فيمكن إدراجه في قسم التفسيرات. وفي أحيان كثيرة، تقدم تجارب البلدان الأخرى مع قوانين مشابهة أفكارًا حول حلول تشريعية بديلة وتبعاتها المحتملة، وحينئذ تدرَج تلك الأفكار في قسم الحلول.

توخي الحذر: تشكل القوانين الأجنبية والتجربة مصدرًا مهمًا لأفكار عن حلول ممكنة. فما من قانون أجنبي إلا ويقدم مجموعة من الحلول البديلة، التي يستطيع الصائغون أن يختاروا من بينها ذلك الحل أو سواه، مثلما يفعل الضيوف في بوفيه من الأطعمة اللذيذة.

وقبل الموافقة حتى على فكرة حول حل ما مأخوذ من بلد آخر، لا يجب على الصائغ أن يفهم نص قانون أجنبي على عِلاّته، بل عليه أن يفهم أيضاً كيف تم العمل بهذا القانون في السياق الفريد الخاص بالبلد الذي أصدره.

ج. وضع قائمة بالحلول البديلة الممكنة

عند بحث أحد الحلول، فإن أول تحذير هو «لا ينبغي أن يقع الصائغ في حب مسودة مشروع القانون» . لأنها كثيرًا ما تخضع للتحسين أو التغيير. وأول ما ينبغي على الصائغ القيام به من مهام هو أن يضع قائمة بالحلول الممكنة للمشكلة.

ولكن، ما المصادر التي يستطيع الصائغ أن يحصل منها على أفكار عن الحلول الممكنة؟ ثمة ثلاثة مصادر: الأول، هو القانون الأجنبي والتجربة اللذان كما ذكرنا يعدان بمثابة مأدبة غنية بالحلول البديلة. وربما كان هذا المصدر هو المصدر الرئيس للصائغ. والثاني هو الأدبيات الأكاديمية التي تحتوي عادة على اقتراحات مفيدة، ولا تشمل تلك الأدبيات المجلات القانونية فحسب، بل أيضاً المجلات التي تكتب حول موضوع معين (على سبيل المثال، أدبيات التخطيط عن قانون لتخطيط المدن؛ والمجلات الزراعية عن قانون لإنشاء جهاز للتوسع الزراعي). وأخيراً، يبحث الصائغون، سواء كانوا مسئولين في الوزارات أو محامين تابعين للجهة الرئيسة للصياغة، الأفكار الخاصة بهم. فدائماً ما تحتوى تلك الأفكار العديدة على بعض التدابير التي تشجع على الالتزام بالقانون، والتي لا تقتصر على مجرد الجزاءات التأديبية وإنما تشمل نطاقًا واسعًا من التدابير.

د. التدابير التي تشجع على الالتزام بالقانون

من المألوف أن تحتوي مشروعات القوانين على بعض الوسائل لتشجيع القائمين بالأدوار على التصرف بالطرق المنشودة. ويبحث هذا القسم بعضًا من تلك التدابير.

1 من «الجزاءات» إلى «التدابير التي تشجع على الالتزام بالقانون»

في الأدبيات القانونية القديمة، وكذلك في المفهوم الشائع، ينطوي «القانون» ضمناً على جزاء؛ و«الجزاء» يعني العقاب. ويقول المؤلف وليام بلاكستون William Blackstone «لا جزاء، لا قانون». وفي الماضي، كانت الأساليب المفضلة للتشجيع على السلوكيات التي تمتثل القانون تستخدم العقاب لوقف السلوك الذي لا يلتزم به. وما دام العقاب أحد التدابير التي تشجع على الالتزام بالقانون، فإن هذا يعني ضمناً أنه - أي العقاب - ليس بحاجة إلى أي مبرر آخر. وقديمًا كتب إرنست فروند Ernst Freud:

«شكل مواد تنفيذ القانون عنصرًا دائماً للتشريع التنظيمي، ومما يدعو إلى الدهشة أنها لم تنل سوى اهتمام ضئيل سواء فيما يتعلق بالمبدأ العام أو بالتفاصيل. ومن حين إلى آخر، تثير عملية تنفيذ القوانين كمشكلة تشريعية الانتباه، ثم ينشأ الحديث عن ضرورة «وضع أنياب للقانون». وتكون النتيجة، في الغالب، إعطاء المزيد من السلطات والواجبات الإدارية، دون إدراك لما يعنيه تنفيذ تلك الواجبات والسلطات، أو حتى لاحتمال أن تظل دون تنفيذ أصلاً». [20]

ويرفض هذا الدليل ذلك المفهوم الخاطئ الشائع. فالتقرير البحثي يجب أن يوضح أنه، عن طريق تغيير العوامل التي تسبب السلوكيات المسببة للمشكلة أو القضاء عليها، فإن من المرجح أن تغير التدابير المقترحة في مشروع القانون، التي تشجع على الالتزام به، تلك السلوكيات. وتشمل فئات الروكيبي السبع الخاصة بالسلوكيات المسببة للمشكلة تلك العوامل السببية. ومن بين المسببات المحتملة، يتعامل العقاب مع فئة واحدة فقط هي: «المصلحة». ومن حيث المبدأ، لتغيير المصلحة بوصفها سببًا للمشكلة، فإن الإثابة على السلوك الملتزم بالقانون ستؤدي بنفس القدر إلى النتيجة الجيدة التي سيؤدي إليها العقاب. ومع ذلك، ومن الناحية المنطقية، باستثناء مسببات السلوك التي تندرج تحت فئة «الأيديولوجية»، لا العقاب ولا الثواب يكفلان تغيير السلوكيات المسببة للمشكلة التي تدعمها المسببات الممكنة الأخرى. ويبدو أن التدابير غير المباشرة هي وحدها التي تستطيع على الأرجح القضاء على تلك المسببات الممكنة الأخرى؛ على سبيل المثال، بناء القدرات إذا لم يتوافر قدر كافٍ منها؛ وزيادة الفرص إذا كانت محدودة؛ وتبليغ المخاطبين بالقانون بأحكامه إذا كان هناك قصور في ذلك؛ وتحسين المدخلات، والملاحظات، وعمليات التحويل التي تتسبب في عدم كفاءة عملية صنع القرار وذلك في حالة المنظمات المعقدة بالأجهزة التنفيذية على وجه الخصوص. فعادة ما يؤدي التهديد بالسجن عقابًا على السلوك الخارج عن القانون، والناتج عن تلك المسببات، إلى نتائج عكسية.

ويؤدي الإفراط في التجريم بشكل عام، إلى مشكلات خطيرة. ونادرًا ما يحدث التحول الاجتماعي لمجرد أن القانون يجرم السلوكيات غير المنشودة. وإذا كشف البحث الحالي عن وجود مسببات أخرى، غير المصلحة، تفسر السلوكيات المسببة للمشكلة؛ يجب على التقرير البحثي حينئذ أن يوضح كيف يقدم مشروع القانون تدابير غير مباشرة قابلة للتنفيذ بشكل فعال يرجح أن تغير تلك المسببات الأخرى. ولا يعني ذلك أن العقوبات الجنائية، رغم أنه ينبغي عدم التوسع فيها، ليس لها استخداماتها الملائمة. ومع ذلك، لا سيما عند اقتراح مشروعات القوانين لتنفيذ التغيرات المؤسسية (أي السلوكية النمطية)، تكون التدابير غير المباشرة، في أغلب الأحوال، مناسبة أكثر من تلك العقوبات.

20. Ernst Freund, Legislative Regulation (1932), 339.

2 نطاق التدابير التي تشجع على الالتزام بالقانون [21]

تأتي التدابير التي تشجع على الالتزام بالقانون في شكلين: تدابير مباشرة وأخرى غير مباشرة. وتتناول التدابير المباشرة فقط فئتين من الفئات الذاتية الواردة بالأجندة البحثية لفئات الروكيبي: وهما «المصلحة» و«الأيديولوجية». أما التدابير غير المباشرة فتتناول العناصر الموضوعية. ويبحث هذا القسم أولاً التدابير المباشرة.

أ. التدابير المباشرة

تمثل الجزاءات الجنائية نوعًا واحدًا فقط من الأنواع العديدة للتدابير المباشرة؛ حيث تشتمل الأنواع الأخرى على أشكالٍ متنوعة من العقاب والثواب المدني.

العقوبات

لا يستطيع نظام العدالة الجنائية تنفيذ أي جزاء جنائي ما لم يحدد «الجاني». وفي الكثير من الجرائم التي تخرب التنمية، ولا سيما الفساد، لا يكون هناك ضحايا يمكن تعريفهم بشكل واضح يقومون بالتبليغ عن الجريمة. ويجوز، في هذه الحالة، اتباع عدة أساليب متنوعة. فمثلاً، يمكن أن ينص القانون على منح كل من يبلغ عن الجريمة جزءًا من الغرامة؛ أو التعويضات التي يحصل عليها المجني عليه؛ أو نقل عبء الإثبات ليكون على من يخالف القانون، لا المجني عليه؛ أو إنشاء وحدات شرطة متخصصة ومدربة على اكتشاف الجريمة (انظر الفصل الرابع عشر). وعلى سبيل المثال، يقع عبء الإثبات في نيويورك، على الأشخاص الذين يتم العثور في حوزتهم على أوزان أو مقاييس مزيفة، وعليهم أن يثبتوا أنهم لا يعلمون بتزييفها.

ثلاث نصائح متعلقة بالعقاب

أولاً: ينبغي على الصائغ أن يقاوم الوقوع تحت إغراء تشديد العقوبة، بدلاً من إنشاء مزيد من الأجهزة الأكثر فعالية في تنفيذ القانون. ومن الناحية المنطقية، يعتمد الردع على حجم العقوبة مع إمكانية كشف الجريمة. أما على أرض الواقع، فمن النادر أن تسير الأمور بهذه الطريقة؛ إذ إن مجرد وجود احتمال قوي لكشف الجريمة من شأنه أن يردع الجاني حتى ولو كان حجم العقوبة قليلاً نسبياً. والعكس صحيح، إذ بدون وجود هذا الاحتمال، فلن تؤدي حتى العقوبات الشديدة إلى ردع الجاني.

ثانياً: ثمة قاعدة أخلاقية قوية في القانون الجنائي، تقتضي من الصائغ أن يحدد العقوبة حسب خطورة الجرم. ويتطلب ذلك أن يحتفظ بأقسى العقوبة للجرائم الأشد خطورة. فعلى سبيل المثال، يعتبر الفساد جريمة خطيرة، لكن القتل العمد والخيانة أكثر خطورة بالتأكيد. فإذا كانت عقوبة القتل العمد هي الإعدام، فهل تُحدد العقوبة نفسها للفساد؟

ثالثاً: يرى «أرنولد روز» Arnold Rose أن الجزاءات التأديبية المعتادة، وهي الغرامة أو الحبس، من المرجح أن تكون أكثر فعالية عندما يكون السلوك السائد بين أغلبية السكان متماشيًا بالفعل مع الأهداف التي يسعى إليها القانون [22]. حيث يسعى القانون، الذي يستهدف إحداث تحولات في المجتمع، بطبيعته، إلى تغيير السلوك السائد لدى المخاطبين به.

21. Robert B. Seidman, State, Law and Development (1978), Chapter (9).

التعويض المدني أم العقوبات

تقتضي المسئولية الجنائية، على الأقل في نظام القانون العام، الإثبات دون أدنى شك. ولكي تُرفع دعوى لفرض جزاء مدني أو تعويض، هناك عبء أقل إلى حد ما. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تمثل التعويضات التأديبية في الولايات المتحدة الأمريكية، عقوبة إضافية كبيرة. ويؤدي مجرد إلزام المدعى عليه بأن يدفع مصاريف المحاماة إلى أن يتصرف كل محامٍ كما لو كان «مدعيًا عامًا خصوصيًا!». ويضيف ضبط أدوات الجريمة – ليس المخدرات والأسلحة المستخدمة فحسب، وإنما أيضاً السيارة أو الزورق المستخدم – عاملاً إضافيًا للردع. وفيما يتعلق بسوء السلوك المهني، يُعد إيقاف أو إلغاء الرخصة من التدابير المباشرة التي تشجع على الالتزام بالقانون دون أن ترقى إلى رفع الدعوى الجنائية.

الحوافز

لا تقتصر التدابير المباشرة على العقوبات الجنائية فقط، ولكنها تشتمل أيضاً على الحوافز. ويمكن أن يكون للحافز أثر إيجابي في إحدى حالتين: أولاً، عندما يجيز التشريع مستويات مختلفة من الالتزام بالقانون. ففي هذه الحالة يمكن أن ينص على مستويات مختلفة من الحوافز تتوافق مع المستويات المختلفة للالتزام بالقانون. ثانياً، والأهم من ذلك، تهدف القوانين التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع إلى تشجيع السلوكيات الجديدة. ومع ذلك، نظرًا إلى أن الكثير من الأطراف الفاعلة لا تزال تتبنى فكرة العقاب القديمة، فإن تلك القوانين لن تشجع سوى عدد قليل نسبياً من الناس على الالتزام بالقانون. وقد يؤدي تحفيز هذه الفئة القليلة التي امتثلت القانون بالفعل، إلى التشجيع على الالتزام بالقانون بتكلفة أقل من تكلفة ضبط ومعاقبة أولئك الذين لم يلتزموا به. ولمعاقبة من لا يلتزمون، يجب على السلطات أن توفر الموارد لكشف المخالفات بشكل مسبق. وفي حالة العمل بنظام للحوافز، يتطلع القائم بالدور الذي يلتزم بالقانون إلى المطالبة بالحافز.

تغيير الأيديولوجيات

فيما يخص عامل الأيديولوجية، تعتبر الأساليب المختلفة لتغيير «القيم والمواقف» من التدابير التي تشجع أيضاً على الالتزام بالقانون. ونظرًا إلى أن للقانون مهمة تعليمية واضحة، فإن مجرد سن قوانين جديدة قد يساعد على تغيير الأيديولوجيات. وعلى سبيل المثال، في عام ١٩٥٤، أدرك ١٥٪ فقط من الآباء البيض في جنوب أمريكا أن من المناسب إرسال أطفالهم إلى المدارس الابتدائية مع الأطفال السود. وبعد خمسة وعشرين عامًا، من إصدار المحكمة العليا قرارها بعدم دستورية الفصل العنصري في المدارس، اقتنع ٨٥٪ من الآباء البيض بذلك. ومن المؤكد أن مجرد صدور قانون يقضي بعدم الفصل العنصري كان له بعض الأثر على أيديولوجيات أولئك الآباء البيض. وعلاوة على ذلك، تنص بعض القوانين على تدابير تخاطب، بشكل أكثر صراحة، الأيديولوجيات غير المنشودة. وعلى سبيل المثال، عند بدء تطبيق الديمقراطية في جنوب إفريقيا عام ١٩٩٤، ظل البيض الذين يتحدثون باللغة الإفريقية المشتقة من الهولندية، والأفارقة من أصول أوربية، يهيمنون على القوات المسلحة بجنوب إفريقيا التي يسودها التعصب العنصري. واشترطت الحكومة الجديدة أن يحضر كل فرد من أفراد القوات المسلحة دورة عن مزايا التنوع الثقافي، بدءًا بكبار الضباط وانتهاء بكل

22. Arnold Rose, «Sociological Factors in the Effectiveness of Proposed Legislative Remedies», 11 J. 470, 472 (1959).

مجند جديد. وفي ولاية بنسلفانيا الأمريكية يُلزم القانون «مفوضية العلاقات الإنسانية» العمل مع وزارة التعليم لإعداد مادة تعليمية مصممة خصيصًا للقضاء على التحامل العنصري بين المجموعات الطلابية. ومع ذلك، أثبتت التدابير غير المباشرة فعالية أكبر في تغيير العوامل «الموضوعية» السببية التي حددتها أجندة فئات الروكيبي؛ وهي: القاعدة، والفرصة، والقدرة، والتبليغ، والخطوات العملية.

ب. التدابير غير المباشرة

ليست ثمة حدود لاحتمالات استخدام التدابير غير المباشرة لتغيير عامل - أو أكثر - من العوامل «الموضوعية» أو القضاء عليه. ويكتفي هذا القسم فقط بمناقشة بعض الأمثلة من بين عدد ضخم من الحالات. وفي بعضها، قد يقيد القانون الجنائي قدرة القائم بالدور على خرق القانون عن طريق تجريم الخطوات التمهيدية للجريمة. فعلى سبيل المثال، قد يعتبر القانون امتلاك الأدوات التي يستخدمها اللص جريمة. وتعالج بعض القوانين الأخرى موضوعات تتعلق بالقدرة (أو الإمكانية) بشكل غير مباشر (وكثيرًا ما تكون أكثر فعالية). وللتغلب على أوجه القصور التعليمي، على سبيل المثال، قد ينص مشروع قانون على مؤهلات تعليمية للموظفين، أو يتيح للموظفين الحاليين الحصول على دورات تعليمية أو تدريبية مستمرة، أو يوفر جهاز التوسع الزراعي للمزارعين فرصة لتعلم التقنيات الجديدة. وللتغلب على عدم تبليغ القانون إلى المخاطبين به، قد يطلب التشريع من الجهاز المنوط به تنفيذ القانون أن ينشر القانون، وأن يقوم بتوزيع كُتيبات أو نشرات توضيحة على المنتفعين. وعلى سبيل المثال، يقتضي قانون بولاية ماساتشوتس من بائعي التبغ وضع ملصق بالمكان المخصص لدفع النقود مفاده أن القانون يحظر بيع التبغ للقصّر. ولتحسين عملية تنفيذ القانون، عادة ما توضح القوانين البنية العامة لجهاز ما والخطوات العملية لصنع القرار (انظر الفصل الخامس). وما دامت عبقرية الصائغ لا تنضب، يمكنه أن يلجأ إلى عدد لا حصر له من التدابير غير المباشرة التي تشجع على الالتزام بالقانون.

هـ. وصف الحل المقترح

ينبغي ألاَّ يشتمل مشروع القانون على أية مواد مهمة لم يتم شرحها أو تبريرها في التقرير البحثي. كما ينبغي أن يوضح قسم الحلول بالتقرير هذا المشروع بالتفصيل، فضلاً عن تبرير معظم الأحكام الواردة فيه؛ بأن يبين بشكل منطقي أن من المرجح أن تغير هذه الأحكام أسباب السلوكيات الحالية المسببة للمشكلة أو تقضي عليها. ومع ذلك، قد يجد الصائغ أن من المناسب تفسير بعض الأحكام في إطار وصف تفاصيل مشروع القانون (وكثيرًا ما يجد الصائغ أن من المناسب تبرير حكم ثانوي نسبياً في حاشية سفلية أو في النسخة المذيلة بالحواشي التفسيرية لمشروع القانون نفسه. (انظر مربع 4-8).

و. إثبات أن مشروع القانون يبرهن على فعاليته

ببحث كل فئة من فئات الروكيبي على التوالي، يكون القسم الخاص بالتفسيرات في التقرير البحثي قد حدد الافتراضات التي تم تبريرها، أي الفرضيات التفسيرية، التي تحدد أسباب السلوكيات المسببة للمشكلة التي يستهدف مشروع القانون تغييرها. وبعد الانتهاء من مراجعة تلك الافتراضات لضمان تماشيها مع المعلومات المتاحة، يستطيع الصائغ بشكل منطقي صياغة الحلول البديلة التفصيلية التشريعية التي تُطرح لمعالجة المسببات التي أوضحتها تلك التفسيرات.

مثال صيني

يوضح المربع (4-9) أسلوبا أكثر بساطة استخدم من خلاله فريق الصياغة الصيني فئات الروكيبي لوضع تدابير مفصّلة في مشروع القانون بغية تحسين المساعدة التي يقدمها جهاز التقنية الزراعية إلى المزارعين لزيادة إنتاجيتهم الزراعية، لاسيما أولئك الذين كانوا يعملون قبل ذلك بالمزارع التابعة للدولة [23]. وعلاوة على ذلك، استعان فريق الصياغة بالخبرة الزراعية والقانونية اللازمة من وزارتي الزراعة ورعاية الغابات؛ وذلك نظرًا إلى أن أعضاءهما على دراية كافية بأحوال صغار المزارعين. وأوضحت الأدلة المتاحة، في النصف الثاني من القرن الماضي، أن مؤسسات البحوث الزراعية في الصين قد طورت مجموعة كبيرة متنوعة من التقنيات المحسنة، ولكن الكثير من صغار المزارعين لم يشرعوا بعد في استخدامها.

مربع 4-8: مثال لمشروع قانون مُذيَّل بحواشٍ تفسيرية

قد يرهق تفسير التفاصيل في التقرير البحثي قارئه. ففي تقرير بحثي عن مشروع قانون معقد (على سبيل المثال، تقرير عن مشروع قانون لإنشاء «هيئة تنظيم المرافق العامة» لتنظيم عمل شركات الغاز والكهرباء والهاتف) قد يهتم التقرير بوصف المشكلة على أنها «احتكار طبيعي»، مبينا أن قوى السوق لا تستطيع أن تمنع تلك الشركات من رفع أسعارها بشكل كبير جدا، وكذلك بوصف وتفسير السلوكيات ذات الصلة؛ وبوضع مجموعة من الحلول البديلة... إلخ. كيف يستطيع الصائغ أن يوضح أن إنشاء (الهيئة) من خمسة أعضاء، تتداخل مدد توليهم لمناصبهم، أمر مستحب حتى يكون لها وجود مستمر بغض النظر عن تغيير الأشخاص فيها؟

وبدلاً من تحميل التقرير البحثي قدراً هائلاً من المعلومات، يمكن أن يفسر الصائغ في الحاشية السفلية أسباب نص القانون على تعيين ثلاثة أعضاء تتداخل مدد توليهم لمناصبهم (بدلاً من تعيين عضو واحد أو اثنين أو أربعة أو خمسة). وكحل بديل، يمكن أن يقدم الصائغ للوزير ومجلس الوزراء والهيئة التشريعية مشروع قانون مُذيلاً بحواشٍ تفسيرية. ويتكون هذا المشروع من نسخة مصحوبة بحواشٍ سفلية تفسر أجزاءه التي لم يتناولها التقرير البحثي بشكل خاص. على سبيل المثال، يمكن كتابة أجزاء من مشروع القانون، مع الحواشي التفسيرية التالية:

المادة (١٨): تتكون هيئة تنظيم المرافق العامة (الهيئة) من ثلاثة أعضاء، يُعين أحدهم رئيسًا (للهيئة).

المادة (١٩): 1. كما يجوز للوزير أن يحدد وقت التعيين الأصلي، ويُعين العضو الأول المؤسس (للهيئة) لفترة مبدئية لمدة عام، والثاني لفترة مبدئية لمدة عامين، والثالث لفترة مبدئية لمدة ثلاثة أعوام.

2. بعد انتهاء فترة تولي أحد الأعضاء المؤسسين، يُعين عضو آخر لفترة منتظمة لمدة ثلاث سنوات.

---

23 . ضم هذا القانون المقترح أولوية واحدة مقترحة في الخطة القومية الصينية لعام ١٩٨٩. وبعد الانتهاء من عمليات الإصلاح، بدأ معظم المزارعين، كل على حدة، يزرعون مساحات صغيرة، أقل من فدان. انظر:

W. Jib, zGrain Production in the People's Republic of China:1949- 1990.

رسالة ماجستير غير منشورة في:

International Development and Social Change, Clark University, Worcester, M.A., 1994)

وعلى الرغم من أن الأراضي الصالحة للزراعة في العالم تبلغ ٧٪، فإن المزارعين الصينيين (البالغين حوالي ٤٠٪ من السكان) يقدمون المحاصيل الغذائية لحوالي ٢٢٪ من سكان العالم. انظر:

Benedict Stasis, "People's Communes and Rural Development in China" in Rural Development and Local Development in Asia (Norman Uphoff (ed.), 1982, at 13).

ملاحظات:

1. لتجنب وضع سلطة واسعة في يد فرد واحد، بدا تعيين أكثر من مفوض «لهيئة تنظيم المرافق العامة» أمرًا مرغوبا فيه. ولتجنب إخفاق (الهيئة)، ينص مشروع القانون على تعيين ثلاثة أعضاء. فتعيين أكثر من ثلاثة قد يحمل الخزانة العامة عبئاً ثقيلاً.

2. بتغيير فترات التعيين المبدئية، سيكون هناك دائماً عضوان (بالهيئة) ذو خبرة بأعمالها.

3. بما أنه يجوز للوزير (كما توضح مادة لاحقة في مشروع القانون) إعادة تعيين أي عضو في اللجنة، فمن غير المرجح حدوث تعاقب مستمر في العضوية. ولكن من ناحية أخرى، تتيح فترة السنوات الثلاث القصيرة نسبياً فرصة لمراجعة عمل أعضاء الهيئة بشكل دائم.

وعلاوة على ذلك، بحث الصائغون قوانين وتجارب الدول الأخرى في معالجة مشاكل مشابهة. ونظرًا إلى أن فريق الصياغة استخدم أجندة فئات الروكيبي لتنظيم التجربة الصينية وتجربة الدول الأخرى، فقد استطاع صياغة التدابير المقترحة الواردة في مشروع القانون للتغلب على أسباب سلوكيات صغار المزارعين الصينيين المسببة للمشكلة؛ ومن ثم، تشجيعهم على المشاركة في أنشطة أكثر فعالية وإنتاجية (انظر مربع 9-4).

مربع 9-4: استخدام أجندة فئات الروكيبي لوضع تدابير تشريعية لتغيير سلوكيات القائمين الرئيسيين بالأدوار المسببة للمشكلة: دراسة حالة «انخفاض إنتاجية صغار المزارعين»

يهدف قانون «التوسع في استخدام التقنية الزراعية» في الصين إلى مساعدة المزارعين بالمزارع التابعة للدولة، التي تحولت إلى مزارع أفراد من صغار المزارعين، على تحسين إنتاجيتهم. ونظرًا إلى أن فريق الصياغة استخدم أجندة فئات الروكيبي، استطاع أن يحدد الفرضيات متوسطة المستوى للمسببات الممكنة لسلوكيات المزارعين. وأشارت تلك الفرضيات إلى تدابير ليتم إدراجها ضمن مشروع القانون المقترح الذي صاغوه. وفيما يلي نموذج لعرض بياني (مختصر بشكل كبير) لتلك العملية:

فئات الروكيبي	المسببات المحتملة لانخفاض إنتاجية صغار المزارعين (القائمين الرئيسيين بالأدوار)، أي السلوكيات المسببة للمشكلة.	قد يشتمل نطاق تدابير مشروع القانون بشكل منطقي على طرق لتغيير تلك السلوكيات.
القاعدة	وجود قانون ترك غامضاً ولم يوضح كيف يمكن للمزارعين تطوير التقنية.	جهاز مباشر لمساعدة المزارعين في التغلب على المسببات غير القانونية.
الفرصة والقدرة	عدم الدراية بالتقنية المتاحة، وطرق الحصول على الائتمان، ودخول الأسواق.	توعية المزارعين بالتقنية، ومساعدتهم في الحصول على الائتمان، وتوفير أسواق لهم.

التبليغ	لا يوجد أي شخص أو جهاز يقوم بتبليغ صغار المزارعين بتفاصيل القانون.	دور الجهاز الإعلامي، وإرسال وكلاء إلى المزارعين في المناطق النائية.
المصلحة	ربما أن أسعار منتجات المزارعين لا تغطي تكاليف التقنية الجديدة المتطورة، وإذا ما تم الاستثمار في هذا المجال، فإن ذلك يعني أن كارثة ستلحق بالمستثمر.	ضمان أسعار ثابتة تكفي للتشجيع على استخدام التقنية.
الخطوات العملية	استبعاد صغار المزارعين من الجهاز المنوط به صنع القرار، ليس ثمة قنوات لإبداء الملاحظات حول الأثر الذي يستتبع القرار.	ضمان مدخلات المزارعين في قرارات الجهاز وآليات التقييم.
الأيديولوجية	صغار المزارعين ليسوا متأكدين من جدوى التقنية.	يوضح الجهاز عن طريق عرض أمثلة مدى جدوى التقنية الجديدة.

واعتمد نجاح التدابير المقترحة في مسودة مشروع القانون (انظر مربع 4-9) على الطريقة التي نفذ بها جهاز التوسع في استخدام التقنية الزراعية، القانون الجديد. ونظرًا إلى الأهمية القصوى لتنفيذ القانون، يبحث الفصل الخامس من هذا الدليل في عمق الموضوعات التي تتعلق بكتابة التقرير البحثي الذي يؤكد أن مشروع القانون قد يضمن على الأرجح تنفيذه الفعال. وخلاصة القول، إن أجندة فئات الروكيبي التي تتبناها النظرية التشريعية لا ترشد الصائغين إلى تحديد المسببات المحتملة لسلوكيات القائمين الرئيسيين بالأدوار التي تُعزى إليها المشكلة فحسب، بل تساعدهم أيضاً على وضع التفاصيل التي من المرجح أن تضمن تغلب مشروعات القوانين التي يصوغونها على تلك المسببات، فضلاً عن تشجيع القائمين بالأدوار على التصرف بطرق أكثر ملاءمة. وبمجرد أن يقرر الصائغون نطاق مشروع القانون، ينبغي عليهم أن يدرجوا كل الحقائق التي توصلوا إليها في القسم الخاص بالحلول بتقاريرهم البحثية، وذلك لمساعدة المشرعين على تقييم التكاليف والمزايا الاجتماعية-الاقتصادية المحتملة لمشروع القانون.

ويقدم مخطط «سامباث» Sampath فهماً أعم عن كيفية استخدام أجندة فئات الروكيبي في تحديد مسببات كل سلوك من سلوكيات القائم بالدور المسببة للمشكلة (انظر مربع 4-10)، ويساعد المخطط أيضاً من الناحية المنطقية على وضع التدابير التفصيلية التي يتضمنها مشروع القانون. انتبه: قد يساعد الحل الذي وضع للتغلب على السبب وراء سلوك القائم بالدور في التغلب على مسببات سلوكيات الآخرين من القائمين بالأدوار. وعلى سبيل المثال، إذا وفر مشروع قانون التوسع الزراعي في الصين وسائل النقل الكافية لأجهزة التوسع الزراعي (استناداً إلى التحليل المقترح في مربع 4-9)، فإن تلك الأجهزة قد تستطيع حينئذ مساعدة المزارعين على فهم واستخدام التقنية المتطورة والحصول على فرص لدخول الأسواق والحصول على الائتمان وغير ذلك من الخدمات.

مربع 4-10: مخطط «سامباث» Sampath: خطوات لتحليل المشكلة الاجتماعية لصياغة قانون فعال قابل للتنفيذ*

القائم بالدور الذي يشكل سلوكه مشكلة اجتماعية	أسباب السلوكيات المسببة للمشكلة	حلول لمعالجة أسباب المشكلة بشكل منطقي (أي التدابير الواردة بمشروع القانون)	مشروع القانون
القائم بالدور (١)	القاعدة الفرصة القدرة التبليغ المصلحة الخطوات العملية الأيديولوجية		
القائم بالدور (٢)	القاعدة الفرصة القدرة التبليغ المصلحة الخطوات العملية الأيديولوجية		التدابير التفصيلية الواردة بمشروع القانون، تم تنظيمها في إطار عام مناسب. (انظر الفصل الثامن)
القائم بالدور (٣)	القاعدة الفرصة القدرة التبليغ المصلحة الخطوات العملية الأيديولوجية		

* وضع سامباث، وهو أحد المسئولين الإقليميين السريلانكيين، هذا المخطط لمساعدة الصائغين في دراسة العلاقة، بشكل أدق، بين فئات الروكيبي الواردة بالأجندة من أجل إيجاد مجموعة من الفرضيات المتداخلة مثل أسباب السلوكيات المسببة للمشكلة الاجتماعية، وصياغة الحلول المقترحة (أي التدابير التفصيلية) التي تشكل المضمون الأساسي للقانون. وكما يوضح أيضاً الباب الثالث، تؤكد التدابير التفصيلية على احتمالية التنفيذ الفعال للقانون.

ز. الموازنة بين التكاليف والمزايا المحتملة لمشروع القانون

لتبرير الأحكام التفصيلية التي يتضمنها مشروع القانون، يجب أن يقدم التقرير البحثي الحقائق التي يحتاج إليها المخاطبون به للموازنة بين التكاليف والمزايا النسبية للتدابير البديلة. ولعمل ذلك، ينبغي أن يبحث التقرير في الآثار المتفاوتة المرجحة لمشروع القانون على مختلف الطبقات الاجتماعية والمصالح الوليدة محل التقدير، مثل البيئة وحقوق الإنسان والإدارة الرشيدة.

1 التفاوت المرجح لتأثير مشروع القانون

أ. في مختلف الطبقات الاجتماعية

مهما بدا القانون «محايدًا» في ظاهره، فسيتفاوت تأثيره على مختلف الجماعات الاجتماعية بالمجتمع. فالقانون الجديد، الذي يوجب، مثلا، على قائدي السيارات تغيير اتجاه عجلة القيادة إلى اليمين بدلاً من اليسار، سيفرض تكاليف على أصحاب السيارات الحالية؛ إذ ستنخفض قيمة السيارات التي توجد بها عجلة القيادة إلى اليسار. وكذلك فإن اللائحة، التي توجب على مدير الشرطة ألا يُعين بوظيفة ضابط شرطة سوى من يبلغ طوله ستة أقدام فأكثر، ستؤدى إلى نوع من أنواع التمييز ضد المرأة، لأن بعض مهام الشرطة لا تتطلب بالضرورة قوة عضلية. وفي الولايات المتحدة، حينما أوجب قانون ضريبة الدخل على الأثرياء أن يدفعوا نسبة من دخولهم في شكل ضريبة أعلى بعض الشيء من تلك التي يدفعها الفقراء، وُجد أن تطبيق تخفيض ضريبي جديد شمل كل المواطنين بنسبة «محايدة» ظاهريًا، ١٠ ٪، (اقترحت عام ١٩٩٩) قد أدى إلى منح ٦٢٪ من الوفورات الضريبية المقترحة لحوالي ١٠٪ من الفئات الأكثر ثراء من دافعي الضرائب.

وتتوافر دائماً لدى أولئك الذين يتمتعون بالسلطة والمزايا قنوات تبليغ للوصول إلى الماسكين بزمام الأمور السياسية، وإذا كان مشروع القانون المقترح يؤثر في مصالحهم بصورة متفاوتة، فإنهم يعرفون كيف يعبرون عن اعتراضاتهم. ولكن لا تنطبق هذه الحالة على هؤلاء الذين لا يتمتعون بالسلطة أو الذين يكون تمثيل مصالحهم عادة في أروقة السلطة دون المستوى المطلوب. ومن ثم ينبغي أن يقدم التقرير البحثي، الذي يعده الصائغ، أدلة تمكن المشرعين من تقييم أثر مشروع القانون المقترح في تلك المجموعات بطريقة منظمة، لا سيما الفقراء والنساء والأطفال والأقليات العرقية، أينما وجدت.

ب. المصالح الوليدة محل التقدير

قد تؤثر القوانين بشكل متفاوت على ثلاث مجموعات على الأقل من المصالح الوليدة التي لم يتم تعريفها بوضوح حتى الآن. وفي الكثير من البلدان تشمل تلك المصالح: البيئة وحقوق الإنسان والإدارة الرشيدة. (في بعض الدول، قد يقدر الناس مصالح وليدة أخرى).

البيئة

على الرغم من وجود مشروعات قوانين كثيرة تؤثر في بعض عناصر البيئة، يندر أن تجد البيئة مدافعين متحمسين عنها في الحكومة. وكحد أدنى، ينبغي أن يُبلغ التقرير البحثي المشرعين بالأثر البيئي المحتمل للتشريع المقترح.

حقوق الإنسان

ينبغي أن يُبلغ التقرير البحثي، الذي يقدمه الصائغ، المشرعين بما قد يتضمنه التشريع المقترح من دلالات تخص حقوق الإنسان. وفي بعض الحالات تظهر تلك الدلالات واضحة. ومن ذلك مثلاً، أن يمنح مشروع القانون المقترح المسئولين سلطة لاحتجاز أشخاص بدون إجراء محاكمة أو لفرض ضوابط سياسية على الصحافة. ومع ذلك، قد يؤثر مشروع القانون أحيانًا في حقوق الإنسان بطرق أقل وضوحًا؛ كأنْ يثير اقتراح تشريعي بإنشاء طرق جديدة قضايا تتعلق بحقوق الإنسان، إذا أمر بالاستيلاء على بعض الأراضي الخاصة وذلك لاقتراح بناء مستشفى يخدم مجموعة ثرية ذات نفوذ - تستفيد فعليًا من نظام يقدم خدمات صحية متطورة. وقد يثير هذا الاقتراح قضايا تتعلق بالتمييز ضد الجماعات الفقيرة المهملة.

الإدارة الرشيدة

يتزايد تقدير الناس للإدارة الرشيدة. فمن الناحية الإيجابية، يقتضي ذلك عملية صنع قرار تتسم بالشفافية وتخضع للمساءلة وتقوم على المشاركة بمقتضى القانون. ومن الناحية السلبية، يشكل الفساد، في كل بلد، تهديدًا دائماً للإدارة الرشيدة. لذا ينبغي أن يوضح التقرير البحثي الذي يقدمه الصائغ، كلما اقتضت الضرورة، أن التشريع المقترح سيعمل على تعزيز الإدارة الرشيدة ويقلل من أخطار الفساد (انظر الفصل الرابع عشر).

وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يزود التقرير البحثي المشرعين ببعض التقديرات عن التكاليف والمزايا الاقتصادية المحتملة للقانون الجديد بالنسبة إلى مختلف المجموعات والمصالح. كما ينبغي على الصائغين، كلما كان ذلك ممكنًا، صياغة تلك التقديرات في شكل كمي.

2 وضع تقديرات كمية

ينبغي أن يبذل صائغ التقرير البحثي قصارى جهده لتحديد كمية التكاليف والمزايا الاجتماعية، وقد يساعد المشرعين أيضاً في تقييم الآثار المتعلقة بالتكاليف والمزايا غير الكمية عن طريق تحديد العوامل التي تتعلق بتقييمها.

أ. التكاليف والمزايا الاقتصادية

التكاليف الاقتصادية

يمكن أن يقيس الصائغ التكاليف الاقتصادية لمشروع القانون بطريقة أيسر من تقدير الأثر الاجتماعي. وتشتمل تلك التكاليف على المصروفات الحكومية الفعلية المباشرة المخصصة للأفراد والمباني والمعدات. وتدفع الحكومة هذه المصروفات عادة، من الإيرادات الجارية، أو بمرور الوقت، في شكل أصول ديون وفوائد على القروض. وفي دولة ما، قد يستطيع الصائغون، لا سيما على المدى القصير، تقدير تكاليف الميزانية المباشرة المخصصة للأفراد والمعدات والخدمات، لقانون معين بشكل منطقي، بقيمة تساوي (...) من أموال الضرائب. ومع ذلك، فعلى المدى الطويل، وطبقاً للعوامل غير المتوقعة، مثل التضخم أو نقص السلع، قد يصعب أيضاً تقدير التكاليف الاقتصادية المباشرة.

وتدفع الحكومات أيضاً تكاليف غير مباشرة. فإذا كان أحد القوانين المقترحة يتعلق بالمسئولية عن المنتج ويرتكن إلى التقاضي الفردي بوصفه التدبير التنفيذي الرئيس له، يجب أن تغطي الإيرادات الحكومية المصروفات الإضافية لتمكن المحاكم من البت في الدعاوى القانونية الناشئة عن تطبيقه. وقد يؤكد ذلك أيضاً على صعوبة تقدير التكاليف. وعلى سبيل المثال، توقع القليل من الناس في الولايات المتحدة أن منح السجناء مزيدًا من الحقوق في فترة الستينيات والسبعينيات، وحتى نهاية القرن العشرين، سوف يؤدى إلى زيادة عدد القضايا المرفوعة أمام المحاكم الفيدرالية، وهو ما حدث بالفعل؛ حيث شكلت دعاوى المسجونين التي تتعلق بحقوقهم المنتهكة نصف تلك القضايا.

وقد يتحمل القطاع الخاص أيضاً تكاليف اقتصادية تنشأ بسبب أثر القانون في المشروعات الحالية، أو الأرباح الحالية أو المستقبلية، أو نقص الوظائف أو خفض الأجور. ولا تظهر هذه التكاليف في شكل تكاليف مباشرة فحسب (على سبيل المثال، في شكل زيادة الضرائب)، بل أيضاً في شكل تكاليف غير مباشرة. فمثلاً، إنشاء طريق سريع جديد، قد يؤدي إلى ترك مطعم مزدهر للوجبات السريعة على مسافة بعيدة إلى حد ما من حركة المرور. ولا تظهر آثار بعض هذه التكاليف الاقتصادية إلا بمرور الوقت مما يجعل من الصعب تقديرها، ولكن تخمين التقدير أفضل من عدمه على الإطلاق.

المزايا الاقتصادية

لا تظهر المزايا الاقتصادية الناتجة عن مشروع قانون يجيز الإنفاق الحكومي عادة إلا بمرور الوقت، مما يجعل تقدير هذه المزايا أصعب من تقدير التكاليف الاقتصادية. هَبْ، مثلاً، أن الحكومة تقوم بتأسيس بنية أساسية جديدة بهدف تشجيع نشاط اقتصادي معين. فإن هذا من شأنه أن يزيد الوظائف والأرباح بالقطاع الخاص، التي من خلالها قد تحصل الحكومة على عائد ضريبي جديد، على الرغم من أنه من المستحيل التنبؤ بحجم تلك الإيرادات بصورة دقيقة. واستناداً إلى الأسلوب المتبع في إدارة استثمارات رأس المال الحكومي، يمكن أن تحقق تلك الاستثمارات دخلاً أكبر للحكومة في شكل أرباح، أو زيادة في رسوم الخدمات، أو فائدة على القروض الحكومية؛ ومع ذلك، يظل التنبؤ بهذه الإيرادات المستقبلية من الناحية الكمية أمراً صعبًا.

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

ب. تخمين تقدير التكاليف والمزايا الاجتماعية

عادة ما تشتمل التكاليف والمزايا الاجتماعية على بنود غير ملموسة مثل نوعية الحياة (الوظائف والدخول، والمساكن، والخدمات الترفيهية)، وحقوق الإنسان، والظروف البيئية. وقد أثبت ذلك عمومًا أن تقديرها وتقييمها أصعب بكثير من تقييم التكاليف والمزايا الاقتصادية. فعادة تتفاوت هذه التكاليف والمزايا في تأثيرها في نوعية الحياة التي تعيشها الفئات المحرومة بالمجتمع على مر التاريخ. وعلى سبيل المثال، كيف تقيس تأثر حياة أسرة بقرار حكومي يقضي بهدم منزلها من أجل بناء طريق يمر عبره؟ أو الأثر الاجتماعي لبناء مدرسة أو مستشفى في منطقة يقطنها ذوو الدخل المرتفع بدلاً من بنائها في منطقة يقطنها ذوو الدخل المنخفض؟ أو التكاليف الاجتماعية نتيجة السماح لشركات الأخشاب بقطع مساحات واسعة من الغابات الطبيعية، الأمر الذي قد يتسبب بمرور الوقت في زيادة كمية مياه الأمطار الجارية على سطح الأرض والفيضانات؟ أو المزايا الاجتماعية نتيجة زيادة الإنفاق على التعليم لتسليح أفقر المواطنين بالمجتمع، حتى يتمكنوا بعد سنوات من التمتع بوظائف وفرص جديدة تزيد من دخولهم؟ وما الأساليب الحالية لتقييم أثر القانون في تمكين الفقراء من تأدية دور أكثر فعالية في عملية صنع القرار الحكومي؟

3 مهمة الصائغ التي لا يُحسد عليها

على الرغم من الصعوبات التي يواجهها الصائغ في تقييم البنود غير الملموسة، تقع على كاهله مسئولية لا يُحسد عليها تتمثل في جمع أي أدلة متاحة بشأن التكاليف والمزايا الاجتماعية والاقتصادية المحتملة لمشروع القانون الذي يصوغه، حتى ولو كان ذلك في شكل وصفي أو روائي. وقد تتمثل أهم الآثار التنموية المحتملة للقانون عادة في البنود غير الملموسة؛ حيث يحتاج المشرعون إلى المعلومات، أياً كانت، التي يستطيعون الحصول عليها بشأن تلك البنود غير الملموسة، ومن المرجح أن تشكل خسارة أو مكسباً للمجموعات الاجتماعية. وبمراجعة المعلومات المتاحة ذات الصلة بوصفها أساسًا لتقدير نطاق واحد على الأقل من التكاليف والمزايا الاجتماعية المحتملة، يبذل الصائغ كل ما في وسعه للقيام بذلك. وينبغي أن يحدد التقرير البحثي أنواع الأدلة الواقعية التي تشكل أساسًا لتلك التقديرات. وعندما تبدو الحقائق المساندة غير مقنعة، ينبغي أن تؤكد التقارير أن التقديرات الواردة بها تعادل التخمينات المبنية على معلومات مدروسة. حينئذ يجب على المشرعين بذل قصارى جهدهم لتقرير الخطوة القادمة.

تمرين 4-3: تقدير التكاليف والمزايا

ارسم عمودين متجاورين، أحدهما لكتابة كل التكاليف الاقتصادية التي يمكنك أن تفكر فيها والتي تبدو من المرجح أن تستتبع مشروع القانون المقترح؛ والآخر لكتابة كل المزايا الاقتصادية. انتبه إلى البنود الموجودة في كلا العمودين التي يسهل عليك الحصول على معلومات ذات صلة بها لوضع التقديرات. وتلك التي يصعب عليك الحصول على معلومات عنها أو تلك التي يحيط الشك بها بحيث لا يسعك سوى أن تضع لها «تقديرًا» مبنيًّا على التخمين. ضع استراتيجية لتقييم كل من التكاليف والمزايا الاقتصادية.

ارسم عمودين إضافيين، وخصصهما هذه المرة للتكاليف والمزايا الاجتماعية الممكنة غير الكمية لمشروع القانون المقترح. ومرة أخرى، انتبه إلى البنود التي يمكنك الحصول على معلومات عنها، وتلك التي ستسبب بلا شك صعوبة أكثر في الحصول على معلومات عنها. ضع استراتيجية للوصول إلى نوع التقديرات التي يمكن الدفاع عنها بالحجة.

ونظرًا إلى عدم كفاية الأدلة المتاحة وتغير الظروف بشكل دائم، حتما ستطرأ بعد سن القوانين آثار غير متوقعة. لذا ينبغي على الصائغين أن يحددوا، في مشروعات القوانين التي يصوغونها، الأطر العامة والإجراءات اللازمة لمتابعة هذه المشروعات، وتقديم الحقائق لمساعدة المشرعين فيما إذا كانوا سيقررون تنقيح تلك القوانين وكيفية قيامهم بذلك، إذا ثبت أن ثمة آثار سلبية قد نتجت عنها.

ح. آليات المراقبة وتلقي الملاحظات

طبقاً للخطوة الرابعة لمنهج حل المشكلات، ينبغي على الصائغين أن يوضحوا في تقاريرهم البحثية آليات للرصد والحصول على الآراء والملاحظات بخصوص مشروعات القوانين التي يصوغونها. ومن الضروري أن تضمن هذه الآليات أن يعرف المشرعون، بمجرد سن القانون، ما إذا كان يشجع فعليًا على السلوكيات التي يفرضها، ويُحدث الأثر المنشود، أم لا. فإذا لم يحقق ذلك الغرض، يمكن للمشرعين تنقيحه.

ومن منظور أعم، تمثل الديمقراطية نفسها نظامًا ضخمًا للرصد والتقييم، وإن كان يعمل بشكل غير تنظيمي إلى حد ما. إذ يستطيع الناخبون الذين قد يضيقون ذرعاً بتنفيذ القانون، أن يشكوا إلى ممثليهم في البرلمان. وعلاوة على ذلك، تقع على عاتق الهيئة التشريعية مسئولية كبيرة لرصد أثر القانون. ولأن هذه المسئولية مهمة، هناك لجان تشريعية عديدة ترصد عمل وزارات معينة. ومع ذلك، لا يؤدي دائماً وجود هذا النظام العام إلى وجود رصد موثوق به أو منظم. وكثيرًا ما يبدو من المفيد تضمين مشروع القانون أساليب تكفل رصد آثار القوانين الجديدة والإبلاغ عن نتائجها.

وقد وضع المشرعون، في جميع أنحاء العالم، وسائل متنوعة لرصد آثار القوانين على السلوكيات، سواء سلوكيات القائمين الرئيسة بالأدوار أو سلوكيات المسئولين بالجهاز التنفيذي. ومن أمثلة هذه الوسائل:

- مادة السريان المؤقت (أي المادة التي ينص القانون الجديد بموجبها على فترة سريانه المحدود، لذا لن يستمر سريان القانون إلا إذا اقتنع المشرعون بضرورته)؛
- أو الشرط الذي يوجب على المسئول (وعادة ما يكون الوزير) أن يقدم تقارير بصفة دورية حول العمل بالقانون الجديد؛
- أو الشرط الذي يوجب على أحد المسئولين أن يشكل، بعد مرور فترة محددة، «لجنة للتقييم»؛
- أو إدراج نص يوجب إجراء استفتاء في وقت ما يُحدد مستقبلاً حول ما إذا كان سيستمر العمل بالقانون الجديد، أم لا.

وقد يتعدى بحث مزايا وعيوب الآليات الممكنة لرصد تنفيذ القانون نطاق هذا الدليل. ويستعرض الفصل الرابع عشر نطاقًا عريضًا يبدأ من القاعدة إلى القمة من أساليب الرصد التي استخدمتها مختلف الحكومات لمواجهة الفساد. وبشكل أعم، ظهرت مهنة المقيّمين وفكرة إنشاء مكتبة تضم مراجع، لتسهيل إجراء عملية تقييم الأثر الاجتماعي للبرامج التشريعية (انظر الفصل السادس). وينبغي على الصائغين أن يكونوا ملمين بالأدبيات الخاصة بالقانون وأن

يقرروا أي نوع من أنواع آليات التعقيب المتصلة برصد آثار القانون يبدو من المرجح، بشكل كبير، أن يثبت فعاليته في ظل ظروف معينة. وعلاوة على ذلك، ينبغي على الصائغين، في إطار قيامهم بمراجعة القوانين والتجارب ذات الصلة في مكان ما، أن يقيّموا بشكل نقدي الآليات التي قدمت، على ما يبدو، تعقيباً مفيداً لرصد آثار القوانين.

6 قائمة فحص «الإطار العام» للتقرير البحثي

يتضمن هذا القسم قائمة فحص مبدئية (إطاراً عاماً) لتقرير بحثي الهدف منه تبرير التدابير التفصيلية التي يتضمنها مشروع القانون. ويعرض أولاً، الغرض من قوائم الفحص وكيفية استخدامها، ويوضح ثانياً، المجالات التي ينبغي فيها عدم استخدام قائمة الفحص.

أ. الغرض من قوائم الفحص واستخداماتها

تهدف قائمة الفحص الخاصة بالتقرير البحثي [24]، التي يناقشها هذا القسم، إلى مساعدة الصائغين على صياغة التقارير البحثية التي تبرر مشروعات القوانين الخاصة بعدد هائل من المشكلات الاجتماعية التي لا حصر لها. ولتحقيق هذا الغرض، يجب أن تستخدم قائمة الفحص مصطلحات عامة. ولكن ينبغي على الصائغ، عند صياغة التقرير البحثي، ألا ينقل ببساطة الإطار العام المقترح أدناه. وفي أفضل الأحوال، يمكن أن تساعد قائمة الفحص المقترحة الصائغ في تبرير مشروع القانون المقترح بوصفها دليلاً يسترشد به في تنظيم الأدلة المتاحة.

1 قائمة الفحص تحفز على إجراء التحريات ذات الصلة

أ. الحصول على الحقائق

تحفّز قائمة الفحص العامة الصائغين على إجراء تحريات بخصوص الحقائق التي تتصل بمشروع القانون المقترح. تأمل العنوان التالي: «السلوكيات الخاصة التي تشكل المشكلة». إن هذا العنوان من شأنه أن يحفز الصائغ على وضع فرضيات تصف خصائص معينة يتسم بها القائمون بالأدوار محل الدراسة وسلوكياتهم المسببة للمشكلة. ومن ثم، من المفترض أن ترشد هذه الفرضيات الصائغ في عملية جمع الحقائق وعرضها لإثبات أنها تبدو متوافقة مع الأدلة المتاحة. تأمل أيضاً العنوان التالي: «التفسيرات». تحت هذا العنوان، تشير قائمة الفحص إلى فئتي «الفرصة والقدرة». إن من المفترض هنا أن يوضح الصائغ الفرضيات السببية التي اقترحتها هاتان الفئتان لكل طائفة من القائمين بالأدوار ذوي الصلة ولكل مجموعة من سلوكياتهم. وعلى سبيل المثال، قد يضع الصائغ فرضيات تعتمد على حصول القائمين بالأدوار على الموارد الضرورية ومهارتهم ومعرفتهم. وينبغي أن يسعى بشكل واعٍ إلى جمع ووصف الحقائق التي قد تثبت عدم صحة الفرضية. وإذا ظلت الفرضيات متوافقة مع الأدلة المتاحة، فإن هذه الأدلة تبررها. وتحت عنوان «الحلول»،

24. يستخدم الصائغون عادة قوائم الفحص. ومن الكتب واسعة الانتشار، التي تستخدم قوائم الفحص، كتاب (Thornton, Legislative Drafting, 2nd ed, 1979) والذي يكاد يقتصر على قوائم الفحص ونماذج أحكام ويدعو الصائغين للاستفادة المثلى منها.

تقتضي قائمة الفحص العامة تقييم التكاليف والمزايا الاجتماعية للإجراءات البديلة. وينبغي أن يوضح التقرير البحثي هنا أن الأدلة المتاحة تبرر تكاليف ومزايا مشروع القانون.

ب. دليل لصياغة شكل ومضمون مشروع القانون

تظهر فائدة قائمة الفحص في إرشاد الصائغين في كتابة تقارير بحثية على مستوى عالٍ من الكفاءة وذلك لسببين: الأول، يتعلق بشكل form مشروع القانون؛ حيث يمكن، بطريقتين، أن تساعد قائمة الفحص الصائغين، في التنظيم المنطقي لتقريرهم البحثي.

وتتبع هذه القائمة التنظيم المنطقي لمنهج حل المشكلات في عرض الأجزاء الرئيسة للتقرير البحثي، وهي تحديد «المشكلة»، ووضع «التفسير» ثم «الحلول المقترحة». كما أنها تحدد المكان الذي ينبغي على الصائغين أن يضعوا فيه «علامات إرشادية» لتعريف المخاطبين بالمنطق الداخلي للتقرير. كأنْ، توضح المقدمة، والمقدمات المصغرة، والخاتمة المصغرة (وتعيد توضيح) كيف أن كل مادة تتماشى مع المنطق الداخلي الكلي للتقرير. وتُظهر المقدمات والخاتمة للمخاطبين بالقانون كيف أن الحجة والحقائق تبرر مشروع القانون (انظر الفصل السابع).

أما السبب الثاني، فيتعلق بالمضمون substance. وتُعرِّف قائمة الفحص العامة الصائغين نوعية المعلومات التي عليهم أن يدرجوها في التقرير البحثي. وترشدهم إلى تحديد أنواع الحقائق التي يحتاجون إليها لإظهار أن مشروع القانون يرتكن إلى أدلة واقعية. (وإذا لم يستطيعوا إثبات ذلك، فسيتعين عليهم تنقيح مشروع قانونهم.) وبهذه الطريقة، تصبح قائمة الفحص العامة الشكل العملي للنظرية التشريعية والمنهج التشريعي. وبعبارة أخرى، تؤدي النظرية وظيفة تجريبية لإرشاد الصائغين في صياغة الفرضيات المبدئية. ومن ثم، ترشد هذه الفرضيات الصائغ إلى الحصول على الحقائق المطلوبة لإثبات أنها تتوافق مع الأدلة.

وتقوم قائمة الفحص العامة بنفس الوظيفة. ومن هذا المنظور، تشكّل النظرية التشريعية وقائمة الفحص العامة البديل الفعال، كل منهما للأخرى. وبقدر ما تتماشى أحكام مشروع القانون مع ما يزعمه التقرير البحثي للصائغ، يثبت ذلك، عادة، صحة الإطار العام للقانون ونظريته الأساسية.

2 الصياغة بأسلوب منطقي تؤدي إلى التفكير بطريقة منطقية

رأينا في الباب الأول من هذا الدليل، كيف أن الأسلوب المنطقي للصياغة المنظمة يؤدي إلى تفكير منظم بشكل منطقي. وكلما وضعت قائمة الفحص إطارًا لبنية عامة منطقية، تفترض كتابة الصائغين، ومن ثم طريقة تفكيرهم، بنية عامة منطقية.

وقد لا تتماشى بعض التقارير بسهولة مع الشكل العام للتقرير البحثي في هذا القسم. لذا، ينبغي ألا ينظر الصائغون أبدًا إلى قائمة الفحص العامة على أنها «رداء محكم» يجب أن يحشوا تقاريرهم البحثية داخله، وإنما عليهم أن يتعاملوا

معها على أنها بمثابة مرشد مرن. ولهذه الملاحظة في الواقع، دلالتان: الأولى، أنه ينبغي على الصائغين أن يتذكروا أنه نادرًا ما يكون لديهم ما يستطيعون قوله تحت كل عنوان وارد بالإطار العام. (على سبيل المثال، تحت عنوان «التبليغ» في الجزء الخاص بتفسير السلوكيات البيروقراطية السيئة، قد لا يكون لدى الصائغين شيء يكتبونه. ففي الأغلب الأعم، تقوم السلطات بالفعل بتبليغ القانون إلى المسئولين). أما الدلالة الثانية فهي أنه، في بعض الأحيان، يشكل قسما «المشكلة» و«التفسيرات»، أساس التقرير البحثي، مما يؤدي منطقياً إلى ظهور مجموعة من الحلول المباشرة. وفي بعض الأحوال، تكشف صياغة هذين القسمين عن المسببات المعقدة والمتغيرة لسلوكيات القائمين بالأدوار التي لا تستطيع مطلقًا التدابير المقترحة في مشروع القانون تغييرها أو القضاء عليها مهما تم تفصيلها. فيجوز للصائغ، في هذه الحالة، صياغة مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ. وقد يقتضي ذلك وضع إطار عام مختلف إلى حد ما (انظر الفصل الخامس).

تمرين 4-4: قوائم الفحص

1. فرق بين النص الذي يطلق عليه قائمة فحص «عامة» وذلك الذي يطلق عليه إطار عام «معين».
2. في صياغة إطار عام معين، ما الذي يُشكل وظيفة قائمة الفحص العامة؟
3. لماذا تستخدم قائمة الفحص العامة ككل؟ ولماذا لا تسمح لكل صائغ بوضع شكل للتقرير البحثي حسبما يتراءى له باعتبار أن ذلك الشكل أفضل من قائمة الفحص؟

ب. تحذير: متى ينبغي عدم استخدام قائمة الفحص؟

تهدف قائمة الفحص إلى إرشاد الصائغين في إعداد التقرير البحثي لمشروع قانون بسيط نسبياً. وتفترض هذه القائمة ما الذي يُشكلّ في الغالب الحالة موضع الدراسة: أي أن مشكلة الصائغ الأساسية تتألف من السلوكيات المتغيرة للقائمين بالأدوار وسلوكيات الجهاز التنفيذي ذي الصلة. ولذا، تفترض القائمة مجموعة واحدة فقط من القائمين الرئيسيين بالأدوار، وكذلك مجموعة واحدة فقط من القائمين الثانويين بالأدوار الذين يشكلون الجهاز التنفيذي الحالي. وبشكل عام، تتبع القائمة الخطوات التي يقتضيها منهج حل المشكلات وأجندة فئات الروكيبي كما أوضحنا سابقاً.

ولكن بعض مشروعات القوانين لا تهدف إلى تغيير المؤسسات (أي السلوكيات النمطية). ومن ثم، لا يشكل تغيير السلوك الهدف الأساسي من تلك القوانين، وإنما يدور محور اهتمامها حول المشكلة الأساسية التي يتعين على الصائغ حلها. (التي عادة ما ترتبط بمشكلة تخصيص الموارد). هَبْ، مثلاً، أن هناك قانوناً يوجب تحصيل رسم مرور قدره خمسة «راندات» (عملة جنوب إفريقيا) على كل سيارة بهدف توسيع الطريق السريع. ويخوّل هذا القانون وزير المواصلات سلطة تحصيل ذلك الرسم، وينص بالتفصيل على كيفية قيام المسئولين في الوزارة بذلك. والآن، تريد وزارة المواصلات زيادة رسم المرور إلى عشرة «راندات» عن كل سيارة. فإن ذلك لا يقتضي أن يقوم الصائغ بإعادة صياغة أحكام مشروع القانون الخاصة بسلوكيات مسئولي الوزارة في تحصيل الرسم المفروض. إذ إن كل ما يقتضيه تعديل القانون هو تخويل الوزير والمسئولين في الوزارة سلطة تحصيل رسمٍ أعلى. وإذا أوجب القانون عليهم تحصيل ذلك الرسم، فسوف ينفذون، وهذا لا يتضمن، على ما يبدو، سلوكيات مسببة لأية مشكلة. ومن ثم، كل ما يتطلبه التقرير البحثي للقانون

المعدَّل هو فقط تبرير التخصيص الجديد للمورد، أي زيادة رسم المرور. ولا يتطلب الأمر تناول موضوعات تخص تغيير السلوكيات. وينبغي أن نتذكر أن النظرية التشريعية والمنهج التشريعي، المستخدمين بقائمة الفحص، مصممان لتبرير مشروعات القوانين التي تهدف إلى التشجيع على سلوكيات جديدة؛ أي مشروعات القوانين التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع. ومن ثم، فإنهما لا يساعدان في تبرير رسم المرور الجديد.

ولذا، ينبغي على صائغي مشروع القانون البحث عن مصادر أخرى؛ على سبيل المثال، سؤال الاقتصاديين وقراءة النصوص الخاصة بالتمويل وتلك الخاصة بإقامة وصيانة الطرق السريعة. ولن يكون الإطار العام الموضح أدناه مفيدًا في كتابة تبرير للإجراءات المفصّلة في مشروع القانون حول الرسم الجديد، إلا إذا كلّف الوزير الصائغين بصياغة مشروع قانون لحل المشكلات التي تتعلق بتحصيل ذلك الرسم أو التي تتعلق بالإدارة العامة لجهاز تحصيل رسوم المرور على الطرق؛ أي في حالة وجود مشكلات تتعلق بالسلوكيات فقط، إذ إن هذا الإطار يتناول السلوكيات المسببة للمشكلة. وما لم تقتض تلك السلوكيات ذلك، فلن يتناول الإطار العام مخصصات الموارد التي تُعزى إليها المشكلة. ومع ذلك، فإنه في معظم مشروعات القوانين التي تتعلق بالمشروعات التنموية، يصلح الإطار العام لتنظيم التقارير البحثية المرفقة بمشروعات القوانين بشكل مناسب.

مربع 4-11: قائمة فحص للتقرير البحثي

لاحظ أن هذه القائمة تتضمن أحكامًا بين قوسين تتعلق بمكان وتاريخ المشكلة ومواد القانون المقارن. وبالنسبة إلى الصائغين، فإن ذلك يمنحهم حرية الاختيار. وبوجه عام، ينبغي عليهم بحث تاريخ المشكلة فقط في مكان واحد في التقرير البحثي. وكثيرًا ما يسهم كل من القانون المقارن والتجارب المقارنة، اللذين يتعلقان بجهود بلدان أخرى تستخدم القانون لحل مشكلات مشابهة، في تقييم التكاليف والمزايا الاجتماعية للحلول البديلة. ومع ذلك، يستطيع الصائغ كما أوضحنا من قبل، أن يدرج هذه التجارب في أي مكان بالتقرير البحثي.

ومرة ثانية، ينبغي التعامل مع هذا الإطار العام على أنه مرشد مرن وليس «رداء محكم». ويشكل كل تقرير بحثي حالة خاصة. ويمكن أن يتنوع شكل الإطار العام حسب رغبتك، ولكن تأكد من أنك ستفسر سبب قيامك بذلك.

1. مقدمة

(ملحوظة: رغم أنه لا يشترط عمل ذلك، يمكن كتابة فقرة «تجذب الانتباه»، أو حكاية مثيرة للانتباه أو إحصائية تثير الدهشة، في بداية التقرير لإثارة انتباه المخاطبين بالقانون إلى أهمية المشكلة الاجتماعية وضرورة التفكير في إمكانية وضع برنامج تشريعي لحلها. وفي حالة استخدام هذا الأسلوب، ينبغي أن يؤدي منطقياً إلى متن التقرير الموضح أدناه).

أ. عبارة موجزة عن المشكلة والحل الذي يقترحه مشروع القانون.

ب. وضع المشكلة الاجتماعية التي يعالجها مشروع القانون في إطار أكبر. فعادة تشكل المشكلة جزءًا صغيرًا من مشكلة أكبر. فعلى سبيل المثال، في الصين، شكل مشروع القانون الذي يهدف إلى إنشاء بنك مركزي جزءًا من برنامج تشريعي كبير لإعادة تنظيم النظام المصرفي والمالي. وينبغي أن توضح مقدمة التقرير البحثي علاقة المشكلة الخاصة بمشكلة

اجتماعية أخرى وبرنامج تشريعي أكبر.

ج. تاريخ المشكلة العامة (انظر الملحوظة في مقدمة قائمة الفحص).

د. عبارة موجزة عن منهج حل المشكلات لإيضاح كيف ينظم منهج حل المشكلات محتويات التقرير البحثي، وتضمين إطار عام مختصر عن التقرير (انظر الفصل السابع عن «الشكل»).

2. المشكلة التي سيعالجها مشروع القانون

أ. مقدمة مصغرة. (اربط المشكلة الخاصة بإطار أكبر، ووضح وظيفة بيان المشكلة في منطق منهج حل المشكلات، وحدد المحتوى في هذا القسم «لمزيد من التفاصيل عن العلامات الإرشادية، «انظر الفصل السابع»»).

ب. طبيعة ونطاق الدلائل الظاهرية للمشكلة لأنها تؤثر في الموارد البشرية أو الطبيعية أو المادية.

- تظهر المشكلة الاجتماعية عادة على أنها تتعلق بتخصيص الموارد، مثل: تلوث المياه الجوفية، أو البطالة، أو عدم كفاية وسائل المواصلات العامة، أو عدم كفاية العيادات الصحية في المناطق الريفية. فإذا ظهرت المشكلة الاجتماعية في بداية الأمر على أنها تتعلق بتخصيص الموارد، ينبغي على الصائغين أن يصفوا طبيعة ونطاق سوء التخصيص.
- تحت هذا العنوان، مثل معظم بقية العناوين في قائمة الفحص، ينبغي على الصائغين إدراج الفرضيات الوصفية ذات الصلة والبيانات التي تبررها.

ج. ما السلوكيات التي تسبب المشكلة، وعمّن تصدر؟

- لا يتناول القانون سوى السلوكيات. وبعد أن ناقشنا في هذا القسم من التقرير سوء تخصيص الموارد، ينبغي أن يصف التقرير القائمين الرئيسيين بالأدوار والأجهزة التنفيذية وجوانب سلوكياتهم التي ثبت أنها هي السبب في المشكلة. (في بعض الأحيان، قد تبدو الدلائل الظاهرية للمشكلة على أنها سلوكيات مسببة للمشكلة؛ ومثال ذلك، الممارسات التجارية غير النزيهة، أو العنف الاجتماعي، أو مشكلات مرور السيارات، أو الممارسات المصرفية الفاسدة. وفي تلك الحالات، يستطيع الصائغون دمج الخطوتين «ب» و«ج» معاً).
- عند وصف القائمين بالأدوار وسلوكياتهم التي تشكل مشكلة اجتماعية، ينبغي على الصائغين التفرقة بين فئات متعددة من القائمين بالأدوار. على سبيل المثال، عند مناقشة تلوث المياه السطحية، بدلاً من معاقبة الأشخاص الذين يلقون الملوثات في الترع والأنهار في مجموعة واحدة ، ينبغي على الصائغين تقسيم هؤلاء الأشخاص إلى مجموعات مختلفة من القائمين بالأدوار. مثلاً، المزارعون الذين يصرّفون في الترع والأنهار المياه الزائدة عن ري حقولهم، والتي تحتوي على نسبة عالية جدًا من الأسمدة؛ والمصانع التي تلقي مخلفاتها الصناعية فيها؛ وربات البيوت اللاتي يتخلصن من المخلفات المنزلية في تلك الترع والأنهار. وبدون شك، يختلف تفسير سلوكيات كل مجموعة من مجموعات القائمين بالأدوار عن غيرها، ولتغيير هذه السلوكيات يجب على الصائغين في أول الأمر تحديد مسببات معينة لسلوكيات كل مجموعة، ثم يشرع الصائغ في تغييرها. ولأن الخطوات التي يتضمنها منهج حل المشكلات تتبع منطقياً من التفسيرات، فإن تجاهل هذه الفروق بين القائمين بالأدوار والمسببات المختلفة لسلوكياتهم تجعل من المرجح ألا يشجع مشروع القانون على السلوكيات الجديدة المطلوبة لحل المشكلة.

د. القانون المقارن والتجارب المقارنة (انظر الملحوظة أعلى قائمة الفحص).

هـ. تاريخ المشكلة (انظر الملحوظة أعلى قائمة الفحص).
و. من المستفيد ومن الذي يعاني من الوضع الحالي.

(ينبغي أن يركز جزء كبير من تحليل التكاليف والمزايا الاجتماعية للحلول المحبذة، أي بيان الأثر الاجتماعي، على التأثير المحتمل للقانون الجديد في مختلف فئات المجتمع. ويمثل إيضاح أثر القانون القائم في تلك الفئات، جزءًا أساسيًا من بيان الأثر الاجتماعي).

ز. خاتمة مصغرة. (لخّص هذا القسم، ووضح العلاقة بين قسم تحديد المشكلة وقسم التفسيرات الذي يتبعه «لمزيد من التفصيلات عن العلامات الإرشادية، انظر الفصل السابع»).

3. تفسيرات مسببات السلوكيات التي تمثل المشكلة

أ. مقدمة مصغرة. (صف وظيفة التفسيرات في منطق منهج حل المشكلات، وضَعْ إطارًا عامًا لمحتويات هذا الجزء. انظر «العلامات الإرشادية» في الفصل السابع).
ب. كلما كان ذلك مناسبًا، ناقش تاريخ المشكلة والقانون المقارن باعتبارهما المصدر المحتمل للفرضيات فيما يتعلق بالتفسيرات «انظر الملحوظة أعلى قائمة الفحص»).
ج. فيما يتعلق بالقائم بالدور (أ) والسلوك (١).
(ينبغي أن يضم التقرير البحثي، الفرضيات التفسيرية جنباً إلى جنب الأدلة المرتبطة بكل مجموعة من السلوكيات. وأحيانًا قد يرغب الصائغ في التنويع في هذا الأسلوب. فعلى سبيل المثال، عند تناول ثلاثة قائمين بالأدوار وسلوكياتهم مع الأخذ في الاعتبار أن جميعهم يخضعون لقواعد القانون القائم نفسها، فقد يكون تنظيم التقرير أكثر فعالية لو تم إدراج قسم تمهيدي عن القانون يتبعه ثلاثة تحليلات منفصلة لعوامل الروكيبي التي تتسبب في السلوكيات الثلاثة المختلفة).
- وضع القانون الحالي «القاعدة» لأنه يؤثر في الحال على السلوك أو القائم بالدور (أ) الموضح في القسم الخاص بتحديد المشكلة. (تتصرف الأطراف الفاعلة في إطار ترسانة من القوانين. ودائما ما يتضح، لحظة وصول القانون إلى مرحلة الصياغة، أن قوانين سابقة قد تناولت نفس المشكلة، وإن كان ذلك قد حدث، في معظم الأحيان، تحت عنوان مختلف عن عنوان القانون قيد الدراسة. فمثلاً، افترض أن وزارة الصحة ترغب في وضع قانون جديد يتعلق بصحة الآباء والرعاية الصحية للمرأة الحامل. قد لا يكون هناك قانون تحت هذا الاسم في الوقت الحالي. ومع ذلك، قد تحتوي العديد من القوانين على هذا الموضوع، بما في ذلك القوانين التي تتعلق بتقديم الرعاية الصحية بوجه عام، والقانون الجنائي الذي يحدد مسئوليات الأطباء والمستشفيات تجاه المرضى، وحتى القوانين التي قد تبدو بعيدة عن هذا الموضوع والتي تتعلق بالتغذية وسلامة مكان العمل. وعادة ما يتناول أكثر من قانون مشكلة اجتماعية معينة. ومن ثم، يجب على الصائغين مقاومة إغراء البحث عن قانون واحد فقط يحمل اسماً مشابهاً لعنوان المشكلة الاجتماعية محل البحث. وبدلاً من ذلك، ينبغي على الصائغين أن يحرصوا على اكتشاف كل التشريعات (بداية من الدستور ومروراً بالتشريعات التي أقرتها الهيئات التشريعية الوطنية والإقليمية وانتهاء باللوائح الإدارية) المتعلقة بالمشكلة التي يبحثونها.
- العوامل غير القانونية التي قد تؤثر في السلوكيات المسببة للمشكلة [25].

- العوامل الموضوعية
  1. الفرصة،
  2. القدرة،
  3. تبليغ القانون،
  4. تأثير الخطوات التي يتبعها القائمون بالأدوار عند اتخاذ قراراتهم، في تلك القرارات [26].
- العوامل الذاتية
  1. مصلحة القائمين بالأدوار زالحوافزس، بما في ذلك أثر الجزاءات المحتملة،
  2. الأيديولوجية (القيم والمواقف) لأنها تؤثر في سلوكيات القائمين بالأدوار.

التجارب الأجنبية بالنسبة إلى المسببات المحتملة للسلوكيات قيد الدراسة كلما كان ذلك مناسبًا، (انظر الملحوظة في بداية قائمة الفحص).

د. في حالة وجود أكثر من قائم بالدور أو أكثر من سلوك مسبب للمشكلة، كرر الخطوة (ج) لكل مجموعة متتالية من القائمين بالأدوار وسلوكياتهم.
هـ. إذا تبين أن سلوك الجهاز التنفيذي قد يكون سبباً في المشكلة، كرر الخطوات الموضحة في الخطوة (ج) بالنسبة إلى الجهاز التنفيذي.

(يشكل سلوك الجهاز التنفيذي عاملاً في ظروف القائم الرئيس بالدور، الذي يضع هذا العامل بدرجة أو بأخرى في الاعتبار. ومن المعروف أن المسئولين في جهاز تنفيذي ما يتصرفون إزاء قاعدة قانونية موجهة إليهم. (انظر الشكل -1 1) ويتبع تفسير سلوك هؤلاء المسئولين إزاء تلك القاعدة، نفس البنية العامة لتفسير أي سلوك آخر للقائمين بالأدوار إزاء أية قاعدة أخرى. ومن ثم، لتحليل أسباب سلوكيات الجهاز التنفيذي المسببة للمشكلة، استخدم نفس قائمة الفحص الخاصة بالعوامل غير القانونية المذكورة أعلاه في الخطوة (ج). ولأن مؤسسات التنفيذ عادة ما تتألف من تنظيمات معقدة، يقتضي التحليل التركيز على عمليات صنع القرار الخاصة بالجهاز التنفيذي (انظر الفصل الخامس). ويجب أن يراجع التقرير البحثي بشكل دائم مسببات سلوكيات المسئولين عن صنع القرار في الجهاز المركزي).

و. (القانون الأجنبي «انظر الملحوظة أعلى قائمة الفحص»).
ز. خاتمة مصغرة (لخص هذا القسم وكرر الصلة بين التفسيرات والحلول. ويمكن أن تحتوي الخاتمة المصغرة على قائمة مختصرة من التفسيرات لكل فئة من السلوكيات المحددة في القسم الخاص بالمشكلة. وتتألف القائمة من ملخص

25 . في كل حالة تقريبا، قد يتبين أن فئة ما من هذه الفئات «عديمة الفائدة»؛ إذ لا يبدو أن هناك أي عامل مسبب من النوع الذي تقترحه تلك الفئة. ولذلك، لا تشعر كما لو كان لزاما عليك أن تقول شيئا عن هذه الفئة، إذا وجدت، بعد التفكير مليًا فيها، أنك ليس لديك ما تقوله عنها.

26 . يصبح هذا الأمر هامًا للغاية عندما يتعين أن يوضح التقرير البحثي كيف يتصرف القائم بالدور في إطار تنظيم معقد، وغالبًا ما يحدث ذلك في حالة الأجهزة التنفيذية (انظر الفصل الخامس).

للعوامل السببية التي من المفترض أن يغيرها الحل المحبذ أو يقضي عليها، أي التدابير التفصيلية المقترحة بمشروع القانون، للتشجيع على السلوكيات المحبذة (انظر «العلامات الإرشادية» في الفصل السابع).

4. الحلول المقترحة

أ. مقدمة مصغرة. (لاحظ المتطلبات التي يفرضها منطق منهج حل المشكلات على الحلول المقترحة، ومحتويات الإطار العام لهذا القسم. «لمزيد من التفاصيل عن العلامات الإرشادية، انظر الفصل السابع»).

ب. ضع المقترحات الممكنة البديلة للحلول التي من المرجح منطقياً، أن تغير أو تقضي على مسببات السلوكيات القائمة التي تُعزى إليها المشكلة.

- يعتمد مدى إقناع التبرير على قدرتك على إقناع المخاطبين بالقانون بأنك وضعت في الاعتبار كل التدابير المحتملة التي من الممكن منطقياً أن تشجع على السلوكيات المنشودة، وأن حلك المحبذ (أي التدابير المحددة في مشروع القانون)، يشكل بالفعل أفضل الحلول المتاحة.
- يمكن أن يحصل الصائغون على أفكار للحلول البديلة من ثلاثة مصادر رئيسة؛ هي القانون المقارن والتجارب المقارنة، والكتب الدراسية والمجلات، وأفكار الصائغ نفسه.

ج. صف تفصيلات الأحكام الرئيسة بمشروع القانون الذي قمت بصياغته.

- ينبغي أن يصف هذا القسم ويفسر كل حكم مهم بمشروع القانون. وإذا بدا مشروع القانون طويلاً ومفصلاً بشكل مبالغ فيه، يمكنك أن تبحث، بالإضافة إلى التحليل الأعم للتقرير البحثي، استخدام مشروع قانون مذيَّل بحواشٍ سفلية لشرح تفاصيل أحكام معينة.
- ينبغي أن يشتمل هذا القسم على وصف مفصل للجهاز التنفيذي المقترح، مع التركيز بشكل خاص على خطوات صنع القرار والأحكام المتعلقة بالمشاركة والمساءلة والشفافية).

د. وضّح كيف يعالج الحل المحبذ مسببات المشكلة التي نوقشت في القسم الخاص بالتفسيرات.
(استخدم فعلياً الأجندة البحثية لفئات الروكيبي كوسيلة للتنبؤ بالسلوكيات التي يعالجها مشروع القانون).

هـ. حلل تكاليف ومزايا مشروع القانون الذي قمت بصياغته.

- التكاليف والمزايا الاقتصادية.
- التكاليف والمزايا الاجتماعية غير الكمية.
- بيان الأثر الاجتماعي

- أثر مشروع القانون في مختلف المجموعات الاجتماعية، لا سيما الفقراء والنساء والأطفال والأقليات.
- أثر مشروع القانون على المصالح التي تحظى بالتقدير لكن لا يوجد من يمثلها بشكل جيد، لا سيما البيئة وحقوق الإنسان وحكم القانون والقضاء على الفساد.

و. رصد الأداء

- وضّح كيف ينص مشروع القانون، الذي قمت بوضعه، على رصد عملية تنفيذه وتقييم آثاره.
(اكتب هنا أساليب الرصد البديلة واعط سبباً (أو أكثر) لإدراجها في مشروع القانون)
- التجارب الأجنبية في رصد تنفيذ قوانين مماثلة (انظر الملحوظة أعلى قائمة الفحص)

ز. خاتمة مصغرة (انظر الفصل السابع)

5. الخاتمة (انظر العلامات الإرشادية في الفصل السابع).

تمرين 4-5: تنظيم التقرير

تأمل مشروع القانون الذي تصوغه. املأ باختصار بقدر الإمكان، الفراغات المختلفة في هذه القائمة استناداً إلى معلوماتك الحالية. لاحظ، بصفة خاصة، أن كل ما تكتبه في هذه المرحلة يظل بالضرورة مجرد مسودة، وربما قائمة من التكهنات. وينبغي أن يظل كل ما تكتبه خاضعاً دائماً للتغيير في ضوء قيامك بجمع وتحليل مزيد من الأدلة

7 ملخص

باستثناء مشروعات القوانين البسيطة، لا يستطيع أحد بمجرد تصفح مشروع قانون ما، أن يقرر ما إذا كان هذا المشروع سيحل المشكلة الاجتماعية التي يهدف إلى معالجتها، أم لا. ولذلك، ينبغي على الصائغ أن يرفق بمشروع القانون المهم تقريراً بحثيًامنظماً وفقاً للنظرية التشريعية والمنهج التشريعي وذلك لسببين: الأول، أن كتابة ذلك التقرير تعني ضمناً أن الصائغ قد بحث بشكل مناسب الحقائق والمنطق اللذين ترتكن إليهما التدابير التفصيلية الواردة بالمشروع. والثاني، أن التقرير البحثي يزود المخاطبين بالقانون، وأعضاء الحكومة، والمشرعين، وفي النهاية، الجمهور، بالمعلومات الأساسية اللازمة للاستدلال المستمد من التجربة لتقييم ما إذا كان مشروع القانون سوف يحقق أهدافه المحددة فيه، أم لا.

ولمساعدة الصائغين على إعداد تقارير بحثية مناسبة، يبحث هذا الفصل في العلاقة بين المنهج البحثي المناسب والبنية العامة للتقرير، كما يقدم إطاراً عاماً لإرشاد الصائغين في صياغة البنية العامة لتقاريرهم وشكل تلك التقارير. وعن طريق تنظيم الأدلة المتاحة حسب الخطوات الموضحة في الإطار العام، يستطيع الصائغ أن يبرر مشروع القانون المقترح استناداً إلى المنطق والحقائق. وباعتبار أن ذلك يمثل جانباً مهماً من التقرير البحثي، يجب أن يوضح تقرير الصائغ أن من المرجح أن يؤدي الجهاز التنفيذي المناسب، الذي يعمل طبقاً لمعايير وإجراءات مدروسة، إلى تشجيع السلوكيات المطلوبة لتحقيق أهداف مشروع القانون. وأخيراً يركز الفصل الخامس الانتباه على تحليل متطلبات التنفيذ الفعال للقانون.

الفصل الخامس: كتابة تقرير بحثي، ضمان التنفيذ الفعال وغير التعسفي

1 مقدمة

ثمة شكوى عامة مفادها أن «لدينا قوانين عظيمة لكنها تنفذ تنفيذاً سيئاً». والملاحظ أن هذه العبارة تنطوي على معنيين متناقضين. فالقانون الذي لا يشجع على تنفيذه تنفيذاً فعالاً لا يستحق أن يوصف بأنه «فعال». ويشرح هذا الفصل وسائل تنظيم تقرير بحثي يبين كيف يمكن لمشروع قانون أن يشجع على ثلاثة أنواع من السلوكيات التي يجدر بالأجهزة التنفيذية أن تتبعها وهي: تنفيذ القانون، وتقليل احتمالات اتخاذ قرارات تعسفية أثناء التنفيذ، ووضع قواعد ترتكن إلى الاستدلال المستمد من التجربة.

مربع 5-1: الصياغة والتنفيذ: التقليد الفرنسي

على الرغم من الاختلافات الظاهرية بين الدول التي تطبق تقاليد تشريعية إنجليزية وتلك التي تطبق تقاليد فرنسية، فإنه من الناحية العملية لا يوجد اختلاف كبير بينها في مشكلة صياغة القوانين. ومن حيث المبدأ، يتميز كل قانون، في التقليد التشريعي البريطاني، بالتركيز على محورين رئيسين؛ الأول موجه إلى المخاطبين الرئيسيين بالقانون والثاني إلى الأجهزة التنفيذية. وفي هذا المقام، ينبغي على ورقة التصور أن تحدد الموضوعات، وعليها أيضاً أن تقترح وسائل تنفيذ القانون والأجهزة المنوط بها تنفيذه.

وعلى العكس من ذلك، تسن الهيئة التشريعية في التقليد التشريعي الفرنسي قوانين يتكون أغلبها من «مبادئ». فالمشرعون لا يضعون مسألة التنفيذ في اعتبارهم على الأقل من الناحية النظرية السياسية. فعلى سبيل المثال، يوضح دستور كازاخستان – شأنه في ذلك شأن الدستور الفرنسي – عددًا من المجالات التي تلعب فيها الهيئة التشريعية دورًا تقييدياً نسبيًا؛ إذ بينما تستطيع الهيئة التشريعية أن تصدر مبادئ وتوجهات أساسية، فإن السلطة التنفيذية وحدها هي التي يمكنها أن تضع لوائح تنفيذية مفصلة. وفي ظل هذا التقليد لا تصبح القوانين سارية المفعول إلا بعد أن تصدر الجهة التنفيذية القرارات التي تحدد وسائل التنفيذ. ويفضي هذا الأمر إلى نوعين من العواقب السيئة: أولهما أن يكتب الصائغون مشروعات قوانين دون أن يضعوا في الاعتبار مسألة التنفيذ – التي من المفترض أن تحدث لاحقًا. ولأن شكل مشروع القانون ومضمونه يحددان بالضرورة فعالية تنفيذه، كيف يحدد الصائغ «مبادئ» مشروع القانون دون أن يضع في اعتباره الوسيلة التي يستطيع بها الجهاز التنفيذي تنفيذه؟ وإذا كان الجهاز عاجزاً عن التنفيذ أفلا يجب على الصائغ أن يعيد دراسة هذه المبادئ؟ أما النوع الثاني من العواقب السيئة، فهو أن يصوغ الصائغون مشروعات قوانين ذات مبادئ فضفاضة بحيث تسمح للإداريين أن يفعلوا ما يريدونه وفقاً لسلطتهم التقديرية غير المحدودة. ولكن إعطاء المسئولين مثل هذه السلطة يضر بالإدارة الرشيدة للأسباب الموضحة في الفصل الرابع عشر.

ويسعى العديد من القوانين الجديدة – ربما أغلبها – بصفة رئيسة إلى إصلاح أنظمة التنفيذ الفاشلة (انظر مربع 5-2). وكما ينبغي على التقرير البحثي أن يبرر أحكام مشروع القانون اللازمة لتغيير سلوكيات القائمين الرئيسيين بالأدوار، ينبغي أن يبرر أيضاً الأحكام التي تستهدف تحسين سلوكيات الأجهزة التنفيذية.

مربع 5-2: المشكلات القديمة ومشروعات القوانين الجديدة

من الناحية العملية يتناول عدد كبير من مشروعات القوانين، التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، السلوكيات المسببة للمشكلات والتي ينتهجها المسئولون بالأجهزة التنفيذية القائمة. إلا أن المشكلة التي تصل إلى مرحلة الصياغة تظل تطارد السلطة الحاكمة لعدة سنوات. فثمة مجموعة من صناع السياسات والمسئولين والصائغين تخوض بالفعل صراعاً قوياً لتخفيف حدتها. وثمة قوانين قائمة تتناولها، وجهاز مفوض بتنفيذ هذه القوانين. وفي أغلب الأحيان تكمن المظاهر السطحية للمشكلة في عجز الجهاز التنفيذي القائم عن النهوض بهذه السلطة. وفي هذه الحالات يتطلب الحل (مشروع القانون الجديد) أحكاماً تفصيلية تضمن تمكن الجهاز في المستقبل من تنفيذ الأحكام المفصلة لمشروع القانون تنفيذاً فعالاً. وهو ما يتطلب إجراء تغيير في تنظيمه وخطواته العملية (انظر الشكل 5-1).

ويدرس هذا الفصل كيف يستطيع الصائغون تنظيم التقرير البحثي بما يضمن تنفيذ مسئولي الجهاز التنفيذي لهاتين الوظيفتين الرئيستين تنفيذاً فعالاً. ويقضي مسئولو الجهاز أغلب وقتهم في تنفيذ التدابير التي تشجع على الالتزام بالقانون. ومع ذلك، لا يقضون سوى جزء بسيط من عملهم في وضع القوانين، حيث يقومون بوضع وإصدار القواعد الفرعية التي تحدد كيفية عمل القانون الأساسي. ويتناول القسم الأول من هذا الفصل مشكلات التنفيذ؛ ومن خلال مناقشة «القانون غير ذاتي التنفيذ» يتناول الجزء الثاني دور الجهاز التنفيذي كمؤسسة لوضع القواعد.

2 مهام التنفيذ

يحلل هذا القسم الجهاز باعتباره أداة لتنفيذ التدابير التي يتضمنها مشروع القانون للتشجيع على الالتزام به. ويشرح أولاً، مواطن الضعف في صياغة مشروع القانون التي يعكسها التنفيذ غير «الفعال»، ثم يؤكد ضرورة ترجمة سلوكيات الجهاز التنفيذي إلى سلوكيات للمسئولين عن هذا الجهاز. ويسعى هذا القسم ثانياً، إلى توضيح سبب فشل مسئولي الجهاز التنفيذي في بعض الأحيان في التنفيذ الفعال للتدابير التي تشجع على الالتزام بالقانون مسترشدًا في ذلك بأجندة «الروكيبي»، ويقترح ثالثاً، بعض القضايا العامة التي يجب على صائغ القوانين أن يضعها في اعتباره ليضمن تنفيذاً أكثر فعالية للقانون.

أ. المشكلة: التنفيذ غير الفعال والتعسفي

وجهت المدرسة الفقهية الواقعية في أمريكا الأنظار إلى الثغرة المنهجية القائمة بين القوانين النظرية والمطبقة. وتتضح هذه الثغرة أكثر ما تتضح في دول العالم الثالث وتلك التي تمر بمراحل انتقالية. ونتيجة للمشروعات الكبيرة المخصصة للمساعدة القانونية، اكتسبت بعض الدول على الفور مجموعة جديدة من قوانين رجال الأعمال، المنقولة من أحدث المصنفات في هولندا أو من دولة متقدمة (التزمت دولة واحدة على الأقل من الدول التي نعرفها بأوامر الدول المانحة، بناء على طلب المانحين الدوليين، وسنت القوانين التي اقترحتها عليها الدول المانحة، لكنها تجاهلت وضع القرارات اللازمة). واليوم، يتوجه إلى كل دولة أحد المستشارين لمساعدتها في إعداد قانون فعلي؛ إلا أنه غير فعال على الإطلاق.

والسؤال هو: إلى أي مدى يمكن أن نلقي باللوم لفشل الجهاز التنفيذي على صائغي القانون؟ في الأساس، تنبع مسئولية الصائغين عن فشل التنفيذ من مهمتهم في صياغة تشريع يستهدف إحداث تحولات في المجتمع. ويبين الشكل 1-1 أن مشروع القانون، على الأقل ضمناً، يخاطب كلاًّ من القائمين الرئيسيين بالأدوار، فضلاً عن الأجهزة التنفيذية. ويلقي على عاتق الصائغ مسئولية مهنية تتمثل في صياغة أحكام من المرجح أن تشجع على اتباع سلوكيات ملائمة من جانب القائمين الرئيسيين بالأدوار كما تلقي على عاتقهم مسئولية أخرى ألا وهي صياغة أحكام من المرجح أن تشجع على اتباع هذه السلوكيات. وإذا لم يقم الجهاز بالتنفيذ الفعال لتدابير تشجع على الالتزام بالقانون، فإن هذا يعنى ضمناً أن الصائغ لم يؤدِ مهمته الثانية، إذ إن عملية التشجيع على التنفيذ الملائم للقانون تعد جزءًا لا يتجزأ من العملية القانونية الكبرى للصائغ، ألا وهي صياغة مشروعات قوانين من المرجح أن تثبت فعاليتها، فضلاً عن كتابة تقارير بحثية تقوم على الاستدلال المستمد من التجربة لتبرر هذه المشروعات.

وكما يجب أن يفسر التقرير البحثي سبب اتباع القائمين الرئيسيين بالأدوار السلوكيات المسببة للمشكلة، في مواجهة القواعد القائمة، (انظر الفصل الرابع)، يجب أيضاً أن يفسر سبب عجز الجهاز التنفيذي، في مواجهة تلك القواعد، عن تحفيز القائمين الرئيسيين بالأدوار، بشكل فعال، على اتباع السلوكيات المرغوبة.

ولا تعمل المنظمة المعقدة بوصفها طرفًا فاعلاً عقلانياً[1]؛ وبالمناسبة، كل الأجهزة التنفيذية منظمات معقدة. ولذا فإن تحليلها وتعريفها على أنها تتكون من فرد واحد ينطوي على خطأ. فالمنظمة لا تتقاضى رشوة ولا تسرق ممتلكات الحكومة وليست لها حالة ذهنية (العزم، والمخاطرة، والإهمال)، لكن الفرد يقوم بكل ذلك. ويتكون الجهاز التنفيذي من العديد من المسئولين الأفراد وأنماطهم السلوكية المتفاعلة. ويتطلب شرح سلوكيات الجهاز التنفيذي تحديد وتفسير سلوكيات المسئولين فيه وكيف ترتبط بعضها بالبعض. (انظر مربع 5-3).

مربع 5-3: هل المنظمة أكبر من مجموع أجزائها؟

يقول الناس في بعض الأحيان: «إن المنظمة أكبر من مجموع أجزائها». ومما لا شك فيه أن المنظمة تستطيع أن تفعل أكثر مما يستطيع أعضاؤها الأفراد فعله. ولعل هذا هو ما يفسر سبب لجوء الناس إلى إنشاء المنظمات. ويستنبط البعض من هذا المفهوم أن للمنظمة عقلاً يفوق، إلى حد ما، عقل مجموع أجزائها. وعلى سبيل المثال، تؤمن المدرسة التاريخية الفقهية بأن لكل دولة «عقلاً جماعياً خاصاً» بها يفوق مجموع عقول أعضائها الأفراد (بل إن بعض أعضاء هذه المدرسة ذهبوا إلى أبعد من ذلك، فقالوا إن فرداً من هذه الجماعة يتفهم بحسه الشعوري أيديولوجية الجماعة في حين لا يتحقق هذا لفرد من غير أعضاء الجماعة. وقد ولّدت هذه الفرضية تحريفاً علمياً صعباً لمفهوم روح الجماعة). وما لم يؤمن الشخص «بروح الجماعة» أو «عقل الجماعة»، فيمكن لأعضاء المنظمة الأفراد أن تكون لهم الأيديولوجيات الخاصة بهم وألا يكون لدى المنظمة حالة ذهنية خاصة بها. وفي الأغلب الأعم يمكن لقواعد المنظمات أن تحدد السلوكيات المتفق عليها.

إن القول بأن الأجهزة التنفيذية لا تقوم في أغلب الأحيان بالتنفيذ الفعال للقوانين التي تستهدف إحداث تحولات في

1. Graham Allicin, The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (1971).

المجتمع أو أنها تصنع قرارات تعسفية يعنى أن مسئوليها يتبعون سلوكيات تسبب مشكلة. وإذا كانت سلوكيات الجهاز التنفيذي تسهم في المشكلة الاجتماعية المدركة أو تشكلها كما يحدث غالبًا، فيمكن أن يبدأ التقرير البحثي بتوصيف السلوكيات المختلة وظيفيًا في الجهاز؛ فهذه السلوكيات تشكل عادة المظهر الخارجي للمشكلة. وعلى أية حال يجب أن يترجم التقرير سلوكيات الجهاز إلى مجموعة بعينها من سلوكيات مسئوليه. وهو ما يغير دفة السؤال من سؤال «عن سبب فشل الأجهزة التنفيذية في تنفيذ القانون تنفيذاً فعالا» إلى سؤال عن سبب فشل مسئولي الجهاز في ذلك؟.

ويتكون الجهاز التنفيذي من مجموعة من المسئولين يتصرفون في إطار أنماط سلوكية متكررة ومتشابكة لا من «طرف عقلاني فاعل واحد». وتقع على عاتق صائغ القانون مسئولية مهنية تتمثل في صياغة قانون من المرجح أن يضمن تصرف هؤلاء المسئولين بأسلوب يتوافق مع الحكومة الفعالة غير المتعسفة. ولن يستطيع المسئولون ذلك إلا إذا حددوا بدقة أسباب اتباع المسئولين السلوكيات المسببة للمشكلة.

مربع 5-4: الجهاز التنفيذي كفريق

يتطلب الشرح الوافي لسبب فشل جهاز حكومي ما في تنفيذ القانون إجراء تحليل للسلوكيات المتشابكة للقائمين الرئيسيين بالأدوار. وبطريق المحاكاة، لا يصح لمدرب فريق كرة القدم أن يقول: «إن الفريق قد فشل في الدفاع عن مرماه». ولكي يضمن المدرب أن يكون الأداء جماعيًا وأكثر فعالية، عليه أن يدرس سلوكيات أعضاء الفريق فردًا فردًا؛ بدءًا بالجناح الأيسر الذي فشل في تغطية لاعب الفريق المنافس، والحارس الذي أسرع في مغادرة مرماه، والمهاجمين الذين تباطأوا في الرجوع للدفاع[2]؛ ولا يستطيع المدرب أن يقترح تدابير من المرجح أن تؤدي إلى تحسين أداء الفريق إلا إذا شرح سلوكيات أفراده.

وبالمثل لا يكفي أن نقول إن «الجهاز» (أو مديره) حاول أن يتجنب فرض تكاليف إضافية على مصانع الدولة لنبرر عدم إلزام جهاز حماية البيئة لهيئة حكومية كبيرة بقانون تلوث الهواء، إذ إن سلوكيات الجهاز هي نتاج السلوكيات المتفاعلة للأطراف الفاعلة فيه، وهي ليست سلوكيات المدير وحده بل أيضاً سلوكيات مديري المكاتب والمفتشين الميدانيين، حتى المحامين. ولتغيير سياسات الجهاز فإن القواعد أو اللوائح التنظيمية المقترحة يجب أن تغير كل هذه السلوكيات[3].

ب. تفسيرات التنفيذ غير الفعال وسوء الإدارة[4]

يفسر هذا القسم السبب وراء عدم تنفيذ القانون من جانب المسئولين في الجهاز التنفيذي. وبقدر ما تسهم سلوكيات هؤلاء المسئولين في ظهور المشكلة الاجتماعية قيد البحث، ستظل تلك المشكلة قائمة حتى تتغير السلوكيات. وينبغي أن

2. Fokloyd H. Allport, "Logival Complexities of Group Activity", In The Philosophical Problems of the Social Sciences (1965), pp.27-29.

3.Ann Seidman and Robert B. Seidman, State and Law in the Development Process: Problem Solving and Institutional Change in the Third World (1994), p. 130.

4 . يناقش هذا القسم تنفيذ القانون من المنظور الضيق لضمان تصرف المخاطبين به وفقاً للقواعد التي يتضمنها أو اللوائح التي يصدرها الجهاز التنفيذي. ولا يمكن أن يتم الرصد والتقييم للكشف عن الأثر الاجتماعي للقانون أو اللائحة (أي، لمعرفة ما إذا كان أي منهما قد حل بالفعل المشكلات الاجتماعية التي يتناولها) إلا من خلال خطوات عملية لتلقي الملاحظات يتبعها الجهاز التنفيذي.

تستند الحلول إلى تفسيرات مرجحة. ولنأخذ مثالاً على ذلك، مشروع القانون الصيني المتعلق بالإنتاجية الزراعية الذي سبق أن ناقشناه في الفصل الرابع (مربع 4-8). سنجد أن مربع 5-5 يقدم منهجًا يوضح كيف يمكن أن تساعدنا أجندة الروكيبي على تحديد الأنواع التفصيلية للتدابير المرجح منطقيًا أن تؤدي إلى تحسين سلوكيات مسئولي «جهاز التوسع في التكنولوجيا الزراعية»، وذلك لمساعدة المزارعين على زيادة إنتاجيتهم ومبيعاتهم.

وتختلف الفئات التي تساعد على الخروج بتفسيرات محددة لسلوكيات مسئولي الجهاز التنفيذي المسببة للمشكلة اختلافًا بسيطا عن تلك التي تساعد على تفسير سلوكيات القائمين الرئيسيين بالأدوار. حيث يتصرف مسئولو الجهاز، شأنهم في ذلك شأن القائمين الآخرين بالأدوار، عن طريق الاختيار في حدود قيود وموارد البيئة المحيطة بهم التي تشمل: القواعد التي تحكمهم، وتوقعاتهم عمّا إذا كانت بعض الأجهزة ستحاول أن تضمن التزام مسئولى «جهاز التوسع الزراعي» بتلك القواعد من عدمه، والقيود والموارد غير القانونية الكامنة في بيئتهم (انظر الشكل 1-1).

مربع 5-5: استخدام أجندة الروكيبي لتحسين المساعدة المقدمة من وكلاء جهاز التوسع الزراعي إلى صغار المزارعين

فئات روكيبي	الأسباب المحتملة لفشل الوكلاء (القائمين الفرعيين بالأدوار) في مساعدة صغار المزارعين.	مجموعة تدابير قد يشملها مشروع القانون منطقيًا لتغيير تلك «السلوكيات».
الفرصة والقدرة	التدريب غير الملائم، قلة المعرفة بأحوال صغار المزارعين، وعدم كفاية وسائل النقل.	تدريب أفضل يشمل الإلمام بأحوال صغار المزارعين وتحسين وسائل النقل.
التبليغ	من المحتمل عدم قيام الجهاز بإبلاغ الوكلاء بأهمية مساعدة صغار المزارعين.	ضمان وجود توجيهات من الجهاز تؤكد على العمل مع صغار المزارعين.
المصلحة	من المحتمل أن تكون هناك علاقات حميمة بين الوكلاء والقادة الريفيين وكبار المزارعين، في حين يتقاضي الوكلاء مبالغ ضئيلة نظير عملهم مع صغار المزارعين الفقراء.	توفير حوافز للعمل مع صغار المزارعين (فيما يتعلق بالمرتبات والترقيات وغيرها).
الخطوات العملية	لا توجد معايير أو إجراءات تكفل عمل الوكلاء مع صغار المزارعين: سوء المراقبة والتقييم.	وضع معايير وإجراءات واضحة للعمل مع صغار المزارعين مع إعداد رقابة فعالة يشارك فيها صغار المزارعين.
الأيديولوجية	يعتقد الوكلاء أن كبار المزارعين أكثر كفاءة في حين أن صغارهم متخلفون وينفرون من المخاطرة.	التأكد من تعرف الوكلاء على إمكانيات صغار المزارعين عن طريق العمل معهم.

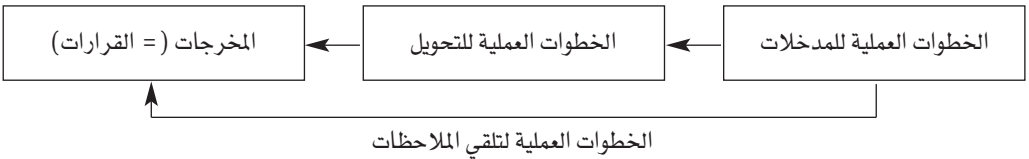
وعن طريق وضع مجموعة من مسئولي الجهاز في موقع القائمين الرئيسيين بالأدوار، يستطيع الصائغون أن يستخدموا أجندة الروكيبي للمساعدة في مناقشة الفرضيات المحتملة التي تفسر سلوكياتهم المسببة للمشكلة. سوف نبدأ بشرح فئة الخطوات العملية لأنها عادة ما تكون أكثر المصادر إفادة في التوصل إلى فرضيات تعين على تفسير سلوكيات الجهاز المسبب للمشكلة.

1 استخدام أجندة الروكيبي لشرح سلوكيات الأجهزة المنوط بها تنفيذ القانون

أ. الخطوات العملية: نموذج صنع القرار

عند الإشراف على تنفيذ التدابير الموضوعة لتشجيع القائمين الرئيسيين بالأدوار على التصرف وفقاً لما ينص عليه القانون، تتمثل أغلب سلوكيات المسئولين التنفيذيين المسببة للمشكلة في اتخاذ قرارات غير ملائمة. وتتوقف معظم أسباب ذلك على الخطوات العملية التي يتصرفون وفقاً لها. ويبين الشكل 1-5 الفئات الفرعية لأنماط السلوك التي تكوّن مجتمعة «الخطوات العملية» في منظمة معقدة. وعادة ما تؤدي دراسة السلوكيات المسببة للمشكلة ذات الصلة في كل واحدة من هذه الفئات الفرعية إلى طرح فرضيات تساعد على شرح سبب فشل الأجهزة في تنفيذ القانون تنفيذاً كافياً.

شكل 1-5: صنع القرار في منظمة معقدة



يوضح النموذج المبين في الشكل 1-5 أن نطاق مخرجات الجهاز التنفيذي (قراراته) يتوقف على نوع المدخلات والملاحظات التي يتلقاها صناع القرار والأسلوب الذي يجمعون به بين المدخلات والملاحظات لصياغة قراراتهم وتبريرها. وتتوقف المدخلات والملاحظات وتحويلها إلى قرارات على الخطوات العملية المؤسسية التي تحدد كلاً منها. وتتكون تلك الخطوات العملية من أنماط سلوكية متكررة صادرة عن مسئولين معينين يتصرفون في ظل قوانين أو لوائح تنظيمية تهدف ظاهريًا إلى فرض تلك السلوكيات (انظر الشكل 5-4). ويهدف النموذج المبين في الشكل 1-1 إلى مساعدة الصائغين على صياغة فرضيات تفسر سبب تصرف القائمين بالأدوار، بمن فيهم المسئولون، بالأسلوب الذي يتصرفون به في مواجهة القانون. ويساعد الشكل 1-5 صائغي القانون على فهم كيفية تفاعل هذه السلوكيات المتعددة في خطوات عملية متداخلة بحيث تفضي إلى قرارات يصدرها الجهاز. ولتوضيح هذه المسألة يستخدم القسم الباقي من هذا الفصل هذين النموذجين لاقتراح فرضيات سببية حول السلوكيات التنفيذية المسببة للمشكلة من جانب المسئولين. وباعتبار أننا بصدد دراسة حالة، يركز هذا القسم على المحاكم.

1. الخطوات العملية للمدخلات وتلقي الملاحظات

تؤثر القواعد التي تحكم الخطوات العملية للمدخلات التي تقدمها المحكمة عند فتح باب المرافعة، في مخرجات (قرارات) القضاة، شأنها في ذلك شأن الأنظمة الأخرى لصنع القرار. وتساعد هذه القواعد على تحديد طبيعة مشاركة

المنتفعين ونطاقها؛ ونوع القضايا والأفكار التي تدخل النظام ومن يقدمونها: ومدى ما «يعلمه» النظام عن التأثير الاجتماعي لتلك القرارات وممن يستقي علمه.

الخطوات العملية للمدخلات: يوضح الشكل 5-1 أن بعض القرارات يستجيب للمدخلات والملاحظات. ويتحدد أغلب المشاركين في عملية صنع القرار بحسب من يقدم منهم هذه المدخلات والملاحظات. وتحدد نوعية المدخلات سواء التي يسمح بها النظام، والتي لا يسمح بها، نوعية العوامل (الأدلة، والحجج، والنظريات، والموضوعات) التي يضعها صناع القرار في اعتبارهم. ويؤكد الشكل 5-1 أنه للمساعدة في تفسير مخرجات (قرارات) جهاز ما، ينبغي أن يوضح التقرير البحثي الذي يعده الصائغ أي المدخلات والملاحظات سيسمح المسئولون المختصون بإدخالها في النظام الذي تتبعه المنظمة لصنع القرار. ويقرر المسئولون أي المدخلات سيسمحون بها، أو أي الأشخاص سيشاركون بها. ومن خلال قنوات المدخلات والملاحظات وفي مواجهة القواعد الرسمية أو العرفية التي تحكم الجهاز، يحدد المسئولون نوعية المدخلات التي سيقبلونها والأشخاص الذين سيسهمون بها. وباعتبار أن ذلك يمثل جانبًا مهمًا من جوانب الإدارة الرشيدة، ينبغي أن يحلل التقرير البحثي عمليات صنع القرار التي يتبعها الجهاز للكشف عمّن يشاركون في تلك العمليات وكيفية مشاركتهم فيها.

مربع 5-6: القرارات وغير القرارات

ينبثق النموذج المبين في الشكل 5-1 عن النموذج المقترح في أدبيات العلوم السياسية[5]. ويسعى النموذج الأول إلى تحليل قرارات المنظمة فيما يتعلق بالمدخلات وطريقة إبداء الملاحظات والخطوات العملية لتحويل المدخلات والملاحظات إلى قرارات. وقد تعرض هذا النموذج إلى نقد عنيف لأنه لم يوضح ما التصرفات التي لا ينطبق عليها وصف «قرارات»؛ أي تلك المسائل التي لم تعرض على الإطلاق على صناع القرار[6]. وفي هذه الحالة، أنكر النظام ورفض أي مزاعم للطرف المتضرر دون أن يعطيه فرصة لعرض وجهة نظره.

وعلى العكس من ذلك، يهدف الشكل 5-1 إلى شرح نطاق قرارات المنظمة، وتشمل كل من «القرارات» و«غير القرارات». وتشمل المدخلات، من بين ما تشمله من عوامل، المسائل التي يدرسها النظام رسميًا. ويعُرّف هذا النموذج «غير القرارات» بأنه الأسلوب الذي تستبعد به القواعد، المتعلقة بقبول موضوعات في النظام والسلوكيات المتبعة في ظله، مجموعة معينة من الموضوعات والمزاعم لمجموعة معينة من الأطراف الفاعلة.

ومن الطبيعي ألا يستطيع المنتفعون المشاركة في الخطوات العملية لتحويل المدخلات إلى قرارات إلا في جماعات صغيرة تتقابل وجهاً لوجه. وكلما ازدادت المجتمعات تعقيدًا كان لزامًا على المنتفعين أن يجدوا أشكالاً تضمن تمثيلاً لهم أثناء عمليات المدخلات والملاحظات وكذلك عند مرحلة اتخاذ القرار. وتتحدد طبيعة المشاركين ودرجة مشاركتهم، في ضوء

5 . انظر على سبيل المثال:

Edgar F. Huse, Organizational Development and Change (1975), p. 37.

6. Peter Bachrach and Morton S. Baratz, power and poverty: Theory and Practice (1970), pp. 43-46.

القواعد التي تحكم المدخلات والملاحظات التي يقبلها نظام صنع القرار، ومن الذي سيسهم بها، وكذلك القواعد التي تحدد المعايير والإجراءات التي تشكل الخطوات العملية لتحويل المدخلات إلى قرارات. ويوضح تحليل قواعد المحاكم المختصة الأسلوب الذي تستطيع من خلاله القواعد تقييد طبيعة مشاركة المنتفعين وحجم مشاركتهم.

وكما هي حال نظام صنع القرار في المنظمات المعقدة الأخرى، فإن القواعد هي التي ستحدد المدخلات التي تسمح بها المحكمة؛ أي قواعد الأدلة ومن له حق المثول أمامها والقواعد الإجرائية التي تجعل المحاكم مؤسسات متجاوبة. وكالعادة تسهل قواعد المحاكم نسبيًا عملية جمع الأدلة لحوادث وقعت في الماضي (على سبيل المثال، حادث سيارة). وهذه القواعد نفسها هي التي تصعّب مهمتها في الحصول على أدلة حول المسار الذي من المرجح أن تأخذه الأمور في المستقبل (على سبيل المثال، التأثير المرجح لمحطة كهرباء جديدة على المنطقة المحيطة بها). وتساعد هذه القيود، وغيرها التي تفرضها قواعد الأدلة، على تفسير سبب تعامل المحاكم مع بعض القضايا[7] تعاملاً غير ملائم نسبيًا.

وبالمثل، تؤثر الخطوات العملية في المؤسسات التنفيذية الأخرى في قرارات المسئولين. فعلى سبيل المثال، إذا أحيط مفتش العمل علمًا بأحوال الأمن والسلامة بمصنع ما من مدير المصنع في أثناء تناوله غداء عمل معه، فمن المرجح أن يختلف القرار الذي سيتخذه اختلافًا كبيرًا عن ذلك الذي سيتخذه عقب جلسة استماع رسمية يحضرها اتحاد العمال والإدارة حيث تكون الجلسة فرصة لكل طرف ليقدم الأدلة المتاحة لديه.

وتحدد قواعد صنع القرار التي يضعها الجهاز التنفيذي من يحق له المشاركة في القرار، ومن يقدم الأدلة أو الحجج، وبالتالي، من يقدم إلى عملية صنع القرار المدخلات من الحقائق أو الأفكار. وتسمح المحاكم وأجهزة تسوية النزاعات للأطراف ذات الصلة عادة بقدر لا بأس به من المشاركة، إذ إن تلك الأطراف تكون على دراية بالحقائق المتعلقة بالنزاعات ولديها مصلحة كبيرة في تقديم من يؤيدون دعواهم. ومهما كان تأثير القرار في أطراف أخرى، فإن قواعد نظام تسوية النزاعات (على سبيل المثال، تلك المتعلقة بنظام التخاصم المتبع في محاكم الدول التي تطبق نظام القانون العام) قد لا تسمح بمثول أطراف أمام تلك المحاكم. ومثل القيود التي تفرضها القواعد القضائية للأدلة، قد تساعد القواعد، التي تحدد من الذي من حقه المقاضاة، في تفسير سبب الصعوبات التي تواجهها المحاكم عند تسوية بعض النزاعات المعقدة.

وفي عملية صنع القرار التي لا تنطوي على خصومة، أو تؤدي إليها، يخفق صائغو القانون في تحديد من يحق له المقاضاة، وهو ما يمنح المسئول عن صنع القرار سلطة تقديرية مطلقة في تحديد أي المدخلات سيسمح بها. إلا أن المسئولين عادة ما يقيدهم الوقت. ولهذا يخصصون وقتهم المحدود لمن يرون أنهم أطراف فاعلة مهمة. فعندما يطلب العضو المنتدب لمجلس إدارة أكبر منجم فحم في بلد ما موعدًا للاجتماع مع وزير التعدين فإن الوزير سوف يسأل: «ما الموعد الذي يناسبك؟»، أما إذا كان طالب الموعد عاملاً عاديًا من عمال المناجم فإن مدير مكتب الوزير سوف يقول: «لا تطلبنا في الهاتف بل سنطلبك نحن».

7. Abraham Chayes, An Imperial Judiciary: Fact or Myth? (1970).

ولا يستطيع مسئولو الأجهزة التنفيذية الفصل في الأمور التي لا تعرض عليهم. فعلى سبيل المثال، لا يستطيع القضاة في الدول التي تطبق نظام القانون العام على الأقل، التصرف إلا إذا عرض المدعي دعواه عليهم. أي أنه لا يبدر منهم رد فعل إلا إذا قدمت لهم شكوى. أما إذا لم يرفع شخص دعوى، فإن القاضي لن تتاح له فرصة تنفيذ القانون. وعند المحاكمة، يُؤدي ذلك التقييد لدور القاضي في نظام القانون العام إلى صعوبة أن يتصرف من تلقاء نفسه لتقصي الحقيقة. وبدلاً من ذلك، يفصل لمصلحة المدعي أو المدعى عليه على أساس الأدلة التي تعرضها الأطراف أمامه. ويلعب القاضي دورًا تفاعليًا في جوهره فيما يتعلق بالأدلة وكذلك بالنسبة إلى المسائل والقضايا.

أنظمة إبداء الملاحظات: ما لم ينص قانون تشريعي على ذلك، وهو أمر نادر الحدوث، لا يراقَب أو يقيَّم بشكل منتظم ودائم أداء معظم المؤسسات الحكومية لأعمالها. وليس للقضاة، على الأخص، نظام معتاد للإلمام بآثار القرارات والأحكام التي اتخذوها.

2. الخطوات العملية لتحويل المدخلات إلى قرارات

يمكن أن يؤدي فحص الخطوات التي يقوم بها جهاز ما لتحويل المدخلات إلى قرارات، إلى طرح المزيد من الفرضيات التي تفسر أسباب هذه القرارات. وما لم تحدد القواعد المعايير التى يقيّم على أساسها المسئولون الأفكار والحقائق التي يتلقونها، فمن الممكن بمنتهى البساطة أن يتجاهل هؤلاء المسئولون القواعد التي تتعارض مع قيمهم. وفي كل مكان تأخذ قيم القضاة وغيرهم من صناع القرار صبغة التحيز للصفوة من المجتمع لأنهم، أي القضاة، عادة ما ينتمون إلى طبقة المرفهين لا المعدمين في المجتمع. ولهذا يصدرون قرارات لا تولي اعتبارًا للفقراء والمستضعفين. وعندما يتخذ صناع القرار، قراراتهم في الخفاء، فإنها على الأرجح تأتى استجابة لصوت القوة والثراء.

القرارات المكتوبة: يميل المسئول ميلاً قوياً إلى اتخاذ قراره وفقاً لفرضياته ذات الصلة غير المعلنة وغير الخاضعة للمساءلة. ومثل هذه الفرضيات لا تمكن الخصوم من المجادلة في الحقائق والمنطق إلا بمشقة. ولكوّن صنع القرار يتحدد وفقاً لمصالح المسئول وقيمه، فإن من المرجح أن يؤدي ذلك إلى تنفيذ القرار تنفيذاً تعسفياً وغير فعال. وربما كان إدراك هذه الحقيقة هو السبب الرئيس الذي يجعل القضاة يكتبون حيثيات وأسباب القرارات الهامة التي يتخذونها. وما لم تعطِ القرارات المكتوبة أسبابًا واضحة، فإن أية هيئة فحص لن تستطيع أن تقرر ما إذا كان قرار المسئول يرتكن إلى وجهة نظر عامة أم خاصة، وتصبح المساءلة وهمًا لا حقيقة.

السوابق القضائية: عندما تصبح القرارات المتخذة سوابق قضائية لقضايا مماثلة في المستقبل، كما هي الحال في أنظمة محاكم دول القانون العام، تصبح القواعد التي تمثلها تلك السوابق جزءًا من مجموعة قواعد القرارات للمؤسسة. وفي نظام كهذا، عند الفصل في نزاع حول تفسير قانون تشريعي، تقرر المحكمة المختصة كيف ينبغي على المحاكم الأخرى أن تفسر القانون في قضايا مشابهة. ويعزز النظام الذي يعتمد على السوابق القضائية احتمال أن تفصل الأجهزة التنفيذية في المسائل المعروضة أمامها بموجب قاعدة تجعل من المرجح أن تصدر تلك الأجهزة قرارًا غير تعسفي.

ويقتضي نظام السوابق القضائية أن توضع بشكل متزايد قواعد للقرارات التي تصدر بعد ذلك. ويمكن أن يجد الجهاز التنفيذي، هذا النظام مفيدًا باعتباره مصدرًا للوائح تفصيلية تصدر بعد ذلك. ومع ذلك، لا يخلو هذا المنهج من عيب وهو استحداث قواعد مفصلة تنفصل كل منها عن الأخرى مما يصعب معه، إن لم يصبح من المستحيل، تغيير «المؤسسات» التي تعانى خللاً وظيفيًا تغييرًا جذريًا. وقد يحدث زالتخبطس معجزات في بعض الأحيان، وإن كان في أحيان أخرى قد يؤدى إلى مزيد من التخبط.

القرارات الجماعية في مقابل القرارات الفردية: تؤدي القرارات الجماعية، خاصة عندما تسبقها مداولات، إلى القضاء على ميل الأفراد إلى التعسف في اتخاذ القرار. ويجسد النظام القضائي، في الدول التي تطبق نظام القانون العام، هذا الفهم في نظام المحلفين، وفي اشتراط أن يتم تشكيل محاكم الاستئناف من عدة قضاة. وعند تصميم الخطوات العملية لصنع القرار في جهاز تنفيذي ما، يجب على الصائغ أن يوازن بين مزايا اتخاذ قرارات جماعية وما يستتبعه ذلك من زيادة في التكاليف وتأخير في الوقت.

وبالإضافة إلى فئة «الخطوات العملية»، يمكن أن تشير فئات الروكيبي الأخرى إلى افتراضات تفسر سلوكيات المسئولين المسببة للمشكلة. وتشمل هذه الفئات القواعد التي تستهدف تحديد سلوكيات المسئولين. والفرص والقدرات المتاحة أمامهم للالتزام بتلك القواعد؛ ودوافعهم الشخصية، أي، حوافزهم (مصالحهم) وميولهم (أيديولوجياتهم)، التي تدفعهم إلى التصرف وفقاً لما تفرضه القواعد.

ب. القاعدة

قد تكرس القواعد القائمة التنفيذ غير الفعال للقوانين من قبل المسئولين وذلك عن طريق منحهم سلطة تقديرية غير محدودة أو وضع نظام غير كافٍ للرقابة والإشراف.

1. نطاق السلطة التقديرية

في الكثير من الأحيان، تحدد مشروعات القوانين التي يضعها الصائغون واجبات وسلطات عامة فحسب للمسئولين بما يمنحهم بالفعل سلطة تقديرية واسعة النطاق لتقرير ما إذا كان القانون سيطبق، أم لا وكيفية تطبيقه. وبصفة عامة كلما زادت السلطة التقديرية للمسئولين زادت فرص استخدامهم لها بما يخدم مصالحهم وأيديولوجياتهم الشخصية بدلاً من استخدامهم لها للوفاء بالمصلحة العامة المستهدفة منها. وما لم ينص القانون على نظام للرقابة والإشراف على السلوك التنفيذي للمسئولين، فإنهم لن يخشوا مغبة انتهاك حتى الحدود المبهمة للقانون وفقاً لسلطتهم التقديرية. ويُشكّل تقييد السلطة التقديرية مكونًا جوهريًا من مكونات المساءلة.

ويبين الفصل الرابع عشر أن منح سلطة تقديرية واسعة للمسئولين لا يؤدي فقط إلى صنع قرار تعسفي ولكن أيضاً إلى الفساد تحديدًا. وكثيرًا ما يكون منح سلطة تقديرية غير محدودة هو السبب في التنفيذ غير الفعال. فعلى سبيل المثال، إذا استخدم المسئول عن تنفيذ قانون للمناقصات الحكومية سلطته التقديرية الرسمية في تعيين أحد ذويه الذي يفتقر إلى التدريب بدلاً من تعيين محاسب مدرب تدريبًا كافياً، فقد يتسبب بذلك في تقليل فرص الكشف عن التلاعب المالي.

2. الرقابة غير الكافية

نادرًا ما تضع القوانين نظامًا للرقابة على سلوكيات الأجهزة في التنفيذ بغية التأكيد على الفعالية النسبية لتنفيذ القانون واتخاذ تدابير - إذا لزم الأمر - لتحويلها إلى قوانين أكثر فعالية. وتشكل الرقابة المنهجية وسيلة هامة من وسائل تطبيق وتفعيل المساءلة شأنها في ذلك شأن السلطة التقديرية المحدودة.

وقد تتم الرقابة من جهة أعلى (على سبيل المثال، من محكمة في قضية تقع ضمن اختصاصها رفعها شخص داسه الجهاز الإداري، أو من القضاء الإداري). وقد تتم من جهة أدنى (من لجنة برلمانية تتفحص السلوك الإداري، أو في انتخابات يحصل فيها جمهور الناخبين على فرصة «الإلقاء بالمقصرين خارج» الجهاز التنفيذي). وينبغي أن يقيّم التقرير البحثي النظام الرقابي القائم، إن كان ثمة نظام، ومدى اشتماله على آلية لتلقي ملاحظات ممن تأثروا بتنفيذ القانون.

ج. الفرصة: المؤسسات التي تأخذ بزمام المبادرة في مقابل المؤسسات التي تتصرف بأسلوب رد الفعل

تنقسم الأجهزة التنفيذية بصفة عامة إلى نوعين؛ الأول، يأخذ بزمام المبادرة، والثاني، يتصرف بأسلوب رد الفعل. ويغدو النوع الأول، مثل المحاكم، ملائمًا، خاصة عندما يكون المواطنون الأفراد (لا المسئولون) هم الأدرى بانتهاك شخص ما القانون، وعندما تكون لديهم أسباب شخصية تدفعهم إلى رفع قضايا. ومن ناحية أخرى، لا يبدو التنفيذ الذي يتصرف بأسلوب رد الفعل في كثير من الأحيان، ملائمًا بصفة عامة في القضايا التي تتصل بالقانون التجاري مثل العقود والمسئولية التقصيرية والملكية والشركات. وعلى سبيل المثال، قد يكون للناس مصلحة في ضمان أن يكون للفرد سلطة إنفاذ حق براءة الاختراع (وهو شكل من أشكال حقوق الملكية)، لكن لا تكون لهم مصلحة تُذكر عادة في إنفاذ هذا الحق لفرد بعينه. وقد يكون لصاحب حق براءة اختراع دافع قوى لرفع دعوى لحماية حقه. وتتوقف فرصة المؤسسة، التي تتصرف بأسلوب رد الفعل، لتنفيذ القانون على تصرف الآخرين.

ومن ناحية أخرى، لا يعرف ضحايا انتهاكات بعض القوانين أبدًا أن أحدًا قد أضرهم. وعلى سبيل المثال، قلما يعلم المساهمون متى يتاجر العاملون في الشركة في أسهمها. ولا يعلم معظم المستهلكين ما إذا كان هناك تاجر محتكر يتحكم في جودة السلعة أو سعرها، أم لا. وفي مثل هذه الحالات تبدو المؤسسات التنفيذية التي تتصرف بأسلوب رد الفعل، أي تلك التي تبحث عن انتهاكات القانون، وكأنها الأجهزة الملائمة لهذا الغرض. ومثال ذلك، هيئة الأوراق المالية وتغيير العملة، التي تمنع وتردع المتاجرة في الأسهم من جانب العاملين في المؤسسات المعنية، أو قسم مكافحة الاحتكار في وزارة العدل الذي يحبط سلوكيات احتكارية خاصة.

وتبدو الأجهزة التنفيذية، التي تأخذ زمام المبادرة، ملائمة لتنفيذ القانون في الظروف التالية:

1. إذا كان المتضررون لا يعلمون بحدوث انتهاك.
2. إذا بدا الضرر الواقع على الأفراد بسيطًا، بحيث لا يتطلب رفع دعوى قضائية فردية.
3. إذا لم تكن للناس عمومًا مصلحة كبيرة في التنفيذ الفعال.

وغالبًا ما تسود هذه الظروف في حالات التشريعات البيئية؛ والعمليات الحكومية الداخلية (على سبيل المثال، قانون الموازنة الوطنية)؛ وعندما تكون المبالغ المالية ضئيلة بحيث لا يفكر كثير من الناس في رفع دعوى قضائية (مثال ذلك، حالة تطبيق قانون المبيعات على البضائع والسلع الزهيدة نسبيًا) أو الحالات التي يكون لجميع الأطراف التي تعلم بوقوع انتهاك القانون دوافع قوية لإخفائه (كما في حالات الدعارة أو الفساد).

وفي أغلب القوانين الجنائية تتصرف الشرطة عادة بأسلوب رد الفعل، حيث لا تحقق إلا في الانتهاكات المُبلَّغ عنها – أي عندما يشكو المواطنون. إلا أنه نادرًا ما يُبلغ طرف في عملية مقامرة أو دعارة أو تقاضي رشوة أو بيع مادة محرّمة، مثل الهيروين، طواعية عن الجريمة. ولهذا السبب كثيرًا ما تنشئ إدارات الشرطة وحدات للآداب ومكافحة الفساد تأخذ زمام المبادرة وتذهب للبحث عن مثل هذه الانتهاكات.

وفي حالات كثيرة، يبدو عدم كفاية الموارد البشرية والمالية أو المادية للجهاز وكأنه سبب التنفيذ غير الفعال.

د. القدرة

ينبغي أن تحفز القدرة الصائغ على دراسة ما إذا كان لدى المسئولين موارد لتنفيذ المهام التي يكلّفون بها، أم لا. وفي بعض دول العالم الثالث لا يملك موظفو الإرشاد الزراعي سيارة للانتقال أو الدراجة اللازمة للعمل مع المزارعين في المناطق النائية. وفي حالات أخرى، لا تملك لجان تنمية القرى الريفية أموالاً لصيانة الطرق. وفي ولاية ماساتشوستس، أوجب القانون على مفتشي البناء إخطار المستأجرين بحقهم القانوني في الحصول على حقهم بأنفسم في حالة مخالفة صاحب الأرض لقانون البناء، لكن المفتشين لم تتوفر لديهم صيغة خطاب الإخطار ولا معرفة بكيفية الالتزام بالقانون. ومن ثم، أصبح هذا القانون حبراً على ورق.

وتتطلب القوانين، التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع بطبيعتها، إحداث تغيير جذري في سلوكيات الأجهزة التنفيذية. وقد لا يمتلك المسئولون الذين تلقوا التدريب ويعملون في مؤسسات نشأت في ظل حكومة سابقة المعرفة والمهارة اللازمتين لتنفيذ المهام الجديدة التي يفرضها القانون. ويبدو هذا احتمالاً كبيرًا عندما يتطلب هذا القانون من مسئولي الجهاز التنفيذي تنفيذ أحكامه باستخدام أحد الإجراءات العديدة الممكنة لتسوية النزاعات.

1. تطبيق القانون

على أحد طرفي آليات تسوية النزاعات، توجد آليتي الوساطة والتفاوض، اللتين تلجأ إليهما دون غيرهما بعض المحاكم المتخصصة tribunals لتسوية النزاعات. وتتطلب تلك العملية تلقي مدخلات من الحقائق والقانون المطبق وكذلك القيام بعملية تحويل (للمدخلات إلى قرارات) تسهل، في ضوء الحقائق، التفاوض حول مزاعم الأطراف ومطالبهم. ويقدم هذا النوع من القرارات بشكل رئيس حلاًّ وسطًا للنزاعات. وهذه الآلية لتسوية النزاعات لا تنفذ قانونًا معينًا إلا بشكل عارض، بل قد لا يرتبط حل النزاعات بأي قانون.

وعلى الطرف الآخر لسلسة آليات تسوية النزاعات، تسعى المحاكم إلى تسوية الخلافات عن طريق تطبيق قاعدة ما. وبالفعل يتطلب تحويل المدخلات إلى قرارات من المحكمة أن تقوم أساسًا بعملية للقياس المنطقي باتباع الخطوات التالية: أولاً، الإحالة إلى القانون باعتباره الفرضية الرئيسة، ثم تقصي الحقائق، وأخيراً، التوصل إلى قرار عن طريق الاستدلال. وعلى سبيل المثال، يمكن أن ينص القانون كفرضية رئيسية، على ما يلي: «إذا تبين للمحكمة أن شخصًا ما قد عجز عن الوفاء بواجب قانوني فرضه عليه شخص آخر بموجب عقد صحيح، فللمحكمة أن تطلب من هذا الشخص دفع تعويضات مدنية للطرف المتضرر». أما الفرضية الصغرى فتتمثل في احتمال أن تكشف وقائع القضية عن أنه «كان لزامًا على المدعى عليه أن يدفع مبلغ مائة دولار إلى المدعي مقابل ما يتسلمه من بضائع بموجب عقد صحيح، ولكن المدعى عليه لم يفِ بهذا الالتزام.» ثم يأتي دور الاستدلال عندما تقرر المحكمة أنه «بناء عليه، ينبغي على المدعى عليه أن يدفع تعويضات إلى المدعي». وما لم تتوفر لدى مسئولي الجهاز المدخلات الضرورية حول الحقائق والقانون المطبق، والخطوات واجبة الاتباع لتحويل المدخلات إلى قرارات بما يسهّل عليهم الاستدلال، فلن تتوفر لديهم القدرة على تنفيذ القانون.

وعلاوة على ذلك، لا تتوفر القدرة على حل المشكلات المعقدة ذات الجوانب المتعددة، أو ما يطلق عليه البعض «القرارات متعددة الموضوعات والأطراف»، إلا لقلة من المسئولين في الأجهزة التنفيذية.

2. القرارات متعددة الموضوعات والأطراف[8]

لم يكتسب معظم مسئولي الجهاز التنفيذي بعد المهارات اللازمة لصنع قرارات تتضمن العديد من الموضوعات والمصالح المتعارضة لأطراف عدة. وبصفة عامة، مثلما لا يستطيع القضاة الفصل عادة في قضايا تتعلق بأطراف عديدة، لا يستطيع المديرون التعامل بيسر مع المسائل التي تستلزم قرارات متعددة الموضوعات والأطراف؛ أي القرارات التي تتطلب العديد من المدخلات ويحتمل أن تسفر عن نتائج عديدة. ومثال ذلك، مدرب كرة القدم عندما تحكم الفريق قاعدة مؤداها: «لن يشارك في المباراة إلا من خلد إلى النوم الساعة العاشرة في الليلة السابقة على يوم المباراة». فإذا قيل إن أحد اللاعبين لم يخلد إلى النوم حتى منتصف الليل، فإن كل ما على المدرب أن يفعله هو أن يسأل سؤالاً واحدًا بسيطًا نسبيًا، هو: هل خلد اللاعب إلى النوم الساعة العاشرة، أم لا؟ وعلى العكس، لنفرض أن حارس المرمى طلب من المدرب أن يلعب في مركز مختلف عن مركزه، فإنه بالنظر إلى العدد المعتاد للفريق في الملعب وهو ١١ لاعبًا فقط، يتعين على المدرب في هذه الحالة أن يختار حارس مرمى واحدًا من بين ٣٩,٩١٦,٨٠٠ تشكيل محتمل من اللاعبين بعد إعادة تغيير مراكزهم (هذا الرقم ليس خطأ مطبعيًا). ومثلما يقيد بشدة تشكيل المحكمة وخطواتها العملية قدرة القاضي على اتخاذ قرارات متعددة الموضوعات والأطراف، قد تقيد قواعد الجهاز قدرة المسئولين على البت في مسائل معقدة متعددة الجوانب. كما أن عدم تمتعهم بموارد مالية كافية قد يكون عاملاً آخر يقيد قدرتهم.

3. قوة المحفظة المالية

يتطلب تغيير المؤسسات عادة موارد مالية قد توصف في بعض الأحيان بأنها طائلة. وتختلف الأجهزة التنفيذية بعضها

8. The Role of Courts in American Society: the Final Report of the Council on the Role of Courts (J. Lieberman (ed.), 1984); Lon Fuller, "Adjudication and the Rule of Law", Proceedings of American Socitey of Internaional Law 1 (1960).

عن البعض في القوة من حيث ما تملكه من مال. وتملك الوزارات والمؤسسات العامة عادة، تنظيمات قادرة على إنفاق المال على أغراض وفقاً لبرامج معينة. وعلى العكس من ذلك، تتخذ مؤسسات تسوية النزاعات قرارات تتعلق بمطالب يقدمها طرف ضد آخر. ولا تملك تلك المؤسسات المال اللازم لتمويل تنفيذ القرارات، وكذلك لا تملك التنظيمات التي تمكنها من إنفاق المال إذا أتيح لها. ومن ثم، قد يفسر افتقار الجهاز التنفيذي إلى المال عدم قدرته على تنفيذ القانون.

هـ. تبليغ القانون

يجب على المسئولين التنفيذيين أن يكونوا على علم به. ومن المرجح أن يكون أغلب المسئولين الوطنيين المنوط بهم تنفيذ القانون الوطني على علم به. ومع ذلك، لا ينفذ المسئولون المحليون في مناطق عديدة من العالم القانون تنفيذاً فعالاً بسبب عدم درايتهم بمسئولياتهم في هذا الخصوص[9].

و. المصلحة (أو «الحوافز»)

يدل سوء الإدارة المستفحل على نطاق واسع على أن المسئولين لا يطيعون القواعد. وبالنسبة إلى المسئولين – كما هي الحال عند الكثيرين – تختلف السلوكيات المنصوص عليها (القوانين النظرية) اختلافًا جوهريًا عن السلوكيات المتبعة (القانون المطبق). وينظر الناس إلى المسئولين الحكوميين على أنهم مقيدون بسلسلة من القواعد (الإجراءات الروتينية) التي تحدد السلوك الذي يجب أن ينتهجوه بصفتهم الرسمية. وإذا لم يطع المسئولون القانون، فمن سيطيعه إذن؟).

ومثل أي شخص آخر، يعيش المسئولون بشخصيات عديدة مختلفة. ففي حياتهم الشخصية يلعبون مجموعة كاملة من الأدوار المختلفة: منها دور الزوجة، الأم، الزوج، الأب، الطفل، الطالب، المدرس، المستهلك، صاحب المنزل، المستأجر... إلخ. ولا مناص من أن تتعارض ما تفرضه هذه الأدوار من متطلبات أو ما يفضلونه أو يكرهونه أو مطامعهم أو مصالحهم أو قيمهم الشخصية مع مسئولياتهم الرسمية. ومن الأسباب المهمة لسوء تصرف المسئولين، ذلك التعارض المحتمل بين الواجبات الرسمية والحوافز والأيديولوجيات الخاصة، أو ما يُطلق عليه علماء الاجتماع «صراع الأدوار». وعندما تسيطر الأهداف غير المشروعة على المشروعة، يحدث ما يُطلق عليه علماء الاجتماع «استبدال الهدف».

واستناداً إلى عامل «الحوافز»، يتبين من التحليل المفصل لنظام الحوافز الإدارية أن هناك تفسيرين عموميين لسوء التنفيذ؛ هما:

1. عدم ارتباط الحوافز بالجدارة: إذ نادرًا ما يرتبط نظام الحوافز في الخدمة الحكومية مباشرة بالأداء الرسمي. وعادة ما ترتبط ترقيات المسئولين وتقلدهم مناصب رفيعة بالأقدمية فقط.
2. التنفيذ على أساس التصرف بأسلوب رد الفعل: تعتمد عادة التدابير المباشرة المشجعة على إطاعة القانون التي توجه المسئولين الإداريين – مثل تطبيق العقوبات المفروضة على الفساد أو المحاباة (انظر الفصل

9. في إحدى الدول الأفريقية، اعتمد القضاة المحليون – الذين لم تتوفر لهم فرصة الاطلاع على القوانين الوطنية – على كتاب للقضايا الأفريقية حرره أحد مؤلفي هذا الدليل. لكن المحرر، عندما حرر ذلك الكتاب، اختار بعض القضايا لا لأن أحكامها «جيدة» وإنما لقيمتها التعليمية فحسب؛ إذ عادة ما تستخدم القضايا التي تصدر فيها أحكام سيئة كمادة تعليمية جيدة.

الرابع عشر) – على التصرف بأسلوب رد الفعل (وعادة ما تكون غير فعالة نسبيًا فيما تفرضه من جزاءات). وحتى إن وجدت مؤسسات تفرض غرامات أو أحكامًا بالسجن، فإنها نادرًا ما تملك الموارد أو المهارات اللازمة للتعرف إلى أنواع السلوكيات السيئة والكشف عنها.

ز. الأيديولوجيات (أو «القيم»)

على الرغم من أن المسئولين وحدهم هم الذين يمكن أن تكون لهم «معتقدات خاصة»، فمن الممكن أن يتصرف كل العاملين في وزارة ما وفقاً لمجموعة مشتركة إلى حد ما من القيم أو «الأيديولوجيات». ومن المعتاد أن يسعى المسئولون إلى إدخال تلك القيم في برامج الوزارة التي يعملون بها. ورغم أن هناك شواهد عديدة تفيد حدوث عكس ذلك، ظل العديد من الإداريين المستعمرين، يعتقدون على سبيل المثال، أن الفلاحين يشتغلون فقط من أجل المال لتحقيق هدف محدود، مثل امتلاك دراجة أو مذياع أو قطعة أرض، ومن ثم، كانوا يتصرفون بأسلوب «غير مرضٍ» مما أدى إلى «تقهقر» منحنى المعروض من العمالة؛ فمن المفترض أن ارتفاع الأجور حسب زعمهم قد أتاح للفلاحين أن يحصلوا على ما كانوا يطمحون إليه من مبالغ بشكل سريع مما يعنى أنهم قد يتركون العمل في وقت مبكر. ومن ثم، يزعم هؤلاء المسئولون، على عكس المبدأ الاقتصادي التقليدي، أن زيادة الأجور تقلل المعروض من العمل (أي يعطون سبباً منطقيًا لخفض الأجور).

وهناك العديد من الأيديولوجيات التي يعتنقها المسئولون. ومنها ما كان يعتقده المستعمرون من أن هناك جماعات عرقية أفضل من غيرها بالفطرة والسليقة. وعلى سبيل المثال، ساد في كينيا، الاعتقاد بأن العمال من قبيلة «كيكويو» يعملون بجد أكثر من العمال من قبيلة «لويو»؛ وفي بوروندى، كان هناك اعتقاد بأن المديرين من قبيلة التوتسي أفضل من نظرائهم من قبيلة الهوتو؛ وفي الهند، كان الاعتقاد بأن الجنود من قبيلة الجوركاس تحارب بضراوة وببسالة أكبر من غيرهم. (وعمليًا تؤدي تلك النماذج النمطية عادة إلى إذكاء نيران الصراع العرقي). وفي نهاية القرن العشرين، افترضت وزارات كاملة للتجارة والاقتصاد والمالية أنه بصرف النظر عن ظروف كل دولة وعن الشواهد المتزايدة التي تدل على عكس ذلك، فإن «تحرير» قوى السوق من اللوائح الحكومية قد يحفز المتنافسين في كل قطاع اقتصادي على السعي نحو تحقيق المزيد من الكفاءة. وكثيرًا ما كانت عمليتا صنع السياسات والتنفيذ في كل مكان تخضع لخرافات وزارية مشابهة تنطوي عادة على أخطاء. وقد يؤدي تصرف المسئولين، استناداً إلى مثل هذه الخرافات، إلى فشل عملية التنفيذ.

وبالإضافة إلى التفسيرات التي تقترحها فئات الروكيبي، يقترح النموذج العام للنظام القانوني (الشكل 1-1) تفسيرًا آخر؛ هو طبيعة (وفي بعض الأحيان،عدم وجود) الجهاز التنفيذي المفترض أن يكفل تنفيذ القواعد التي تخاطب المسئولين التنفيذيين.

2 تنفيذ القواعد

عادة ما يحدد الصائغون جهازاً يكون مسئولاً عن تنفيذ القواعد الموجهة إلى القائمين الرئيسيين بالأدوار؛ وإذا لم يحدث ذلك، تعتبر المحاكم هي النموذج المعتاد للتنفيذ. (ووفقاً لبعض التعريفات، لا تستحق القاعدة أن يطلق عليها وصف «قانون» في حالة عدم وجود جهاز تنفيذي مسئول). وأقل ما يحدث في هذه الحالة (أحيانًا صراحة وأحيانًا أخرى ضمناً)

هو تمكين المتضرر من أن يرفع دعوى مدنية ضد القائمين الرئيسيين بالأدوار الذين ينتهكون القانون. وعلى العكس من ذلك، كثيرًا ما يتجاهل الصائغون تحديد أي نوع من الأجهزة الرقابية أو الإشرافية لتنفيذ القواعد الموجهة إلى المسئولين التنفيذيين. وكلما علت درجة المسئول زاد احتمال إغفال الصائغين عن تحديد من سيحاسبه. وعادة ما تحدد ظروف عمل المسئولين بعض الجزاءات التي تفرض في حالة سوء تصرف المسئول. ففي العديد من الدول تمتلك هيئة الخدمة المدنية على سبيل المثال، سلطة توقيع الجزاءات. وفضلاً عن ذلك، ينص القانون الإداري العام في أغلب الدول على بعض أشكال التعويضات القضائية التي يمكن للمتضرر الحصول عليها عن طريق إجراء إداري؛ أي، الحصول على تدبير انصافي بأسلوب رد الفعل، الذي سبق أن ناقشنا أوجه القصور فيه.

وفيما عدا ذلك يبدو أن الصائغين يتجاهلون الحاجة إلى أجهزة لتطبيق القواعد التي تخاطب المسئولين. ويفسر عدم وجود جهاز تنفيذي، يأخذ زمام المبادرة وله سلطة كافية تكفل تصرف المسئولين وفقاً لما يقتضيه القانون، سبب وقوع المخالفات الإدارية إلى حد كبير.

3 ملخص

يمكن إجمال عدد من العوامل السببية المتداخلة لشيوع التنفيذ غير الفعال للتشريعات التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع فيما يلي:

- وجود مؤسسات لصنع القرار تستبعد، في المدخلات والملاحظات التي تتلقاها، العوامل ذات الصلة التي تهم الفقراء والمحرومين، وكذلك تتبع خطوات عملية (لتحويل المدخلات والملاحظات إلى قرارات) تسمح باتخاذ قرارات سرية فردية دون الكشف عن مبرراتها.
- القواعد التي تمنح المسئولين سلطات تقديرية غير محدودة دون أن تمنح رقابة كافية عليهم.
- المؤسسات التي تتصرف بأسلوب رد الفعل (خاصة المحاكم) في المواقف التي تتطلب الأخذ بزمام المبادرة.
- الأجهزة التي تسعى إلى تطبيق القانون من خلال الوساطة فقط بدلاً من تطبيق قواعد معينة، أو الأجهزة التي تعجز عن التعامل مع القرارات متعددة الموضوعات والأطراف أو لا تملك الموارد المالية اللازمة لذلك.
- أنظمة الحوافز التي لا ترتبط بالجدارة، أو التي تستند فقط إلى التصرف بأسلوب رد الفعل.
- الأيديولوجيات الخرافية السائدة في الوزارات.
- عدم وجود جهاز مسئول ينفذ القواعد الموجهة إلى المسئولين التنفيذيين.

ويمكن أن تساعد مراجعة هذه القائمة الصائغ، حسب ظروف بلده، على وضع فرضيات تفصيلية لشرح أسباب التنفيذ غير الفعال. وبعد أن يُثبت انسجامها مع الحقائق المتاحة، ينبغي أن يبين التقرير البحثي الذي يعدّه أن من المفترض منطقيًا أن تؤدي الأحكام التفصيلية لمشروع القانون الذي صاغه إلى تغيير تلك المسببات أو القضاء عليها.

ج- الحلول: تبرير الأحكام المتعلقة بالتنفيذ في مشروع قانون

لتبرير الأحكام التفصيلية المتعلقة بالمهام التنفيذية لجهاز ما في مشروع القانون، يجب أن يقدم التقرير البحثي الأدلة على أنه بتغيير أو القضاء على مسببات السلوكيات القائمة المسببة للمشكلة المعنية، من المرجح أن تشجع القواعد الواردة في مشروع القانون، بشكل أكثر فعالية، الجهاز على تنفيذ القانون. ويناقش هذا القسم النقاط الآتية:

1. المعايير العامة التي تحكم اختيار الجهاز وتنظيمه؛
2. مزايا وعيوب الأشكال الأربعة الرئيسة للأجهزة التنفيذية (أجهزة تسوية المنازعات، الجهات الإدارية، الهيئات الحكومية، التعاقد مع جهات من القطاع الخاص)؛
3. الأحكام التي من المرجح أن تؤدى إلى اتخاذ قرارات غير تعسفية؛
4. أيا كان شكل التنفيذ، يجب أن يوفر مشروع القانون، لضمان المساءلة، نظاما ملائما لتسوية النزاعات، أو على الأقل معايير لتحديد الخطوات العملية والترتيبات التنظيمية لذلك النظام.

1 المعايير العامة لاختيار وتنظيم الجهاز التنفيذي

يناقش هذا القسم المعايير العامة لاختيار الجهاز التنفيذي، وكذلك مسألة ما إذا كان من الملائم إسناد مهمة التنفيذ إلى جهاز قائم بالفعل، أم إنشاء جهاز جديد للقيام بتلك المهمة.

ولا تختلف المعايير التي تضع حلا تشريعيا للمشكلات المتعلقة بالجهاز التنفيذي عن تلك التي تضع حلاً تشريعياً بوجه عام (انظر الفصل الرابع). وعند تطبيق تلك المعايير على الجهاز التنفيذي، يجب على الصائغ أن يصمم تنظيم الجهاز وخطواته العملية بما يناسب المشكلة قيد البحث، وأن يجد حلولاً غير مكلفة من شأنها أن تعالج أسباب السلوكيات المسببة للمشكلة وفقا لما يوضحه قسم التفسيرات في التقرير البحثي، بما في ذلك اختيار الحل الأمثل سواء كان هذا الحل يتمثل في اسناد المهمة إلى الجهاز القديم أم إنشاء جهاز جديد للقيام بالمهمة.

أ. لا يوجد مقاس موحد يناسب الجميع

ثمة قاعدة خاصة تنطبق على تصميم الجهاز التنفيذي حسبما يتضح من تحليل نموذج عملية المدخلات والمخرجات (شكل 1-5)؛ وهي أنه لا يمكن أن يوجد نموذج مثالي لمؤسسة لصنع القرار يمكن تطبيقه عالمياً. وكل تنظيم قائم لصنع القرار يعمل، بالضرورة، داخل نطاق محدد من المخرجات المحتملة. ولإنتاج مخرجات تقع خارج ذلك النطاق، يجب على الصائغين أن يغيروا على الأقل بعض عمليات المدخلات، وإبداء الملاحظات، وتحويل المدخلات إلى قرارات. وتعكس هذه الحقيقة المقولة المشهورة لسايمون بأن كل تنظيم لصنع القرار يعمل في حدود «ممارسات عقلانية مقيدة بحدود معينة[10]». وتفرض القواعد - حتى تلك التي تبدو للبعض نموذجاً مثالياً لصنع القرار، وهي قواعد المحاكم - قيودا صارمة على قدراتها يتعذر تفاديها. وتؤدي مدخلات وملاحظات معينة وكذلك عمليات معينة لتحويل المدخلات إلى

10. Herbert A. Simon, Models of Bounded Rationality (1982).

قرارات، حتماً، إلى أنواع معينة من المخرجات. ولعل هذا هو ما يفسر أكذوبة الخرافة الشائعة عن «جهاز الخدمة المدنية البريطاني» والقائلة بأنه بدون الحاجة لتغيير الموظفين أو التنظيمات أو الخطوات العملية، يمكن لذلك الجهاز أن يخدم بنفس الدرجة الحكومة الحالية؛ لاحظ أن الحكومة الحالية هي حكومة حزب العمال (والتي على سبيل المثال تعهد لجهاز الخدمة المدنية بمهمة تأميم المصانع)، وغداً ستكون الحكومة، حكومة المحافظين (والتي ستطالب بخصخصة الصناعة)! ومن ثم، لا يوجد ولا يمكن أن يوجد تنظيم إداري عام يصلح للجميع.

ب. يجب أن تتناول الحلول التفسيرات

بدلا من اتباع بعض الوصفات العالمية الخيالية، يجب على الصائغين أن يضعوا حلاً ملائماً للمشكلة الاجتماعية المحددة المراد معالجتها. ويتطلب ذلك، أساساً، أن يتضمن مشروع القانون أحكاماً تتناول كل تفسير محدد للسلوكيات المحددة المسببة للمشكلة. وإذا فشلت عملية صنع القرار في الجهاز القائم بسبب افتقارها إلى القواعد الملائمة التي تطبقها فيما يتعلق بالمدخلات أو إبداء الملاحظات، غيّر تلك القواعد. أما إذا فشلت العملية بسبب شكل عمليات تحويل المدخلات إلى قرارات، اشترط أن تكون القرارات مكتوبة ومقرونة بالأسباب، أو انشئ أجهزة متعددة الأعضاء لصنع القرار. أما إذا ظل الجهاز التنفيذي القائم غير فعال لأن قواعده تتطلب، قبل أن يقوم بأي إجراء، أن يقدم المدعي شكوى، ولم يظهر مدعى عليهم، يجب أن يُنشئ القانون الجديد جهازا يأخذ بزمام المبادرة. أما إذا فشل التنفيذ بسبب السلطة التقديرية المفرطة الممنوحة للمسئولين، ينبغي أن يتضمن مشروع القانون معايير وإجراءات لتقييد ممارسة المسئولين لسلطاتهم التقديرية. وإذا كان سبب المشكلة يكمن في انحراف نظام الحوافز، ينبغي أن يضع مشروع القانون حوافز جديدة تربط المكافآت بالجدارة. وإذا كان السبب يكمن في اتباع خطوات عملية لا تخضع للمساءلة أو تتسم بالسرية، يجب أن يكفل مشروع القانون المساءلة والشفافية. أما إذا كان السبب يكمن في عدم وجود جهاز مؤهل لتنفيذ القواعد الموجهة إلى المنفذين، ينبغي أن يسد مشروع القانون تلك الثغرة. وأخيرا، ينبغي أن يوصي التقرير البحثي بجهاز تنفيذي تتلاءم خطواته العملية وتنظيمه مع المهام التي سيضطلع بها.

ج. جهاز تنفيذي قديم أم جديد

تتضح الحاجة إلى تشكيل جهاز تنفيذي يتلاءم مع ما سيضطلع به من مهام فيما إذا كان سيتم اختيار جهاز تنفيذي قديم أم إنشاء جهاز جديد، إذ قد يكون السبب في التنفيذ غير الفعال هو عجز التنظيمات الإدارية للجهاز التنفيذي القائم وموظفيه عن التوافق مع ما يقتضيه القانون الجديد. حينئذ، يتعين على الصائغ أن يوازن بين تكاليف تجديد الجهاز القديم وتكاليف ومزايا إنشاء مؤسسة جديدة. ويتطلب بناء مؤسسة جديدة تكاليف تأسيس ضخمة؛ من بينها تكاليف إنشاء مبني جديد، ووضع أنظمة جديدة وتعيين أشخاص جدد وتدريبهم. لكن هناك مزايا أيضا لإنشاء مؤسسة جديدة؛ إذ أنه سيمكنها تعيين أشخاص جدد يلتزمون بالمهمة الجديدة، وتستطيع أن تتجنب عدداً كبيراً من اللوائح الخاصة بالعاملين القدامي وإجراءاتهم التي لا ترتبط بالمهام الجديدة. ومع ذلك، من الممكن أن يؤدي تغيير المعايير والإجراءات الخاصة بصنع القرار في الجهاز القائم إلى تمكين الموظفين الحاليين من استخدام الموارد القائمة لتنفيذ القانون الجديد بفعالية أكبر وبتكلفة أقل.

2 اختيار نوع الجهاز

تنقسم أنواع الأجهزة التنفيذية المتاحة إلى أربع فئات عامة يتفرع من كل منها أنواع شتى. ويناقش هذا القسم مزايا وعيوب تلك الفئات الأربع:

أ. التنفيذ من خلال تسوية المنازعات

ثمة رأي شائع بأن المحاكم لا تزال تمثل الشكل الأساسي للجهاز التنفيذي، وهذا الرأي يضرب بجذوره في التاريخ. فقبل أن تنشأ فكرة الشرطة في القرن التاسع عشر، كانت المحاكم الإنجليزية تنفذ القانون الجنائي في الأساس بمجرد تلقيها شكاوى من الأفراد. وكانت التنمية الرأسمالية في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر تعتمد على الإطار القانوني الذي تقدمه قوانين الملكية، والمسئولية التقصيرية، والعقود والتي كانت تطبقها المحاكم بناء على طلب المتقاضين. وكانت هذه الطريقة تؤدى الغرض منها من أوجه عدة، من أهمها أن أطراف الدعوى كانت أفضل من يعلم متى يخالف أحدهم العقد، أو ينتهك قانون الملكية. ومن ثم أصبحت تلك الأطراف الشرارة التي تولد عملية التنفيذ.

ومع ذلك، لايزال دور المحاكم، بوصفهما أجهزة تنفيذية لأغراض التحول الانتقالي، محدوداً للغاية. فهي لا تملك قوة المال، وتمثل في جوهرها مؤسسة تنفيذية تعمل بأسلوب رد الفعل. ولأنها تتعامل مع أخطر المسائل المتعلقة بحرية الإنسان والملكية، تتسم إجراءاتها غالبا بالبطء والتعقيد والتكلفة العالية. ونظرا لأن انتشار التخصص وتبادل المعرفة حث الدول المتقدمة على تعزيز البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية اللازمة لتسهيل وتنظيم المشروعات الخاصة، ولإدارة برامج جديدة للرعاية الاجتماعية، بعد محاولة استخدام المحاكم التنفيذية وفشل تلك المحاولة، اتجهت الدول أكثر فأكثر إلى أنواع أخرى من الأجهزة التنفيذية.

وحتى في تسوية النزاعات، بات اعتماد الحكومات أكثر فأكثر على المحاكم الإدارية وليس المحاكم العادية. فعلى سبيل المثال، قد يعتمد تطبيق قانون خاص بالأسرار التجارية بشكل رئيس على محكمة إدارية تتولى تسوية النزاع بين الأطراف الخاصة حول مزاعم بسرقة أسرار تجارية. ويتعين علي الصائغين في كل مشروع قانون أن يدخلوا نظاما لتسوية النزاعات أكثر ملاءمة للقضايا التي سيكون لزاماً على الجهاز التنفيذي المعين أن يتولى حسمها. وفي كثير من الحالات، يمكن للصائغين تحديد خصائص لمحكمة من المرجح أن تتولى تسوية أنواع معينة من النزاعات بفعالية أكثر من خصائص المحكمة العادية. وإذا كانت المحكمة ستبت في الدعاوى البسيطة والصغيرة نسبياً، كما هو الحال بالنسبة لمشروع للمسنين أو مشروع للصحة، يمكن للقانون الجديد أن ينص على إجراءات غير رسمية وغير مكلفة نسبيا. وفي بعض الأحيان يتطلب الأمر ممن يترأسون المحاكم الإدارية أن تكون لديهم مؤهلات متخصصة، مثل ضرورة توفر مؤهلات طبية فيمن يفصلون فيما إذا كان يجب، أو لا يجب، سحب رخصة طبيب ما بسبب سوء ممارسته لعمله. وعلى عكس الحياد المفترض للمحكمة، فإن تعيين قضاة لرئاسة محكمة منشأة بموجب القانون ممن يتميزون بالتفاني والإلتزام ويسعون لتطبيق أحكام القانون نصا وروحا، في تنفيذ قانون للإصلاح الزراعي مثلا، قد يسهل تنفيذ أحكام القانون بفعالية ونزاهة أكبر. ويمكن للمحاكم الإدارية أن تستخدم مجموعة واسعة من الحلول الممكنة بما في ذلك صرف

الأموال. ويقدم مربع (5-8) قائمة فحص للتفاصيل التي يجب على الصائغين أن يضعوها في اعتبارهم عند تصميم وتبرير شكل معين من المحاكم الإدارية. ومع ذلك، كما سنوضح أدناه، لا يزال بإمكان المحاكم أن تلعب دوراً هاماً في تنظيم الجهات الإدارية.

مربع 5-7: قائمة فحص لتبرير التنفيذ من خلال حل النزاعات

1. الاعتبارات المتعلقة بملاءمة التنفيذ من خلال حل النزاعات
   أ. هل القانون الجديد يخول التنفيذ بأسلوب رد الفعل؟
   ب.هل تفصل المؤسسة المنوط بها حل النزاع في النزاعات عن طريق تطبيق القانون الجديد، أم عن طريق الوساطة، أم عن طريق التوصل إلى حلول وسط؟
   ج.هل سيتعين على صناع القرار وضع قرارات متعددة الموضوعات والأطراف؟
   د.هل ينبغي على الجهاز التنفيذي وضع قواعد وسطية بشكل تدريجي من خلال قرارات تستخدم كسوابق، أم بشكل غير تدريجي من خلال تبنى اللوائح؟

2. الاعتبارات المتعلقة بإجراءات جهاز حل النزاعات
   أ. كيف سيعرف الجهاز بارتكاب مخالفات للقانون ؟
   ب.ما هي الموارد التي يتعين على الجهاز جمع الأدلة منها فيما يتعلق بأسباب المشكلات والتكاليف والمزايا الاجتماعية للحلول الممكنة؟
   ج. ما هي قواعد الأدلة التي سيطبقها الجهاز لتسوية النزاعات التي تعرض عليه؟ وما مدى إحتمال أن تضمن تلك الأدلة أن يعرف الجهاز الحقائق اللازمة للفصل بشكل عادل ومنصف في المسألة المعنية بأسلوب يعزز أغراض القانون الجديد؟
   د.كيف سيشارك المنتفعون في عملية صنع القرار التي من المرجح أن تؤثر عليهم؟

3. محاكم عادية أم إدارية؟
   أ. هل يملك من يدعي المعرفة والقدرة لرفع مثل تلك الدعاوى أمام المحكمة؟
   ب.ما مدى ملاءمة إجراءات المحكمة للحصول على الأدلة المطلوبة؟
   ج.هل تملك المحكمة وسائل للحصول على الآراء الضرورية للخبراء؟
   د.هل يملك طاقم المحكمة الخبرة الكافية فيما يتعلق بالقضية المعروضة عليهم؟
   ه.هل تتطلب القرارات الأخذ في الإعتبار ليس فقط مصالح المدعى والمدعى عليه، وإنما مصالح الأطراف الأخرى؟
   و.هل يجب أن ينص مشروع القانون على شكل ما من أشكال إبداء الملاحظات عن الأثر الإجتماعي للقرارات التي يتم اتخاذها؟
   ز.هل يمكن لمشروع القانون الجديد التغلب على نقاط الضعف التي تم التعرف عليها في المحاكم النظامية،

بوصفها الجهاز التنفيذي المنصوص عليه في مشروع القانون الجديد، وذلك عن طريق إنشاء محكمة إدارية (محكمة تشكل خصيصا داخل نطاق الوزارة) للفصل في النزاعات التي تنشأ عن مشروع القانون الجديد؟

4. في حالة المحاكم العادية، ضع ما يلي في الاعتبار:
أ. من الذي له صفة تؤهله لرفع الدعوى؟
ب. ما هي المحاكم المختصة لنظر النزاع؟
ج.هل يُسمح للمدعى برفع الدعوى باسم طبقة معينة أم بصفة فردية فقط؟
د. هل يتعين أن يكون للمحكمة سلطة الحكم بدفع أتعاب المحاماة؟
ه. هل للمحكمة سلطة إصدار إنذار قضائى وكذلك الحكم بالتعويض؟
و. ما هو معيار الطعن في الحكم الصادر؟

5. أما إذا كانت المحكمة إدارية، ضع ما يلي في الاعتبار:
أ. من يحق له تعيين أعضاء المحكمة؟ وما هي الإجراءات الواجب اتباعها حينئذ؟
ب. ما هي مؤهلات أعضاء المحكمة؟
ج. كم عدد الأعضاء؟
د. هل ينبغي على مشروع القانون أن يحدد إجراءات المحكمة أم ينبغي عليه أن يخول أعضاء المحكمة أو الوزير المختص سلطة وضع تلك الإجراءات؟
ه. هل يُلزم مشروع القانون أعضاء المحكمة بكتابة حيثيات للأحكام التى تصدرها؟
و. ما هي السلطات المخولة للمحكمة للحكم بالتعويض (على سبيل المثال، التعويضات المدنية، الإنذار القضائي، التعويضات التأديبية، أتعاب المحاماة، التكاليف، السجن)؟
ز. من له حق الطعن في الحكم (على سبيل المثال، الوزير أم المحكمة أم جهاز داخلي للاستئناف؟ هل ينبغي أن يرتكن الاستئناف) إلى ما سبق عمله أم يتطلب محاكمة جديدة؟
ح. ما هي الأطراف التي يحق لها الاستئناف؟
ط. ما هي معايير التقدم بالاستئناف أمام المحكمة؟

وبالإضافة إلى المحاكم العادية والأشكال المختلفة للمحاكم الإدارية، تنص القوانين عموماً على شكل من ثلاثة أشكال أخرى من التدابير التنفيذية الإدارية؛ هي: الجهة الإدارية الحكومية المباشرة (وزارة أو جهاز حكومي مستقل)، أو هيئة حكومية (على سبيل المثال، هيئة كهرباء حكومية)، أو التعاقد مع منشأة من القطاع الخاص للقيام بمهمة إدارية محددة (مثل التعاقد مع مؤسسة خاصة لإدارة أحد السجون). وتحتوى أغلب مشروعات القوانين على مزيج من اثنين أو أكثر من هذه الأشكال الأربعة العامة. فعلى سبيل المثال، من الممكن أن يعهد قانون بشان تأسيس هيئة حكومية إلى وزارة معينة بمهمة تأسيس هذه الهيئة ومراقبة أدائها وأن يستخدم المحاكم صراحة أو ضمناً كجهاز لتسوية النزاعات. ولتبرير سبب اختيار شكل بعينه من أشكال الأجهزة يجب أن يوازن التقرير البحثي صراحة بين التكاليف الاقتصادية-الاجتماعية النسبية لكل جهاز.

ب. التنفيذ من خلال الجهات الإدارية المباشرة

حتى أواخر القرن العشرين، كانت أغلب القوانين التي تستهدف إحداث تحولات فى المجتمع تنص على التنفيذ بواسطة شكل أو آخر من أشكال المؤسسات البيروقراطية (مثل وزارة أو إدارة أو لجنة مستقلة؛ وسنشير إلى ذلك في هذا الدليل بشكل عام باسم «الجهات الإدارية»). وللجهات الإدارية مزاياها وعيوبها مثلها في ذلك مثل غيرها. وفيما يلي بعض المزايا والعيوب:

1. ثمة اعتقاد شائع بأن الجهات الإدارية تخضع على ما يبدو لنفوذ السياسة الحزبية. ومع ذلك يمكن للصائغ، اعتماداً على القوانين واللوائح التي تنظم الخدمة المدنية، أن ينظم جهة إدارية تعمل بشكل مستقل عن النفوذ السياسي الحزبي.

2. هناك إجماع واضح على أن الجهة الإدارية، إذا ما تم تنظيمها تنظيما صحيحاً وفقا للقانون، هي أكثر الأشكال كفاءة وفعالية لأداء المهام الحكومية. ويقول «ماكس ويبر» إن إكتشاف التنظيم الإداري يمثل تقدماً تقنياً عظيماً يماثل في أهميته إكتشاف العجلة. وقد أصبح التنظيم الإداري، وما يزال، التنظيم المنشود لمشروعات الأعمال وللحكومة على حد السواء. ونظراً لما يتمتع به التنظيم الإداري من مرونة هائلة، يستطيع الصائغون أن يشكلوه بما يخدم أغراض مشروعات قوانين معينة.

3. وعلى عكس المحاكم، تمثل الجهات الإدارية مؤسسات متخصصة. إذ تعين عموماً خبراء لاتخاذ القرارات. وفى العديد من البلدان النامية، لا يزال المسئولون الإداريون من بين أفضل الفئات المتعلمة في الأمة. وغالباً ما تصبح الوزارات والأجهزة التنفيذية التابعة لها مراكز الخبرة الحقيقية بل لعلها المصدر الوحيد المتاح الذي يستقى منه البلد خبرته عن بعض الموضوعات.

4. وعلى عكس القضاة، يعالج المسئولون الوزاريون مشاكل معينة بقدر كبير من المعرفة بالموضوع المطروح للبحث، وهو ما يجعل العملية الإدارية أكثر كفاءة من العملية القضائية التي تقتضي من القاضي أن يبحث، ببطء وبشكل غير مباشر وأحيانا ممل، الأدلة المقدمة إليه حتى يصبح مُلما إلماماً كافياً بالموضوع بما يتيح له ايفصل في القضية المعروضة أمامه.

5. لأن القوانين الموضوعة تعطي الوزارات مسئولية تنفيذ أحكامها التفصيلية، قد يبادر المسئولون الوزاريون إلى التعامل مع أسباب المشكلات؛ أي أنهم على عكس المحاكم قد يتخذون موقف المبادرة بالفعل وليس التصرف بأسلوب رد الفعل.

6. لأن المسئولين الإداريين المدربين تدريباً عالياً يركزون على مجالات معينة من المشكلات الاجتماعية، يمكنهم أن يساعدوا الصائغين والمشرعين في إعداد برامج تشريعية طويلة الأمد ليس لصالح جماعات حزبية أو جماعات مصالح ولكن من أجل المصلحة العامة.

٧. بقدر ما يدرك المسئولون الوزاريون أهمية وصحة ما يقومون به من مهام، بقدر ما يكونوا متحمسين ومتفانين في عملهم. وعلى عكس ذلك، يتخذ القضاة موقفاً مغايراً تماماً يتسم بالحياد والهدوء والتفكير المتأن. وفيما يتعلق بالقانون الذي يستهدف إحداث تحولات في المجتمع، على وجه الخصوص، قد يعد الحماس عنصراً ضرورياً للتنفيذ الفعال.

8. تتصرف الجهات الإدارية أحياناً بشكل بيروقراطي؛ إذ أنه نتيجة لتقييد هذه الجهات بقواعد عتيقة (الروتين)، يتسم أداؤها بالبطء والملل، وتعانى من نفس المثالب التي تعانى منها المحاكم ولكنها، على عكس المحاكم، غير مقيدة بقيود تضمن اتخاذ قرارات غير تعسفية ومدروسة بعناية.

9. تعمل الجهات الإدارية بالضرورة عن كثب مع المنتفعين الأساسيين في مجال تخصصهم. وكثيراً ما تنشأ في حينه علاقة «ساعدني وأساعدك» ويصبح المنظمون تحت سيطرة الخاضعين للتنظيم. ومثال ذلك أن تصبح وزارة المناجم هي المتحدث الرسمي لأصحاب المناجم، وتصبح وزارة التجارة البديل الموثوق به للغرفة التجارية.

10. تمتلك الجهات الإدارية إمكانية الاستفادة بقدر كبير من المشاركة، خاصة فيما يتعلق بالمدخلات وتلقي الملاحظات، ولكن غالبا ما يؤدى التنظيم الإداري الهرمي إلى تشجيع المسئولين على أن يتصرفوا بطريقة ديكتاتورية غير ملائمة.

وللتعامل مع المشكلات البسيطة، نسبياً يجب على الصائغين أن يدرجوا في مشروعات قوانينهم أحكاماً تفصيلية تحدد السلوكيات المرغوبة التى يتعين على القائمين الرئيسيين بالأدوار اتباعها. ولتنفيذ تلك الأحكام يجب أن يحدد مشروع القانون أيضاً بالتفصيل سلوكيات المسئولين التي من شأنها أن تشجع القائمين الرئيسيين بالأدوار على الالتزام بالقانون. وتحدد قائمة الفحص في مربع (4-11) نوع التقرير البحثي المطلوب بصفة عامة لتبرير ذلك النوع من مشروعات القوانين. وتقترح قائمة الفحص في مربع (5-7) بعض الأسئلة التي يجب طرحها عند صياغة أحكام مشروع القانون لضمان التنفيذ الفعال من جانب الجهة الإدارية.

مربع 5-8: قائمة فحص لإنشاء جهة إدارية تنفيذية

1. تحديد الجهاز المنوط به تنفيذ القانون:
   أ. إذا كان الجهاز قديماً (مثل وزارة قائمة أو جهاز قائم في الوزارة): حدد أي وزارة أو أي جهاز سيتولى تنفيذ القانون.
   ب. إذا كان الجهاز جديداً، حدد مسماه وموقعه في التنظيم الإداري القائم. ومثال ذلك المادة التالية «يتولى تنفيذ أحكام هذا القانون مفتش عام التوسع في التكنولوجيا الزراعية ويتبع وزارة الزراعة.»

2. عضوية الجهاز التنفيذي (ملاحظة: يمكن للصائغ أن يدرج هذه التفاصيل في ملحق مرفق بمشروع القانون):
   أ. كم عدد الأعضاء؟
   ب. من الذي سيعينهم؟ وكيف؟
   ت. كم تبلغ مدة خدمتهم بالجهاز؟
   ث. كيف يتم إعفاء مسئول من منصبه (نهاية مدة الخدمة؛ الاستقالة؛ الإقالة المسببة من الخدمة؛ سن التقاعد)؟
   ج. مؤهلات التعيين؟

3. واجبات الجهاز الجديد وسلطاته:

أ. ما هي المسئوليات التي سيتحملها الجهاز، وكيف ستسهم تلك المسئوليات في تغيير أو القضاء على مسببات السلوكيات غير السوية الحالية من جانب القائمين الرئيسيين بالأدوار؟

1. ما هي التدابير المشجعة على الإلتزام بالقانون التي سيستخدمها مسئولو الجهاز لتأدية مسئولياتهم؟

2. هل سيخوّل الجهاز سلطة فرض العقوبات؟

3. هل سيكون لدى الجهاز فرصة وإمكانية تنفيذ القانون الجديد بفعالية ؟

4. وظائف المدخلات

أ. ما هي الإجراءات التي سيتبعها الجهاز لتحديد الموضوعات التي سيتخذ قرراً بشأنها، وممن سيحصل على المعلومات بشأن تلك الموضوعات، وما هي أولويات الاختيار؟

ب. من الذي سيستشيره مسئولو الجهاز حول كيفية تنفيذ تفاصيل القانون؟

1. ما هي الإجراءات التي يتعرف عن طريقها مسئولو الجهاز على آراء مختلف جماعات المصالح حول كيفية تنفيذ القانون، وممن يعرفون؟

2. ما هي الإجراءات التي عن طريقها يجمع مسئولو الجهاز حقائق تساعدهم في اتخاذ القرار حول كيفية تنفيذ الأحكام التفصيلية للقانون، وممن يجمعون تلك الحقائق؟

ج. كيف يعين ويدرب الجهاز أفراده؟

5. وظائف إبداء الملاحظات

أ. كيف يعرف الجهاز ما إذا كان القانون يتم الالتزام به، أم لا؟

تجيز كل الأجهزة التنفيذية تقريبا تقديم الشكاوى: هل سيكون الجهاز ملزما أيضا بالتقصي عن مخالفات القانون؟

1. هل ينتظر الجهاز حتى يتقدم الناس بشكواهم؟

أ. من الذي له صفة تؤهله لتقديم الشكاوى؟

ب. ما هي الإجراءات التي يمكن أن يتبعها أولئك الذين تؤهلهم صفتهم لتقديم الشكوى؟

2. هل يتعين على الجهاز إرسال وكلاء عنه للتقصي عما إذا كان يتم الإلتزام بالقانون بشكل مناسب، أم لا؟

أ. وكيف يتسنى له ذلك؟

هل يتم ذلك عن طريق إرسال وكلاء إلى ميدان العمل؟ أم عن طريق الرد على طلبات من المسئولين التابعين؟ أم عن طريق طلب ملاحظات من المتأثرين بالقانون، خاصة من الضعفاء والمحرومين على مدار التاريخ؟

ب. كيف يحصل الجهاز على حقائق حول الالتزام، أو عدم الالتزام، بالقانون؟

1. هل عن طريق الاستقصاءات التي يجريها موظفو الجهاز؟

2. أم عن طريق الجلسات العلنية؟

3. أم عن طريق مساعدة الخاضعين للقانون على الوصول إلى تقييم تنفيذ القانون، واتخاذ خطوات لإدخال التحسينات عليه[11]؟
4. أم عن طريق تكليف جهاز بحثي باستقصاء الأسباب وتقديم التقارير؟
5. أم عن طريق عقد جلسات استماع حول الاتهامات الموجهة كتابياً؟

من الملائم اتباع هذا الإجراء خصوصاً عندما يكون الشخص متهماً بمخالفة يمكن أن تؤدي إلى العقاب، أو إنزال الدرجة الوظيفية، أو فقدان الوظيفة، إلخ)؟

6. عمليات تحويل المدخلات والملاحظات إلى قرارات

وبعبارة أخرى، ما هي الإجراءات التي عن طريقها يجمع الجهاز بين المدخلات والملاحظات ليصل إلى قرار؟

أ. إذا كان للجهاز التنفيذي جهة مسئولة عن صنع القرارات ومخولة اتخاذ قرارات تنفيذية:
1. من يعين أعضاء تلك الجهة، وما هي الإجراءات واجبة الاتباع، وما هي المؤهلات التي يجب توافرها فيمن يعيّنون، وما هي مدة خدمتهم في الجهاز؟
2. ما هي نسبة الأعضاء الذين يجب أن يصوتوا لصالح اقتراح ما؟
3. هل القرارات فردية أم جماعية؛ وبعبارة أخرى، إذا كانت الجهة صانعة القرار بالجهاز تضم العديد من الأعضاء، هل يجب عليهم أن يجتمعوا ويناقشوا المسألة، أم يُكتفي بأن يكتب كل منهم رأيه الخاص؟

ب. هل يجب على صانعي القرار أن يرفقوا بقراراتهم بياناً بالأسباب؟
1. ما هي الصيغة التي يجب أن يكتبوا بها هذا البيان؟
2. هل يجب أن تتضمن قراراتهم بيانا بالوقائع إضافة إلى بيان الأسباب؟
3. هل يجب عليهم أن يقدموا بيانات مكتوبة بالأسباب؟

7. التظلم

ملحوظة: يجب أن يضمن القانون وجود شكل من أشكال التظلم من قرارات الجهاز.

وفي بعض الأحيان ينص مشروع القانون على التنفيذ من خلال كيانات لا تحكمها مباشرة القواعد الإدارية القائمة؛ إما عن طريق هيئات حكومية مستقلة أو كيانات خاصة غير حكومية تعمل وفقاً لشكل من أشكال التعاقد مع جهة حكومية. ولكي يبرر التقرير البحثي اختيار هيئة حكومية كجهاز تنفيذي، يجب أن يستعرض المزايا والعيوب الممكنة لتلك الهيئة لضمان أن تتبع سلوكيات ملائمة في التنفيذ.

ج. التنفيذ بواسطة هيئة حكومية

لتنفيذ أنواع معينة من القوانين، لاسيما للتحرر أساساً من إجراءاته الإدارية «الروتينية»، يلجأ بعض المشرعين إلى الهيئات الحكومية. ولهذه الهيئات مزايا وعيوب:

11. على سبيل المثال، يمكن أن يعقد المفتش العام المسئول عن التوسع في استخدام التكنولوجيا الزراعية اجتماعات مع السكان المحليين للاستماع إلى تقارير منهم حول مدى كفاءة الوكلاء المحليين في أداء عملهم بموجب القانون.

1. يتوفر لدى الهيئة الحكومية عادة قدر كبير من الحرية بعيداً عن السيطرة الوزارية أكثر مما يتوفر لدى الوزارة أو أي جهاز إداري تابع لها. ويدعي بعض الناس أن هذا يجعل الهيئة تستجيب بشكل أيسر للفرص التجارية أو شبه التجارية. (لتنفيذ بعض المهام التي تؤديها وزارة الطرق العادية والسريعة في غير ذلك من الأحوال، تنشئ بعض الحكومات هيئة حكومية لبناء الطرق. ولقد أنشأت حكومات عديدة هيئات حكومية لإدارة المشروعات التجارية أو المصانع المملوكة للدولة).

2. عند التعامل مع العاملين، حتماً ستتبع الإدارة الحكومية بشكل ثابت القواعد العامة للخدمة الحكومية؛ بينما لا تتبع الهيئة الحكومية عادة نفس القواعد (فالقانون الذي أسس الهيئة الحكومية يمكن أن يعفيها من تلك القواعد).

3. ينطبق ذات الشئ على قواعد المساءلة المالية. ويمكن أن يحرر ذلك، الهيئة من كثير من الروتين الذي يجب أن تتبعه الوزارات.

ومن ناحية أخرى، تنشأ مشاكل جديدة عن اللجوء إلى الهيئات الحكومية. وفي الواقع، تحتوي كل المزايا المذكورة سابقا على بذور خطر من أكبر الأخطار التي تواجه الإدارة الرشيدة؛ وهو الفساد. ودائما ما يكون هذا الخطر قائما. وبوجه عام، يؤدي إعطاء مسئولي الهيئة سلطة تقديرية غير محدودة، فيما يتعلق بالأمور المالية، إلى أن يتخذوا، من خلال العمل تحت «ستار الهيئة»، قرارات ليست من أجل المصلحة العامة، ولكن من أجل مصلحتهم الشخصية. وللتقليل من حجم هذا الخطر، يجب على الصائغين التأكد من أن مشروع قانونهم يتضمن آليات رقابة من المرجح أن تضمن الشفافية والمحاسبة، وبقدر الإمكان، المشاركة. ويناقش الفصل الرابع عشر أدناه الآليات المحددة لصياغة مشروعات القوانين بما يكفل درء الفساد. وينبغي على الصائغين الذين يقترحون إنشاء هيئات حكومية لتنفيذ مشروع القانون أن يوضحوا في تقاريرهم البحثية أن أحكام مشروع القوانين تسد كافة الثغرات التي يمكن للفساد أن يستشري من خلالها.

د. التنفيذ بواسطة جهاز من القطاع الخاص

يسعى بعض المشرعين إلى تنفيذ برامج حكومية من خلال القطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، يمكن لمشروع قانون بشأن المستشفيات أن يخول وزارة 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؛ وفي كثير من البلدان، يجيز التشريع للوزير التفاوض على عقود مع منظمات غير حكومية لإدارة برامج للرعاية الاجتماعية.

ويجب على الصائغ الذي يقترح إسناد التنفيذ إلى جهة خاصة أن يدرج بالتقرير البحثي تقييماً واضحاً للمزايا والعيوب الممكنة لذلك. ويؤكد معظم المناصرين لإسناد مهمة تنفيذ القوانين إلى جهات خاصة أن من المزايا الرئيسة لذلك أن تلك الجهات تجلب معها مواردها الخاصة، بما في ذلك أفرادها ومواردها المالية والمادية، لأداء مهمة تنفيذ القانون. ويزعم البعض أن المشروعات الخاصة، بشكل عام، أكفأ في عملها من المشروعات الحكومية، ربما نتيجة للمنافسة أو

لاهتمام صاحب المشروع بالتكلفة. ويجب أن يقيّم التقرير البحثي بشكل دقيق تلك الحقائق. فعلى سبيل المثال، قد تثبت فعالية عقد أبرمته مدينة بالولايات المتحدة مع إحدى الشركات الخاصة لجمع القمامة. ومع ذلك، لا يمكن للمرء أن يتخيل أن بمقدور مشروع خاص أن يتولى تشغيل نظام الإشراف الملاحي أفضل من الحكومة الأمريكية نفسها عن طريق خفر السواحل. ولأن المشروعات الخاصة، عادة، تسعى لزيادة أرباحها، قد يثبت عدم ملاءمة تلك المشروعات، لاسيما، لتنفيذ الأنشطة الحكومية التي تتطلب نوعاً ما من إعادة توزيع الموارد أو تحسين الخدمات المقدمة للفقراء.

وعلاوة على ذلك، قد تخفي الممارسات التي تدعي تعزيز الفعالية في طياتها سلوكيات تصفها قواعد الجهاز الحكومي بالفساد. ومرة أخرى، يجب أن يوضح التقرير البحثي أن المزايا الإجتماعية-الاقتصادية للخصخصة تفوق تكاليفها وتضمن الحماية الكافية لأموال الحكومة من سوء الاستخدام.

وبصرف النظر عن شكل الجهاز التنفيذي، تتطلب الإدارة الرشيدة من الصائغ أن ينظم الجهاز بحيث يكون من المرجح أن يتخذ قرارات غير تعسفية.

3 التأكد من صنع قرارات غير تعسفية

تتطلب الإدارة الرشيدة اتخاذ قرارات غير تعسفية. ولا يمكن لأي شخص أن يقرر من مجرد النظرة السطحية للقرار ما إذا كان سيفي بهذا المعيار، أم لا. ومن المرجح أن ينشأ القرار غير التعسفي عن اتباع صانع القرار، بقدر الإمكان، خطوات عملية تقوم على الاستدلال المستمد من التجربة وفقاً لقاعدة سبق وضعها. وهذه الخطوات بمثابة وسائل لمراقبة الجودة. ويجب أن يبين التقرير البحثي أن عملية صنع القرار التي يفرضها مشروع القانون تضمن أن يقدم كل المنتفعين مدخلات من الحقائق والمنطق، وأن يتخذ صناع القرار قرارهم وفقاً لقاعدة سبق وضعها بأسلوب يخضع للمساءلة ويتميز بالشفافية. وبعبارة أخرى، يجب أن يثبت التقرير البحثي أن الخطوات العملية المتبعة تفي بالمتطلبات اللازمة لصنع قرار غير تعسفي. (انظر مربع 5-8).

مربع 5-9: القواعد التي تجعل من المرجح اتخاذ قرارات غير تعسفية

لكل نظام قانوني إداري مجموعة من القواعد التي تضمن صنع قرار غير تعسفي. ففي بريطانيا، تستخدم المحاكم مصطلح «العدالة الطبيعية». ويعنى ضرورة توافر عنصرين رئيسين: صانع قرار محايد وقاعدة يشار إليها بصفة عامة بالعبارة اللاتينية "audi alterem partem"؛ ومعناها «استمع إلى كلا الطرفين». ويعتمد القانون الإداري الأمريكي، عادة، على القاعدة الإلزامية التي يفرضها الدستور الفيدرالي وهي ضرورة «اتخاذ الإجراءات الصحيحة لتطبيق القانون». وهي عبارة مبهمة أحاطتها المحاكم بالعديد من القواعد بحيث أضافت المزيد من الإجراءات التي من المرجح أن تسفر عن قرارات غير تعسفية.

وتهدف المتطلبات الأربعة التي يؤكد عليها هذا الدليل في إطار حُكم القانون - وهي ضرورة اتخاذ القرار بموجب قاعدة ما، ومشاركة المنتفعين، والشفافية، والمساءلة - إلى تحقيق الهدف المشترك لتلك المتطلبات.

وعند تنفيذ قاعدة ما، يجب على المديرين وغيرهم عادة أن يفصلوا في الحالة التي أمامهم بناء على الحقائق الخاصة بها. ومثال ذلك، ضرورة أن يفي الاقتراح المقدم من منجم النحاس بشروط اللوائح المتعلقة بحماية البيئة؛ وأن يكون هؤلاء المزارعون السبعة بحاجة إلى طريق فرعي وفقاً للقانون؛ وأن تكون هذه المجموعة من النساء الريفيات قد توافرت فيهن الشروط اللازمة للحصول على قرض لعمل مشروع تعاوني لزراعة الكرنب؛ وأن تفي مخططات المبنى بشروط الترخيص؛ وأن تكون هذه الشركة قد خالفت اللوائح الخاصة بالتحديد المسبق للأسعار. وتشمل الأطراف المعنية، سواء أكانوا مؤيدين أم معارضين للقرار المقترح، المصدر المرجح لهذه النوعية من الحقائق. ومن الضروري لصنع قرارات تقوم على حقائق معينة تتعلق بأحداث أو مواقف معينة، الحصول على مدخلات من الأطراف المعنية على وجه الخصوص. ويمكن أن تقدم هذه الحقائق خلال جلسة استماع تجري فيها مداولات، أو عن طريق تقديم مستندات، أو من خلال أية قنوات أخرى محددة. وقد يكون لأطراف أخرى مكانة تسمح لها بتقديم مزيد من الحقائق، ولكن ينبغي الاستماع إلى الأطراف المتضررة.

ولا يشكل الشرط الذي يقضي بأن يتاح للطرف المتضرر الحصول على فرصة لتقديم الحقائق، حقًا جوهريًا مبهمًا «من حقوق الإنسان»؛ إذ إن هذا الشرط قائم وبدونه، لن يحصل صناع القرار على المعلومات التي يستندون إليها عند اتخاذ قراراتهم، وإلا غدت هذه القرارات على أفضل تقدير قرارات تعسفية.

وإلى جانب ضرورة أن تضمن الخطوات العملية المتبعة وجود مدخلات عن الحقائق اللازمة، يجب أن تضمن اتخاذ القرار وفقاً لقاعدة ما. وفي الحالة التي يخول فيها مشروع القانون مسئولاً اتخاذ قرار على أساس سلطته التقديرية، فإن هذا المشروع بصفة خاصة ينبغي أن ينص على العوامل التي يجوز لصانع القرار، أو يجب عليه، أن يضعها في الاعتبار عند البت في مسألة ما. ولا يمكن لشخص أن يصف قرارًا بأنه قد اتخذ وفقاً لقاعدة ما إذا كان لصانعه سلطة تقديرية مطلقة عند اتخاذه. وتأخذ تلك السلطة شكل السماح للمسئول بتحديد العوامل التي توضع في الاعتبار وتلك التي يتم تجاهلها عند البت في مسألة ما. وفي مشروع القانون، يمكن للصائغ إما أن يضع معايير محددة لكل قرار قد يتخذه المسئول المختص، أو يحدد في الجزء الخاص بالأهداف والغايات، المعايير العامة لنوعية معينة من القرارات. وتمثل تلك المعايير الأساس الضروري لاتخاذ القرار وفقاً لقاعدة ما.

4 حل النزاعات والمساءلة

بصرف النظر عن الشكل المؤسسي الذي يحدده القانون لتنفيذ أحكامه، لا مفر من نشوب نزاعات حول القرارات التنفيذية لمسئولين معينين. وينبغي أن ينص القانون على آلية لحل النزاعات التي تنشأ عن التنفيذ لسببين: أولاً، يتطلب السلام الاجتماعي عادة وجود مكان لتسوية النزاعات الخطيرة. وثانياً، عندما ينشأ نزاع (كما يحدث كثيرًا) بين مواطن ومسئول تنفيذي، لا تقتصر آلية حل النزاعات فقط على توفير وسيلة الحل بعينها، وإنما تحاسب المسئول المتسبب في الخطأ الذي أدى إلى حدوث النزاع في الواقع. وفي أغلب القوانين يشكل نظام تسوية النزاعات الوسيلة الرئيسة النمطية لتنفيذ القواعد الموجهة إلى المسئولين، ومن ثم، يعتبر المؤسسة الرئيسة التي تضمن خضوعهم للمساءلة.

وإذا كان مشروع القانون يطبق تسوية النزاعات بوصفها نظامًا للتنفيذ؛ على سبيل المثال، قانون العقد contract law، فلا يحتاج الصائغ لأن يولي المسألة مزيدًا من الانتباه؛ لأنه في مثل هذه النوعية من القوانين يتم تسوية النزاع وتنفيذها في إطار نفس الأنماط المؤسسية. أما إذا كان القانون يطبق نوعًا آخر من نظم التنفيذ؛ مثلا، جهاز تنفيذ إداري أو هيئة حكومية أو جهاز تنفيذ من القطاع الخاص، فيجب أن يتضمن القانون آلية منفصلة للفصل في النزاعات. وتؤدي معظم المحاكم على مختلف درجاتها هذه الوظيفة في حالة عدم وجود أي نظام آخر. فإذا رفض مسئول أن يعطي مواطنًا معاشه المستحق له، فإنه يمكن لطالب المعاش المتضرر، في حالة عدم وجود بديل، أن يطعن في هذا القرار بأن يرفع قضية.

وتتطلب أنشطة التنفيذ المختلفة أنواعًا عديدة من أنظمة تسوية النزاعات والمساءلة. فضمان المساءلة عن استخدام الأموال العامة يتطلب مؤسسات تختلف عن تلك اللازمة للتأكد من وفحص قرارات محددة تؤثر على الأفراد (على سبيل المثال، منح أو رفض منح سباك رخصة عمل) أو لإعداد وإصدار تشريع فرعي (على سبيل المثال، قاعدة بجهاز ما، تُلزم المصانع لتعزيز السلامة بأماكن العمل، أن تستبدل، خلال ستة أشهر من تاريخ اللائحة، مادة الأسبستوس العازلة المستخدمة في الحوائط بمادة عازلة أخرى تم اعتمادها).

وتنص بعض الأنظمة على المساءلة من القمة إلى القاعدة عن طريق الرؤساء (على سبيل المثال، على يد مسئولين إداريين أعلى مستوى، أو جهاز رقابي، أو المحاكم). ولتعزيز عملية المشاركة الديمقراطية، تنص أنظمة أخرى على المساءلة من القاعدة إلى القمة؛ أي عن طريق المنتفعين وأجهزة المجتمع المدني والهيئة التشريعية). ويركز هذا القسم فقط على المؤسسات التي تستخدم نظام المساءلة من القمة إلى القاعدة في القرارات التي تؤثر في الأفراد، مثل المسئول الذي يرفض إعطاء سباك مؤهل رخصة العمل. (يناقش الفصل الرابع عشر بمزيد من التفصيل المساءلة بشكل عام باعتبارها عنصرًا جوهريًا من عناصر الإدارة الرشيدة). وتعد المساءلة من خلال تسوية النزاعات أكثر أنواع المساءلة استخدامًا من القمة إلى القاعدة (تعتبر «من القمة إلى القاعدة» لأن القرار حول أداء المسئول لا يتوقف على جمهور الناخبين أو جهاز شعبي آخر وإنما على مسئول في مستوى أعلى؛ كالقاضي مثلاً).

وتطرح المساءلة من القمة إلى القاعدة، من خلال حل النزاعات، أمرين:

1. ميزة الاستئناف الداخلي.
2. حجم السلطة التي ينبغي أن يتمتع بها المديرون أو المحاكم للفصل في المسائل المتعلقة بالموضوع أو بالشكل.

أ. الاستئناف الداخلي

تخول القوانين الوزراء سلطات وواجبات واسعة النطاق. بيد أنه من الناحية العملية، لا يمارس تلك السلطات إلا مسئولون في تلك الوزارات؛ أحيانًا من مستويات منخفضة. ولمحاسبة هؤلاء، يجب أن يكون لشخص ما، وهو المتأثر بهذه القرارات عادة، سلطة طلب إعادة النظر فيها. وفي أغلب البلدان، يضمن الحق في استئناف القرارات الإدارية من حيث المبدأ، بموجب القواعد القضائية لإعادة النظر، أن تقوم المحكمة بإعادة النظر. ومع ذلك، لا تملك المحاكم دائماً كما ذكرنا قدرة كافية على إعادة النظر؛ إذ إن القضاة، رغم كل شيء، يتمتعون بمؤهلات عامة وليسوا متخصصين. ولذلك، تنص العديد من القوانين على استئناف القرارات داخل الوزارة نفسها، أحيانًا أمام مسئول أعلى مستوى أو هيئة استئناف تشكل أساسًا لهذا الغرض وأحيانًا أمام الوزير المختص شخصيًا.

ومن المشكلات الرئيسة لكثرة الاستئناف، تكلفتها. ولا تسمح أغلب نظم الاستئناف الداخلي تقليلاً للتكلفة بتقديم الأدلة إلا في جلسة استماع واحدة عند نظر المشكلة أمام المستوى الأدنى عادة. أما في المستويات الأعلى، تتخذ الجهة، التي تعيد النظر في المسألة، سواء أكانت داخلية أم أمام محكمة، قرارها وفق سجلات جلسة الاستماع الأولى، وهو ما يثير مسألة توزيع السلطة بين المديرين وتلك الجهة.

ب. توزيع السلطة بين المديرين والمحاكم

من المفترض أن تكون لدى المحكمة الإدارية أو المسئول الوزاري خبرة خاصة بموضوع الاستئناف قيد البحث. ولا يمتلك القضاة، باعتبارهم غير متخصصين، تلك الخبرة. وبقدر ما تكون قرارات الجهاز المعني غير تعسفية، في المسائل التي تقع في نطاق خبرته، ينبغي على المحكمة أن ترجع إلى تلك القرارات. ولكن كيف يلتزم الصائغون بأن يكتبوا قواعد تُلزم المحكمة، عند استئناف قرار للجهاز، بمراقبة حدود سلطة الجهاز التقديرية دون أن يتدخلوا في الوقت نفسه في ممارساتها القانونية غير التعسفية؟

ثمة قاعدة مفيدة وهي أن مشروع القانون قد يتطلب أن توضح المحكمة الإدارية أو المسئول الوزاري حيثيات القرار كتابة مع تحديد الأدلة التي يستند إليها. ويجب أيضاً توضيح أن القضية تقع في دائرة الاختصاص القضائي للجهاز، وأن هناك أدلة قائمة، وأن القرار ينبثق منطقيًا وعقليًا من الأدلة المستشهد بها، وأنه ينسجم مع القانون. وإذا ثبت للمحكمة أن القرار يفي بجميع هذه الشروط فليس لها أن تنقضه حتى إذا كان القاضي قد توصل بشكل مستقل إلى قرار مختلف. وفي الماضي، كانت القوانين السابقة وأحكام المحاكم تعطي للمحكمة التي تقوم بإعادة النظر سلطة نقض القرار إذا استقر في يقينها أن القرار «غير قائم على سبب صحيح». وقد أعطت هذه اللغة المبهمة القضاة سلطة الحكم وفقاً لسلطتهم التقديرية بدلاً من السلطة التقديرية للمديرين دون أن تكون هناك أدلة قوية تثبت أن هذا الاستبدال يحقق عدالة أكبر. وفي بعض البلدان اليوم، تسعى القوانين أو أحكام المحاكم إلى توزيع السلطة بحيث تخصص السلطة التقديرية للمسئولين التي خصتهم بها الهيئة التشريعية في حين تعطي المسئولين رفيعي المستوى أو المحاكم سلطة مراقبة حدود هذه السلطة. وتفعل القوانين والمحاكم ذلك بطرق مختلفة. فبعض المحاكم ترتكن بالكامل إلى الإجراءات الإدارية. في حين توجب بعض القوانين على المحكمة أن تؤكد الحكم ما لم يثبت الطرف المستأنِف «حدوث تحيز أو فساد أو مخالفة للقواعد الإجرائية التي تحكم القرار، أو عدم المشروعية، أو أن القرار تم التوصل إليه دون أدلة (جوهرية أو أدنى دليل) تدعمه».

د. ملخص

يمكن تقسيم الأنواع العديدة المحتملة للأجهزة التنفيذية إلى أربعة رئيسة؛ هي:

١. أجهزة تسوية النزاعات؛
٢. الأجهزة الإدارية؛
٣. الهيئات الحكومية؛
٤. تكليف هيئات من القطاع الخاص.

ولتبرير سبب اختيار نوع أو آخر من الأجهزة التنفيذية، ينبغي أن يبين التقرير البحثي أنه عن طريق تغيير أسباب السلوكيات المسببة للمشكلة أو القضاء عليها، يمكن أن ينفذ مسئولو الجهاز القانون تنفيذاً فعالاً على الأرجح. ويجب أن يثبت التقرير أن مشروع القانون يمنح هؤلاء المسئولين دون غيرهم السلطة التقديرية الضرورية (والمحدودة) اللازمة لتمكينهم من أداء تلك الوظيفة، وأن يحدد المعايير والإجراءات التي تكفل اتخاذهم القرارات بطريقة تتميز بالشفافية والمساءلة وبأسلوب يقوم على المشاركة كلما أمكن ذلك. كما ينبغي أن يوضح التقرير نظام تسوية النزاعات الذي يقترحه الجهاز (بما في ذلك الاستئنافات) ويبين أن خصائصه تحمي المتأثرين بالقانون من القرارات التعسفية لمسئولي الجهاز. وأخيراً، يجب أن يبين التقرير كما ذكرنا في الفصل الرابع، سواء أكان الحديث عن القواعد الموجهة إلى القائمين بالأدوار أو إلى الجهاز التنفيذي، أن من المرجح أن تفوق المزايا الاجتماعية-الاقتصادية المترتبة على الاعتماد على الجهاز تلك المترتبة على أي منهج بديل آخر. وفي الدول التي تنمو بمعدل سريع أو تمر بظروف انتقالية، قد يجد الصائغ أن من المستحيل أن يكتب قانونًا ينص على التفاصيل الضرورية لسلوكيات كل القائمين الرئيسيين بالأدوار.

وفي هذه الحالة يجوز للصائغ أن يصوغ قانونًا غير ذاتي التنفيذ يعطي الجهاز التنفيذي نفسه سلطة إصدار القواعد التفصيلية الملائمة للظروف المتغيرة. وينبغي أن يعطي الصائغون هذا الجهاز سلطة وضع قانون. ويناقش الجزء الثاني مشكلات الجهاز التنفيذي كواضع للقواعد.

3 الأجهزة التنفيذية كمؤسسات واضعة للقواعد

ينبغي على الصائغ عند كتابة تقرير بحثي أن يتخذ قرارات استراتيجية تتعلق بقدر ونوع السلطة التي يمنحها للجهاز التنفيذي من أجل وضع القواعد. فالقانون الذي يستهدف إحداث تحولات في المؤسسات يجب أن يحدد توجيهات دقيقة وتفصيلية للمخاطبين به. ومع ذلك قد تظهر تلك التفاصيل إما في مشروع القانون نفسه، أو في اللوائح التي تصدرها الهيئة التنفيذية.

ويقع كل مشروع قانون في مكان ما في سلسلة متصلة بين مشروع قانون يُفَصِّل كل أحكامه للمخاطبين به (مشروع قانون ذاتي التنفيذ) ومشروع قانون يمنح الجهاز التنفيذي سلطة واسعة النطاق لوضع تلك الأحكام التفصيلية (مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ). ويخول كل مشروع قانون، بحد معين، الجهاز التنفيذي سلطة وضع لوائح لسد أية ثغرة فيه، وهو ما يمثل وظيفة وضع القوانين. ولذلك، تجد أغلب المؤسسات التنفيذية نفسها هي أيضا - وبشكل غير مألوف إلى حد ما - تعمل كمؤسسة واضعة للقوانين.

وكما يوضح نموذج القرار (الشكل 5-1) تختلف الإجراءات التي تتبعها مؤسسات صنعه، والتنظيم الإداري لتلك المؤسسات حسب حجم المخرجات المنشورة. فالمخرجات المكونة من قرارات خاصة باستخدام قانون ما لمجموعة من الحقائق - الأمور اليومية الخاصة بالتنفيذ - تختلف عن المخرجات التي تتكون من لوائح يضعها الجهاز بصفته صانع

القرار. ويبحث هذا الجزء أولاً، الظروف التي تبين للصائغ أن مشروع القانون ينبغي أن يعطي الجهاز التنفيذي سلطات واسعة لوضع القوانين، أي، على سبيل المثال، لصياغة مشروع قانون يميل نحو الجانب غير ذاتي التنفيذ من السلسلة المتصلة. وثانياً، الخطوات التنظيمية والعملية التي ينبغي أن تتبعها المؤسسة التي تضع القواعد.

أ. متى يصاغ مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ؟

تثبت التجارب في كل مكان أن الصائغ قلما يستطيع أن يجمع بيانات كافية ليبرر صياغة قواعد تفصيلية لكل السلوكيات المنشودة، والمتغيرة بالضرورة، الصادرة عن القائمين بالأدوار على وجه الخصوص، لحل مشكلات اجتماعية معقدة في ظل ظروف تتغير باستمرار. فبدون تلك الحقائق الضرورية، لا يمكن للصائغين أن يدعوا أن قواعدهم التفصيلية تستند إلى الاستدلال المستمد من التجربة.

مربع 5-10: تجربة الصين الخاصة بالتشريع غير ذاتي التنفيذ

مرة ثانية تقدم تجربة الصين مثالاً على ذلك. ففي إطار الإجراءات الإصلاحية وتطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي، حاول الصائغون الصينيون جاهدين تصميم مشروعات القوانين الرئيسة المعقدة لإيجاد نظام تخطيطي يلائم «اقتصاد السوق الاشتراكي». وقد كان الغرض من هذه المشروعات هو إصلاح نظام الميزانية بأكمله: أي، إعادة هيكلة برنامج التعليم من مرحلة رياض الأطفال إلى الجامعة، وتناول المسائل «الأبسط» المتعلقة بإنشاء جهاز وطني للتوسع في استخدام التكنولوجيا الزراعية (الجهاز الصيني للتوسع في استخدام التكنولوجيا الزراعية له حوالي مليون وكيل)، أو نظام للحدائق العامة – كل ذلك في إطار نظام سياسي متزايد اللامركزية، يجب أن يفي بمطالب ومطالبات، ربع تعداد السكان تقريبًا. وقد أصبح كاهل الصائغين مثقلاً بمهمة إجراء البحث اللازم لإعداد مشروعات قوانين تحدد السلوكيات الملائمة للأطراف الفاعلة المتعددة في كل مجال من هذه المجالات واسعة النطاق. ولذلك، كبديل أكثر عملية، أعد الصائغون الصينيون تشريعًا غير ذاتي التنفيذ خولوا بموجبه الأجهزة التنفيذية المعنية العديدة سلطة بحث، وصياغة، وتنفيذ اللوائح التي تحدد السلوكيات التفصيلية المطلوبة من المخاطبين بالقانون الجديد. وفي إطار تبني تشريع غير ذاتي التنفيذ، اتبع الصائغون الصينيون تيارًا عالميًا بادرت به دول رأسمالية.

ومنذ السنوات الأولى للرأسمالية كان مستثمرو القطاع الخاص يطالبون دائماً بقوانين لا تخضع للسلطة التقديرية التي يمارسها المسئولون والإداريون. وقد عانوا بما فيه الكفاية من محاولة تخمين اتجاهات الأسواق المتقلبة والمتغيرة. وعندما كان رأسمالهم يتعرض ليس فحسب لأخطار تقلبات السوق وإنما أيضاً للنزوات المتغيرة للمسئولين، كان المستثمرون يخافون من الاستثمار. وطالب المستثمرون بقوانين تفصيلية موثوق بها ويمكن التحقق منها لكي يستطيعوا أن يضعوها في الاعتبار عند التخطيط لمشروعاتهم التجارية. وفي أواخر القرن التاسع عشر، زعم الكاتب الإنجليزي «دايسي» Dicey أن الصفة المميزة لحكم القانون الإنجليزي تكمن في تأكيدها على أن ممتلكات الشخص أو حريته لا تعتمد على السلطة التقديرية الإدارية [12]. (إلا أن دايسي كان مخطئاً في ذلك فما قاله لا يصف الحقيقة بل يعكس حلمًا يداعب خياله).

12. Hebert A. Simon, Models of Bounded Rationality (1982).

وحيث إن الاقتصادات الرأسمالية ازدادت تعقيدًا، واجه المشرعون صعوبة متزايدة في الاستمرار في سن كل القواعد التفصيلية المسبقة الضرورية لحل المشكلات الاجتماعية متزايدة التعقيد ودائمة التغيير التي تعاني منها مجتمعاتهم. وكما فعلت الصين في التسعينيات، أدركت الدول الصناعية في وقت لاحق الحاجة إلى وضع تشريع غير ذاتي التنفيذ[13].

وإلى حد ما، فإن كل جهاز من الأجهزة التنفيذية يكتب قواعد تستكمل تفاصيل القانون. وطالما أن الجهاز التنفيذي يكتب القواعد، فإن ذلك الجهاز يصبح مؤسسة لوضع القواعد. وينبغي على النظم الإدارية لصنع القرار أن تستجيب لمخرجاته المتوقعة. فالإجراءات المطلوبة للتوصل إلى تنفيذ قرارات غير تعسفية عادة ما تختلف بشكل ملحوظ عن تلك المطلوبة لوضع قواعد حكيمة. وللتأكد من اتخاذ قرارات غير تعسفية في عملية وضع القواعد، ما هي الترتيبات التنظيمية والخطوات العملية التي ينبغي على الصائغ أن يدرجها في مشروع قانون يتعلق بالمهام التشريعية لجهاز ما؟ يعطي الملخص تعريفًا أكثر دقة لمصطلحي «ذاتي التنفيذ» و«غير ذاتي التنفيذ» فيما يتعلق بمشروعات القوانين، كما يحدد أربعة أنواع من الظروف التي يبدو أنها تستلزم وضع قانون غير ذاتي التنفيذ. ويقدم القسم التالي له كيفية تنظيم شكل التقرير البحثي بأسلوب يسمح له أن يبرر بشكل مناسب النظم المحددة للمهام التشريعية للجهاز التنفيذي.

1 تعريف القانون «ذاتي التنفيذ» و القانون «غير ذاتي التنفيذ»

يجب أن يحدد القانون في النهاية سلوكيات المخاطبين بطريقة مفصلة بشكل كافٍ ليضمن أنهم يفهمون بالتحديد ما يقتضيه القانون، وما يحظره، وما يسمح به. وفي بعض القوانين، مثل القانون الجنائي على سبيل المثال، وهو مثال جيد بلا جدال، عادة ما يتضمن التشريع نفسه تلك التفاصيل، ومن ثم، يعتبر القانون «ذاتي التنفيذ». وتحدد قائمة الفحص الأولى للتقرير البحثي (مربع 4-11) نوع التبرير المطلوب لوضع قانون ذاتي التنفيذ في معظمه.

ومع ذلك، للتعامل مع مشكلات اجتماعية كبرى شديدة التعقيد ومتغيرة، يجوز للائحة أن تقرر سن قانون غير ذاتي التنفيذ يخول الجهاز التنفيذي سلطة صياغة أنواع القواعد التفصيلية التي ينبغي على القانون الفعال في النهاية أن يوجهها إلى المخاطبين به، أي، القواعد التي سيقوم الجهاز نفسه بتنفيذها لاحقًا. ولتبرير سبب منح مجموعة غير منتخبة من المسئولين سلطات وضع القوانين، ما العوامل التي يجب على الصائغ أن يدرجها في التقرير البحثي؟

2 لماذا يقوم الصائغون في بعض الأحيان بصياغة قوانين أغلبها «غير ذاتية التنفيذ»؟

لسبب واحد أو أكثر من بين أربعة أسباب، لا يجد المشرعون في كل مكان أمامهم سوى اختيار واحد وهو إدخال عوامل غير ذاتية التنفيذ في قوانينهم.

أ. صعوبة الموضوع المطروح للبحث

قد يقوم المشرعون المحنّكون بسن قانون غير ذاتي التنفيذ للتعامل مع المشكلات شديدة الصعوبة والتعقيد. وهو ما يمنح الجهاز التنفيذي سلطة ومسئولية جمع الأدلة المتعلقة بأسباب السلوكيات المسببة للمشكلة وصياغة قواعد تفصيلية تحث

13. S. Diver, (The Optimal Precision of Administrative Rules', 93 Yale L. J. 65 (1983). Edward Rubin, "Law and Legislation in the Administrative State", 89 Col. L. Rev. 369 (1989).

على اتباع السلوكيات الجديدة المنشودة. وفي الواقع، يمنح المشرعون مسئولي الجهاز سلطة تقديرية محدودة لتقرير ماهية التدابير الأولية الواجب اتخاذها وإدخال تدابير جديدة كلما اكتسبوا الخبرة. وطالما كان لمشروع القانون عناصر غير ذاتية التنفيذ، فإنه يُمكِّن الجهاز من ممارسة التجربة.

ب. كثرة القائمين بالأدوار وكثرة السلوكيات

عادة ما تخاطب مشروعات القوانين المعقدة الكثير من القائمين بالأدوار الذين يشتركون في مجموعة متنوعة من السلوكيات المسببة للمشكلة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن مهمة تحديد كل سلوك من هذه السلوكيات وتفسيرها تفسيراً وافيًا يتخطى إمكانيات الصائغين إلى حد كبير. وبدون تلك المعلومات عن كل سلوك من هذه السلوكيات، لا يستطيع الصائغون أن يصوغوا أو يبرروا قواعد مناسبة ذاتية التنفيذ. وبدلاً من ذلك، قد يقررون صياغة مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ يحدد المعايير والإجراءات التي قد يقوم الجهاز بموجبها بجمع الحقائق المطلوبة وصياغة التشريعات الفرعية الملائمة.

ج. الاختلاف الشاسع في الظروف

تتطلب في العادة مشروعات القوانين المقترحة، لا سيما، في بلد واسع جغرافيًا، قواعد تفصيلية موجهة إلى أناس يعيشون في ظروف تختلف اختلافاً شاسعًا. إن مواجهة ظروف مختلفة كاختلاف الظروف الموجودة في المراكز التجارية العمرانية الصاخبة في «جوانجزهو»، و«شنغهاي»، 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. وعوضًا عن ذلك، يسنون قوانين غير ذاتية التنفيذ تتطلب أجهزة محددة لوضع قواعد تفصيلية ملائمة لكل ظرف من هذه الظروف المختلفة.

د. التغير السريع

في الدول النامية والدول التي تمر بمراحل انتقالية، مثل الصين، وكذلك في الدول الرأسمالية المتقدمة، عادة ما تؤدي الظروف الاجتماعية-الاقتصادية سريعة التغير إلى صعوبة صياغة مشروعات قوانين تحدد تفاصيل السلوكيات المستقبلية للأطراف الاجتماعية الفاعلة ذات الصلة. وفي السنوات التالية لسن القوانين قد تتطلب الظروف المتغيرة سلوكيات جديدة. وفي تلك الظروف لا يكون أمام الصائغين سوى خيارات قليلة جداً. فبدلاً من تحديد سلوكيات تبدو ملائمة للظروف القائمة، ينبغي عليهم أن يصوغوا مشروعات قوانين تنص على المعايير والإجراءات التي تستطيع المؤسسات التنفيذية بمقتضاها صياغة قواعد جديدة ملائمة.

وهناك مثال صيني آخر مستمد من قانون التوسع الزراعي. فقد أدرك الصائغون الصينيون أنه لا يمكن لقانون واحد أن يحدد بشكل مناسب السلوكيات التفصيلية لما يزيد على مليون أو أكثر من وكلاء التوسع الزراعي الذين يساعدون صغار المزارعين الصينين، حيث يعمل ما يزيد على مائتي مليون مزارع منهم في ظروف مناخية وجغرافية تختلف اختلافاً شاسعًا وذلك لزيادة الإنتاجية الزراعية. وبدلاً من ذلك حدد فريق صائغي مشروع القانون المعايير والإجراءات التي تتشاور بموجبها وزارة الزراعة مع جهاز التوسع الزراعي، والحكومات المحلية والإقليمية، والمزارعين. وباستخدام تلك

العملية القائمة على المشاركة، تمكن الصائغون الوزاريون من صياغة لوائح فرعية ملائمة تتوافق مع السكان المحليين والفترات الزمنية المحددة. ولضمان المراجعة الدقيقة لهذه القواعد حتى تتلاءم مع الظروف المتغيرة، حدد مشروع القانون أيضاً بعض الوسائل التي يجب على الوزراء، من خلالها أن يشركوا المزارعين والأطراف الفاعلة الأخرى ذات الصلة في مراقبة عملية تنفيذ اللوائح وتقييمها.

تمرين 5-1: قانون ذاتي التنفيذ أم غير ذاتي التنفيذ؟

لتقرير ما إذا كان ستتم صياغة قانون ذاتي التنفيذ أو غير ذاتي التنفيذ، فكر مليًا في كل سؤال من الأسئلة المقترحة في مربع 5-11، وإذا كنت ترى أن القانون ذاتي التنفيذ سيفي بالمطلوب، فحدد الإجابات التي يجب أن يتضمنها التقرير البحثي.

ب. إعداد تقرير بحثي لتبرير سبب تمكين وتخويل جهاز ما سلطة إصدار قواعد معينة (قانون غير ذاتي التنفيذ [14]).

كيف يمكن أن تبرر أحكام مشروع قانون تحدد المهام التشريعية لجهاز تنفيذي ما؟ يبدأ هذا التبرير بمقدمة وبيان لما ينطوي عليه ذلك من صعوبة.

1 المقدمة والمشكلة

يجب أن توضح مقدمة التقرير البحثي، إلى حد ما، الصلة بين المشكلة قيد البحث والمشكلات الكبرى التي تواجه السلطة الحاكمة. وبالنسبة إلى مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ في أغلبه تجسد هذه المشكلة بشكل أو بآخر المفارقة الأساسية للديمقراطية، فهناك عدد قليل نسبيًا من المسئولين المنتخبين لفترات مؤقتة، يهدفون إلى السيطرة على أنشطة الآلاف بل وأحيانًا الملايين من المسئولين المُعينين. ومن حيث المبدأ، يمارس المسئولون المنتخبون تلك السيطرة بموجب القانون، ودون سلطة القانون لن يتمكن أي مسئول معين من أن يحرك ساكنًا. وتمس هذه القاعدة (قاعدة تجاوز السلطات) جوهر القانون. (انظر الفصل الحادي عشر).

ولكن بقدر ما يقوم الجهاز التنفيذي بوضع القواعد التي تحكمه، بقدر ما يخالف على ما يبدو تلك القواعد. وفي عدة مناطق من العالم، أدى ذلك إلى إلحاق سمعة سيئة بعملية وضع القواعد الإدارية. وفيما يبدو ظاهريًا أنه تجاهل للهيئة التشريعية المنتخبة ديمقراطيًا، تخالف القوانين غير ذاتية التنفيذ على ما يبدو قاعدة عدم تجاوز السلطات. ولأن الهيئات التشريعية لا يمكنها بسهولة أن تعدل القواعد بما يتلاءم مع الظروف المحلية والتغيرات التي تطرأ حتماً بمرور الوقت، فإن المسئولين المنتخبين لا يكون أمامهم أي بديل سوى تبني قوانين غير ذاتية التنفيذ. ولذلك، ينبغي على التقرير البحثي لمشروع قانون غير ذاتي التنفيذ أن يوضح أسباب وضع قانون كهذا يمنح الإداريين مجالاً للتجربة وجمع حقائق جديدة واستخدام المنطق لتحديد سلوكيات جديدة تفصيلية تتلاءم والظروف المختلفة اختلافاً شاسعاً والمتغيرة بسرعة.

14. للأسباب المذكورة في مربع ٥-١، يعتبر كل قانون في التقليد الفرنسي، من الناحية العملية، قانونًا غير ذاتي التنفيذ.

ومع ذلك، ففي مناطق كثيرة من العالم، لم تشجع اللوائح الإدارية على إحداث التغيرات التي حددتها. وفي كثير من الأحيان؛ وكما تنبأ الناقدون لها، حجبت تلك اللوائح سوء الإدارة والفساد.

2 التفسيرات

لماذا تفشل عملية صنع القرارات الإدارية عادة؟ بصفة عامة، تساعدنا الفئات نفسها التي تطرح فرضيات معينة تبرر التنفيذ غير الفعال، على تبرير عملية صنع القرارات الإدارية غير الفعالة؛ وذلك من حيث: تنظيم الجهاز التنفيذي وعملية وضع القوانين فيه؛ وقدرات المسئولين؛ والمصالح الشخصية للمسئولين وأيديولوجياتهم. وبصفة خاصة تختلف أنواع الحقائق المطلوبة لعملية وضع القواعد، والتي يطلق عليها البعض «الحقائق التشريعية» اختلافًا شديدًا عن الحقائق المحددة بزمن ووقت معين، واللازمة لتنفيذ أو البت في مسألة ما وفقاً للقواعد القائمة. ويجب أن يكون التشريع مبنيا على بيانات تمثل الإحصائيات أحد جوانبها فحسب (انظر الفصل السادس). ولا تتطلب عملية وضع القواعد توفير حقائق مستمدة من أحكام سابقة وإنما حقائق تشريعية. ولذلك، تتطلب تنظيمات وضع القواعد مدخلات وعمليات لتحويل المدخلات إلى قرارات، تختلف اختلافًا كبيرًا عن خطوات الفصل في القضايا.

وتمتلك الأطراف المحددة التي تواجه مشكلة ما معرفة خاصة ومصلحة في توجيه انتباه صناع القرار إلى الحقائق المستمدة من الأحكام السابقة. وبالنسبة إلى «الحقائق التشريعية»، من المرجح ألا تكون أطراف المشكلة المحددة هي فقط التي تمتلك المعرفة الخاصة والمصلحة، بل أيضاً المنتفعون بوجه عام. وعند وضع قواعد عامة، يلجأ الإداريون إلى تضييق نطاق القنوات التي يتلقون من خلالها الحقائق والأفكار بدلاً من توسيع نطاق المدخلات التي يبحثونها. ولا يستمعون في الغالب إلا لعملائهم المفضلين فقط. (ففي النظام البريطاني على سبيل المثال، عادة ما تحصل «الأطراف المعنية» دون غيرها على تلك الحقائق – ويحدد كبار الموظفين المدنيين من هو «الطرف المعني»). وفي عملية لوضع قانون بصفة خاصة – لا سيما تلك التي تمنح امتيازات للأطراف المعنية مباشرة بالموضوع قيد البحث – (كما هي الحال في جلسة استماع على غرار جلسات المحاكم)، من المحتمل ألا يكون صناع القرار على دراية بالنطاق الواسع للحقائق التشريعية التي يجب أن يكونوا على دراية بها قبل وضع لائحة جديدة. وفي كثير من الأحيان، يصدر الوزراء عادة لوائح بها ضمانات تستند إلى دراسات تجريبية، وهو ما يعد صفة فعالة لاتخاذ قرارات تعسفية.

وقد تعانى عمليات التحويل أيضاً من نقاط ضعف كبيرة. فما لم يحدد التشريع – الذي يمنح السلطة المخولة – المعايير والإجراءات الكافية، فإنه يمنح صناع القرار سلطة تقديرية غير محدودة تقريبًا. وعندما يحصل صناع القرار على مثل هذه السلطة دون أن يخضعوا لأية مساءلة، فمن اليسير عليهم أن يقوموا بصياغة قواعد في الخفاء لمصلحتهم أو لمصلحة السلطة وأصحاب الامتيازات.

ويجب على صائغي القانون أن يتجنبوا مثل هذه الأنواع من عمليات وضع القواعد التعسفية، ويضعوا معايير وإجراءات تضمن الشفافية والمساءلة، وكلما كان ذلك ممكنًا، مشاركة أولئك المتأثرين تأثرًا مباشرًا أو غير مباشر.

3 الحلول

أ. نبذة عامة

تتطلب عملية وضع القوانين الإدارية تنظيم القرارات بطريقة تختلف في أساسها عن تلك المستخدمة في تنفيذ القانون.

الإجراءات: يجب أن يتلقى النظام معلومات عن الحقائق التشريعية. وعند الضرورة، ينبغي أن يخول القانون غير ذاتي التنفيذ، الجهاز التنفيذي نفسه إجراء التحقيقات اللازمة. وفي بعض الحالات، قد يعني هذا إنشاء قسم للبحوث داخل الجهاز. وفي الحالات التي يجوز فيها للمنظمات العامة أو الخاصة المحلية أن تحصل على معلومات، يمكن أن يخول القانون قسم البحوث التابع للجهاز سلطة تدريب أعضائه على جمع الحقائق ذات الصلة وكتابة تقارير عنها. وفي الحالات التي يحاول فيها المخاطبون بالقانون التأثير في بحوث الجهاز لمحاباتهم- على سبيل المثال، الهيئات متعددة الجنسيات أو الجماعات المحلية ذات النفوذ - قد يوجب القانون على الجهاز عمل ترتيبات لإنشاء مؤسسة مستقلة (كلية جامعية أو مؤسسة بحوث) لإجراء التحقيقات الضرورية.

وسواء أسس الجهاز التنفيذي قسم بحوث خاصًّا به، أم لا، يمكن أن تستخدم نظم وضع القواعد فيه ثلاثة إجراءات لجمع المعلومات ذات الصلة. ويستخدم البعض شكلاً من أشكال جلسات الاستماع العامة مثل تلك التي تقتضيها مختلف القوانين البريطانية لتخطيط المدن والأرياف. وتستخدم أجهزة أخرى، لا سيما في الولايات المتحدة، «إجراء الإخطار والتعليق» notice-and-comment procedure، الذي ينشر الجهاز بمقتضاه اللوائح المقترحة ويدعو الناس إلى تقديم تعليقات كتابية. وعندما يصدر الجهاز اللوائح يجب عليه أن يصف المقترحات التي تلقاها، وإذا لم يَتَبَنَّهَا فعليه أن يشرح أسباب ذلك. وفي دول أخرى (مثل أستراليا) يجب على الجهاز أن يقدم لوائح مقترحة للهيئة التشريعية. وفي العادة، إذا لم يتقدم أحد الأعضاء بمقترح لوقف العمل باللائحة فإنها تصبح سارية المفعول تلقائيًا بعد فترة زمنية محددة.

وينبغي أن يحدد القانون غير ذاتي التنفيذ الخطوات العملية لتحويل (المدخلات إلى قرارات) والتي يجوز لمسئولي الجهاز بموجبها أن يضعوا القواعد. وتختلف مخرجات هذه الخطوات عن تلك التي يضع الجهاز بموجبها القرارات التنفيذية. وفي كلتا الحالتين قد يقلل اشتراط أن يقدم المسئولون أسبابًا كتابية للقرارات التي اتخذوها من احتمال اتخاذهم قرارات تعسفية. وتختلف أنواع المبررات التي يقدمها المسئولون للقرارات التي تفصل في مسألة ما عن تلك الملائمة لتبرير قاعدة جديدة؛ إذ بينما يجب أن تقدم التبريرات، في الحالة الأولى، حقائق تبين أن المسألة قيد البحث تتماشى، أو لا تتماشى، مع القاعدة، ينبغي في الحالة الثانية أن يبين التقرير البحثي في جوهره أن اللوائح الجديدة تقدم تدابير وافية للقضاء على أسباب السلوكيات المسببة للمشكلة الاجتماعية قيد البحث، وحلها.

المعايير: يجب أن يحدد القانون، الذي يخول الجهاز التنفيذي سلطة وضع القواعد، المعايير التي يسترشد بها الجهاز في اتخاذ القرارات بشأن وضع هذه القواعد. ولإرشاد الجهاز في عملية وضع القواعد، ينبغي على الصائغ أن يدرس نوعًا واحدًا أو أكثر من المعايير الأربعة التالية (انظر مربع 5-11):

1. أهداف القانون.
2. سلطة الجهاز في فرض عقوبات.
3. التفسير العام للسلوكيات المسببة للمشكلة قيد البحث.
4. استخدام الممارسات العرفية كمعيار.

ولتبرير كتابة قانون غير ذاتي التنفيذ، سوف يتعين على الصائغين أن يعدلوا قائمة الفحص الخاصة بالقانون ذاتي التنفيذ (مربع 4-11) في نواحٍ عديدة.

مربع 5-11: معايير مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ لتقييد سلطة الجهاز في صنع القرار

عند صياغة مشروع قانون «غير ذاتي التنفيذ» يعطي الجهاز التنفيذي سلطة صياغة وإصدار قواعد تنص على سلوكيات القائمين الرئيسيين بالأدوار، يجب على الصائغين أن يحددوا المعايير التي تقيد تلك السلطة بحيث تقتصر على السلطات الجوهرية اللازمة لتحقيق أهداف مشروع القانون. ولكن، كيف يستطيع الصائغ أن يحدد المعايير التي تقيد سلطة الجهاز في وضع القواعد؟

أولاً، يمكن للصائغ أن يقيد هذه السلطة بحيث تقتصر صراحة على إصدار القواعد التي تخدم بشكل منطقي أهداف مشروع القانون. على سبيل المثال، راجع مشروع القانون الذي يمنح وزير النقل سلطة تحديد السرعة القصوى للقيادة في القطاعات المختلفة من الطرق السريعة في البلاد. سوف تجد أن هذا المشروع ينص في فقرة الهدف منه على أنه يسعى لتحقيق توازن معقول بين حاجة البلد إلى خفض معدل حوادث السيارات الناجمة عن تجاوز معدل السرعة المسموح به أثناء قيادة السيارات، وحاجتها إلى الاقتصاد في التكاليف عن طريق السماح للسيارات بالسير بأقصى سرعة ممكنة (انظر الفصل الثاني عشر).

ثانياً، يمكن للصائغ أن يقيد هذه السلطة عن طريق وضع تعريف دقيق للتدابير الإصلاحية التي يمكن للجهاز الذي يضع القواعد أن يفرضها في حالة مخالفة القواعد أو الالتزام بها.

وفيما يتعلق بقانون السرعة المفترض، يمكن للصائغ أن يضع في مشروع القانون نصًا يجيز للوزير فرض عقوبة على مخالفة الحد المسموح به للسرعة بحيث لا تتجاوز غرامة معينة أو السجن، وفي حالات معينة، سحب الرخصة ووقف العمل بها لمدة زمنية محددة لا تتجاوز الفترة الزمنية المنصوص عليها في مشروع القانون.

ثالثاً، وفقا لأجندة الروكيبي، يمكن للصائغ أن يضع في مشروع القانون نصًا صريحًا يجيز للوزير أن يأخذ في اعتباره فقط العوامل التي ينبغي أن تحرك، من واقع الخبرة، القائمين الرئيسيين بالأدوار الذين تواجههم مشكلات من النوعية العامة التي يتناولها القانون، وأن يستبعد صراحة تلك التي تؤدي إلى اتخاذ قرارات غير صحيحة.

وبصفة عامة، يجب أن يضع قائد السيارة الحريص، عند القيادة بسرعة، الحالة الطبيعية للطرق السريعة وعرض الطريق ومنحنياته وملفاته وحالة المرور والطقس وربما أيضاً أهمية السرعة للمهمة التي يؤديها قائد السيارة (مثل سيارة الإسعاف التي يكون السبب في قيادتها بسرعة فائقة هو محاولة قائدها إنقاذ مصاب تعرض لأزمة قلبية بنقله بسرعة إلى المستشفى للعلاج، وهو سبب، بالتأكيد، أهم من قيادة السيارة بأقصى سرعة من جانب شاب صغير يتنزه مع صديقته). ويمكن للصائغ أن يلفت نظر الوزير إلى أن يأخذ تلك العوامل في الاعتبار عند وضع حد السرعة المسموح به للقيادة على الطرق السريعة.

وأخيراً، يمكن للصائغ أن يوجب على الوزير أن يتبع، بدرجة أو بأخرى، الممارسات العرفية.

وفي المثال الذي بين أيدينا يمكن للصائغ أن يلفت نظر الوزير إلى استخدام الممارسات التي يتبعها قائدو السيارات عند قيادتهم مسافة معينة على الطريق السريع كمعيار، وذلك بأن يوجب على الوزير أن يضع الحد الأقصى للسرعة للقيادة لمسافة معينة من الطريق السريع بنسبة ٩٠٪ من متوسط سرعة القيادة على تلك المسافة من الطريق عندما يكون الجو معتدلاً في الصيف.

تمرين5-2: سلطات الجهاز التنفيذي

١. اكتب مواد مشروع القانون، الذي كلّفت بإعداده، والتي تمنح الجهاز التنفيذي سلطة وضع قواعد معينة، مع تحديد المعايير والإجراءات التي سيستخدمها. لماذا اخترت تلك المعايير والإجراءات؟
٢. اكتب قائمة بالأسئلة الإضافية التي جعلك هذا التمرين تعتقد أنه ينبغي عليك أن تطلب الحصول على أدلة إضافية تتصل بها وبطبيعة المشكلة وتفسيرات سلوكيات الأجهزة التنفيذية المختصة.

وفي بعض الدول، يحدد قانون الإجراءات الإدارية المعايير التي ينبغي على واضعي القواعد استخدامها عند صياغة القواعد وإصدارها، في حين يجب على الصائغ في دول أخرى، أن يتأكد من أن مشروع القانون يجسد بشكل منفصل أحكامًا تضمن العلانية والمساءلة والمشاركة المجتمعية الملائمة.

ب. كتابة تقرير بحثي لتبرير مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ

ينطوي تبرير مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ في معظمه على مشكلات تختلف اختلافًا كبيرًا عن تلك التي تواجه الصائغ الذي يبرر مشروع قانون ذاتي التنفيذ. فما المشكلة الاجتماعية التي يسعى صائغ مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ إلى حلها؟ ويعتبر أكثر جزء محير في مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ هو ذلك الذي يتعلق أولاً: بنقل السلطة التشريعية إلى جهاز إداري، وثانياً: بالترتيبات التنظيمية لصنع القرار والمعايير المنصوص عليها لممارسة وضع القواعد. ويتناول الجانب الأول فشل السلطة التشريعية حاليًا في التعامل مع المشكلة بالتفصيل. وقد تكون هذه السلطة قائمة إما بشكل متأصل في الهيئة التشريعية نفسها أو في جهاز تنفيذي قائم بالفعل. وقد لا تكون للهيئة التشريعية نفسها القدرة على وضع هذه القواعد لأي من الأسباب الأربعة المشار إليها سابقًا؛ وهي: أن يكون للمشكلة الاجتماعية خصائص معقدة

بحيث تتطلب المزيد من الدراسة والتجربة، أو أن تنطوي على العديد من القائمين بالأدوار المختلفين والعديد من السلوكيات، أو أن تكون في حالة تغير سريع، أو أن تكون لها أشكال مختلفة في مناطق متعددة من البلد. وبدلاً من ذلك، قد يكون ثمة جهاز إداري قائم ولكنه يفتقر إلى القدرة على حل المشكلة قيد البحث. ولتبرير وضع مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ من أي نوع يجب على الصائغ أن يصف المشكلة الاجتماعية أولاً وأن يثبت أنها تتعلق بواحد أو أكثر من تلك الخصائص الأربع، مما يبرر نقل السلطة التشريعية. أما إذا كانت الهيئة التشريعية قد وجدت بالفعل أن وضع القواعد في هذا المجال يتطلب وجود جهاز إداري متفرغ للتعامل مع المشكلة، فيجب على الصائغ أن يبين أن الجهاز بتشكيله الحالي أثبت أنه غير قادر على صنع قرارات ملائمة.

ويتعلق الجانب الثاني من المشكلة بطبيعة الترتيبات التنظيمية لصنع القرار والمعايير التي ينص عليها مشروع القانون. وهنا يجب على الصائغ أن يبين ما يلي:

1. أن الأجهزة التنفيذية القائمة وفقاً للقوانين الحالية لا يمكنها أن تضع القواعد اللازمة، ويشرح أسباب ذلك.
2. أن من المرجح أن تشجع الخطوات العملية والمعايير المنصوص عليها في مشروع القانون، الجهاز التنفيذي المسئول على وضع قواعد غير تعسفية تقوم على المشاركة في صنع القرار.
3. أن مشروع القانون ينقل السلطة التشريعية إلى جهاز إداري في أضيق الحدود بحسب الأحوال.

وبلغة التقرير البحثي كما ذكرنا من قبل (مربع 4-11)، ينطوي أول هذه المعايير على سؤال عن الأطراف الفاعلة في الوقت الحالي وما السلوكيات التي يجب أن تسترعي انتباه الهيئة التشريعية (وبعبارة أخرى، ما الجهاز الإداري المسئول حاليًا عن وضع، أو عدم وضع، قواعد ملائمة؟). ويتطلب المعيار الثاني أن يبين الصائغ في الجزء الخاص «بالحل» في التقرير البحثي أن قواعد مشروع القانون سوف تؤدي واقعيًا إلى التشجيع على وضع قواعد فعالة وغير متعسفة من قبل الجهاز، مما يعني، من الناحية الفعلية، تطبيق أجندة الروكيبي للتنبؤ بالسلوكيات وليس مجرد تفسيرها. ويتطلب المعيار الثالث من الصائغ أن يبين في الجزء الخاص بمزايا التكلفة الاجتماعية في التقرير البحثي أن مشروع القانون لا يمنح أي جهاز إداري سلطة تشريعية دون داعٍ؛ وهي تكلفة خطيرة يمكن أن تترتب على مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ. ويجسد الرسم التوضيحي في مربع 12-5 هذه التغييرات في الإطار العام للتقرير البحثي، الموضح في مربع 11-4.

مربع 12-5: قائمة فحص لتقرير بحثي الهدف منه تبرير قانون غير ذاتي التنفيذ

يتطلب تبرير مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ كتابة تقرير بحثي مختلف يوضح الحاجة إلى منح جهاز ما سلطات واسعة النطاق لوضع قواعد معينة. وتتضمن القائمة المعدلة التالية تعديلات على قائمة فحص مشروع القانون ذاتي التنفيذ (مربع 4-11)، وتهدف إلى تبرير وضع مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ.

(وللتذكرة كعادتنا في كل مرحلة، يجب على الصائغ أن يستخدم «علامات إرشادية» (مقدمات مصغرة وخلاصات مصغرة... إلخ)، لكي يلحظ القارئ المنطق الذي كتب به التقرير البحثي.

1. المقدمة

أ. على غرار قائمة الفحص المبينة في مربع ٤-٢، لخِّص المشكلة والحل الذي يقترحه مشروع القانون والذي يأخذ شكل قانون غير ذاتي التنفيذ.

ب. بيّن وضع المشكلة في سياقها العام.

ج. حدد المستفيد والخاسر في الظروف القائمة.

د. صف منهج حل المشكلة وضع إطارًا موجزًا لبقية التقرير البحثي.

2. المشكلة التي يتناولها مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ المقترح

أ. لتبرير تخويل جهاز ما السلطة التشريعية، قدم حقائق لتوضيح المشكلة الاجتماعية:

1. تنطوي على مسائل لم تفهم بشكل كامل وتتطلب الدراسة والتمحيص المستمرين مع بعض السلطات لتجربة حلول مختلفة؛

2. تنطوي على أدوار مختلفة للقائمين بالأدوار وسلوكياتهم وتفسير تلك السلوكيات؛

3. تختلف في شرحها وبالتالي في الحلول الخاصة بها من مكان إلى آخر في البلاد؛

4. أو تشهد تغيرات سريعة ودائمة.

ب. إذا كانت لدى الجهاز بالفعل سلطة وضع قواعد تتعلق بالمشكلة، فصف سلطاته الحالية لصنع القرار وفشله في استخدامها لحل المشكلة:

1. تضم الوزارة (أو الإدارة في الوزارة) المختصة بالقطاع المعني عادة، المؤسسة التنفيذية المسئولة القائمة؛ ويعتبر المسئولون التنفيذيون بالوزارة أو بالإدارة المختصة هم القائمين الرئيسيين بالأدوار.

2. قدم الأدلة التي تبين أن الوزارة (أو الإدارة) ومسئوليها لا يؤدون المهمة كما يجب أو لا يؤدون أي عمل لتنفيذ القواعد القائمة أو استحداث قواعد جديدة أكثر ملاءمة لتنظيم السلوكيات المسببة للمشكلة من جانب القائمين الرئيسيين بالأدوار.

3. التفسيرات. حلل فئات الروكيبي لكل مجموعة منفصلة من صناع القرار بالجهاز لتحديد أسباب القرارات غير المنتجة أو السلبية المتعلقة بوضع القواعد.

(لاحظ أن الفئة المتعلقة «بالخطوات العملية» تثبت أنها أكثر الفئات فائدة باعتبارها مصدر تفسير السلوكيات المسببة للمشكلة التي يتبعها مسئولو الجهاز في مجال وضع القواعد).

4. الحل

أ. صف الحلول البديلة الممكنة المستخلصة من القانون المقارن والتجربة والمصادر الأخرى، واشرح سبب اختيارك لكتابة مشروع القانون في شكل قانون غير ذاتي التنفيذ.

ب. صف الخطوات العملية لصنع القرار الموضحة في مشروع القانون؛

بيِّن أن هذه الخطوات العملية، من الناحية المنطقية، سوف تجعل من المرجح، وفقاً لأجندة الروكيبي، أن يضع الجهاز التنفيذي القواعد بأسلوب يقوم على المشاركة ويتسم بالشفافية والمساءلة ويلتزم بالمعايير المنصوص عليها في مشروع القانون.

ج. حدد معايير وضع القواعد الواردة في مشروع القانون التي تهدف إلى تقييد السلطة التقديرية حسبما تسمح به طبيعة المسألة.

1. ألزم واضع القاعدة بأن يضع في اعتباره واحدًا أو أكثر من الأمور التالية:

أ. أهداف مشروع القانون

ب. العقوبات التي يجوز للجهاز أن يفرضها عند وقوع أية مخالفة للائحة؛

ج. الأسباب العامة للسلوكيات غير السوية التي تتناولها اللائحة؛

د. ممارسات القائمين بالأدوار الأسوياء؛

د. بيّن، عن طريق تحليل المزايا والتكلفة والجوانب الاجتماعية، أن الحل الذي توصلت إليه سيحقق، إذا اعتبرت أن تخويل السلطة التشريعية تكلفة اجتماعية هامة، مزايا اجتماعية أكبر وأفضل من عدم عمل أي شئ.

5. الملخص والنتائج النهائية للتقرير باعتباره مبرراً لمشروع القانون غير ذاتي التنفيذ المقترح.

5 ملخص

من المقولات المأثورة، مقولة إن «لدينا قوانين عظيمة ولكنها تنفذ تنفيذاً سيئاً». ولهذه المقولة طرفان يسيران في اتجاهين متناقضين. فكوّن أن القانون يعجز عن إمكانية تنفيذه تنفيذاً فعالاً لهو دليل على سوء الصياغة. ويركز هذا الفصل على المشكلات الخاصة التي تواجه الصائغين عند كتابة تقارير بحثية تبرر أحكام مشروعات القانون التي تنص على التنظيم الإداري للجهاز التنفيذي وخطواته العملية ووظائفه سواء فيما يتعلق بتنفيذ أحكام القانون أو مهام صنع القرار التي يضطلع بها الجهاز. وتتضمن صياغة أحكام تنفيذية فعالة كلتا المهمتين، وتشكل جانبًا هامًا لصياغة مشروعات قوانين تستهدف إحداث تغيير اجتماعي.

وتفسر عدة أسباب غير قانونية عادة، الصعوبات التي يواجهها المسئولون عند تنفيذ القوانين التي تهدف إلى إحداث تحولات في المجتمع. ولتبرير قراراتهم المتعلقة بالأحكام المقترحة في مشروعات القوانين بهدف التنفيذ الفعال، يجب أن تنظم التقارير البحثية، التي يعدها الصائغون، الأدلة المتاحة بحيث تكشف عن هذه الأسباب، وتصف التدابير التفصيلية التي يتضمنها مشروع القانون، وتشرح الأسباب التي تجعل من المرجح، على ما يبدو، أن تقضي تلك التدابير عليها. وبعد دراسة الفئات الأربع الرئيسة لأجهزة التنفيذ – المحاكم العادية أو المتخصصة، والأجهزة الإدارية، والهيئات الحكومية، والجهات المرخص لها من القطاع الخاص – ينبغي أن يصف التقرير البحثي البدائل الممكنة الرئيسة ويبيّن أن من المرجح أن ينفذ الجهاز المختار بشكل فعال تدابير ملائمة تشجع على إطاعة القانون. ويجب أن يبين التقرير أيضاً

أن الإجراءات والمعايير المحددة في مشروع القانون تضمن على الأرجح أن يصدر مسئولو الجهاز قرارات غير تعسفية بأسلوب يتميز بالشفافية ويخضع للمساءلة ويقوم على المشاركة إلى أقصى حد ممكن. وأيًا كان شكل الجهاز المختار، يجب على الصائغ أن يوضح أن مشروع القانون يتضمن نظامًا ملائمًا لتسوية النزاعات التي ستنشأ في أثناء عملية التنفيذ لا محالة. وبقدر ما يسمح نظام تسوية النزاعات للطرف المتضرر بالشكوى من سلوك المسئول ويقدم نظامًا ملائمًا للاستئناف؛ يجب أن يشكل نظامًا ضروريًا، إن لم يكن كافياً دائماً، للمساءلة.

وفي ظروف التنمية والتحول الانتقالي، يجدر بالمشرعين أن يتناولوا السلوكيات العديدة المعقدة المسببة للمشكلات في ظروف تختلف اختلافًا شاسعًا. وفي كل حالة تقريبًا، تقوم الأجهزة التنفيذية بوظيفة التشريع. وفي البلدان النامية أو التي تمر بمراحل انتقالية، ربما تمارَس هذه الوظيفة على نطاق أكبر منها في البلدان التي تشهد تغيرات أقل سرعة. وتتطلب وظائف التشريع ترتيبات تنظيمية لصنع القرار تختلف عن وظائف تطبيق القانون. ويجب أن يقدم التقرير البحثي لمشروع القانون أدلة لتبرير أحكامه فيما يتعلق بتلك الوظيفة. وبصفة خاصة، يجب أن يبرر التقرير البحثي معايير وإجراءات مشروع القانون، ويوضح أنها ستؤدي إلى قرارات سليمة وغير تعسفية، ليس فحسب فيما يتعلق بتطبيق القواعد وإنما بوضعها أيضاً. وبدون ذلك، تهيمن القرارات التعسفية بسهولة على عملية التنفيذ وتصبح الإدارة الرشيدة في شقَّيها – التنفيذ الفعال ووضع قرارات غير تعسفية – هي الطرف الخاسر.

تمرين 5-3: صياغة مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ

١. كيف تختلف مشروعات القوانين «ذاتية التنفيذ» عن المشروعات «غير ذاتية التنفيذ»؟
٢. هل يستطيع الصائغون كتابة مشروع قانون بحت «ذاتي التنفيذ» أو آخر «غير ذاتي التنفيذ»؟
٣. ما العوامل التي يجب على الصائغين أن يضعوها في اعتبارهم عند كتابة تقرير بحثي لتبرير أسباب وضع قانون «غير ذاتي التنفيذ» بالمقارنة بوضع قانون «ذاتي التنفيذ»؟
٤. بناء على قوانين بلدك، اذكر مثالاً لقانون غير ذاتي التنفيذ. هل تعتقد أن ذلك القانون ينص بشكل كاف على معايير وإجراءات دقيقة لتقييد السلطة التقديرية للجهاز التنفيذي عند صياغة القواعد وتنفيذها؟
٥. إلى أي مدى سيكون مشروع القانون الذي تضعه ذاتي التنفيذ أو غير ذاتي التنفيذ؟ اشرح الأسباب.

الفصل السادس: الحصول على الأدلة

1 مقدمة

تقدم النظرية التشريعية معايير مهمة لعملية الصياغة، وتوجه الصائغ إلى جمع وتقييم الأدلة اللازمة للتأكد من أن مشروع القانون لا يرتكن فحسب إلى منطق نظري وإنما يرتكن أيضاً إلى حقائق[1]. ولتبرير الإجراءات التفصيلية لمشروع قانون ما، يجب أن يوفر التقرير البحثي الذي يقدمه الصائغ، الحقائق التي توضح أن الأدلة المتاحة تثبت اتساقها في كل خطوة من الخطوات الأربع لمنهج حل المشكلات مع فرضياته المقترحة (التخمينات المبنية على معلومات مدروسة). وعلى الصائغ أن ينظم الحقائق التالية ذات الصلة في التقرير:

1. وصف طبيعة المشكلة الاجتماعية التي يهدف مشروع القانون إلى حلها فضلاً عن الأطراف الاجتماعية الفاعلة (أي، القائمين بالأدوار) وسلوكهم الذي يتسبب في وجود تلك المشكلة.
2. توضيح الأسباب الكامنة وراء السلوكيات المسببة للمشكلة والتي تُعزى إلى القائمين بالأدوار ذوي الصلة، ووضع أساس سليم من الحقائق يكون بمثابة تبرير للأحكام التفصيلية لمشروع القانون.
3. توضيح أن المزايا الاجتماعية-الاقتصادية للتدابير التي يتضمنها مشروع القانون من المرجح أن تفوق تكاليفه.
4. بعد طرح مشروع القانون، يتم تقييم التأثيرات الاجتماعية الناتجة عنه.

وفي كل خطوة، يجب أن يبحث الصائغ، بوعي، عن الأدلة[2] الخاطئة وأن يوضح أنه، رغم أنه بذل أقصى ما في وسعه للحصول على حقائق تدحض تلك الأدلة، لا تزال الفرضيات منسجمة مع الأدلة المتاحة. ويجدر بالصائغ أن يراجع الفرضيات المبدئية حتى تتناسب مع الاختبار وإلا استبعدها. وفي واقع الأمر، قلما يبادر الصائغون إلى إجراء بحث عن موضوع ما، إذ يعتمدون غالبًا على الأدلة التي جمعها باحثون آخرون قبلهم. وربما يحتاج الصائغ في الحالات غير العادية، إذا اقتضت الضرورة، (وتوفرت المصادر) إلى إجراء المزيد من البحوث للحصول على أدلة إضافية.

---

1. ما لم يمد الصائغون المشرعين بالأدلة المتصلة بالواقع التي يحتاجون إليها لتقييم مشروع قانون بشكل مناسب، فلن يكون أمام هؤلاء من سبيل للكشف عن تلك الأدلة. ففي الكونجرس الأمريكي، تُخول اللجان التشريعية سلطة عقد جلسات استماع بشأن مشروع القانون، ولكن بدون نظرية مناسبة، ناهيك من الأساليب المستخدمة في علم الاجتماع، يميل الأعضاء إلى أن يسألوا أسئلة ذات صلة بتقييم سلطة المنتفعين وعقد تسوية بين المجموعات ذات المصالح المتعارضة أكثر من تقديم الحقائق والمنطق اللازمين لتقييم مشروع قانون من حيث الاستدلال المستمد من التجربة (انظر المربعين ٢-٥ و٢-٦). وتقرن معظم الدساتير «السلطة التشريعية» بالهيئة التشريعية. ومن الناحية العملية، يمارس مجلس الوزراء، في معظم الدول، تلك السلطة؛ أي أن كل ما يريده من البرلمان، يحصل عليه. ورغم أن الهيئات التشريعية في بضع دول العالم الثالث أو الدول التي تمر بمراحل انتقالية لديها فريق عمل أو موارد أخرى كافية بشكل مناسب للحصول على الأدلة ذات الصلة المستخدمة في علم الاجتماع لتقييم مشروعات القوانين؛ فإن الكثير من تلك الدول ليس بها نظام لجان مناسب أو أية وسائل مؤسسية أخرى لتعميم الأدلة الخاصة بمشروع قانون، ناهيك من افتقارها إلى مشرّع يمكنه أن يطرح تشريعًا. أنظر:
Ann Seidman, Robert B. Seidman and Theodosio Uate, "Beyond Contested Elections II: Building Legislative Capacity to Assess Bills in Light of the Public Interest", 20 Statute L. Rev. 1 (1999).

2. Karl Popper, The Logic of Scientific Discovery (1968).

وليس من اللازم أن يخدم كل دليل متاح أو كل مشروع للحصول على بيانات جديدة، أهداف الصائغ، ولذا يجب عليه أن يكون ملمًا بأساليب جمع الحقائق التي يتبعها علماء الاجتماع حتى يصبح مستخدمًا ذكيًا لتقارير الآخرين. وتدل ندرة الدراسات السابقة بشأن استخدام الحقائق المتاحة في عملية وضع القوانين على أن أحدًا لم يهتم، باستثناء في حالات قليلة جدًا، بأنواع الحقائق التي يحتاج إليها الصائغ أو بالأساليب المطلوبة لاكتشاف تلك الحقائق. وفي الماضي، كان الناس ينظرون إلى النظام القانوني أساسًا على أنه مجموعة من القواعد التي تحدد الحقوق والواجبات لإرشاد القضاة عند البت في الدعاوى القضائية. ودائماً ما يفكر القضاة والمشرعون مليًا في الآثار الاجتماعية المحتملة للقواعد الجديدة[3]. ورغم ذلك، لم يجرِ أي منهم بحوثاً تذكر تلك الآثار، وذلك لسببين: الأول، أنه ما من أحد يستطيع إجراء بحث عن الحقائق التي تصف نتائج مشروعات لم تطبق بعد. والثاني، أن الفلسفات السائدة لأصحاب المذهب الوضعي كانت تصر على ضرورة الفصل بين ما هو كائن وما يجب أن يكون. وليس ثمة حقائق يمكن أن يحصل عليها الباحثون لوصف ما هو كائن. ولأن القانون المقترح يُشرّع ما يجب أن يحدث فقط، فلا أحد يستطيع جمع الحقائق التي تصف التأثير الاجتماعي المحتمل الناتج عن هذا القانون.

ولصياغة قوانين جديدة، يتطلب منهج حل المشكلات من الصائغ أن يكتشف أولاً لماذا يتصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به في إطار القوانين القائمة. ولكي يتسنى له ذلك يجب عليه أن يحدد العوامل التي تقف وراء السلوك المسبب للمشكلة، بما في ذلك القانون. وتهدف مهنة المقيّمين، التي ظهرت مؤخرًا، إلى تقييم التأثير الاجتماعي للبرامج التشريعية[4]. ومن الناحية التاريخية، ركز الصائغون بحوثهم على القوانين النظرية وغالبًا ما أجروها في مكتبة قانونية. وعلى النقيض من ذلك، استخدم المقيّمون أساليب البحث التي يتبعها علماء الاجتماع لتحليل الأسباب التي تجعل القانون المطبق لا يسير دائماً على نفس الخطى مع القانون النظري[5]. وتعتبر خبرة علماء الاجتماع بمثابة منجم يمكن للصائغين أن ينقبوا فيه.

---

3. في حالة النصوص المبهمة، يعد اعتماد القضاة في الدول التي تتبع نظام القانون العام على المنطق فضلاً عما يترتب من أحكام، أمرًا جوهريًا في النقد الواقعي الأمريكي للأسلوب الكلاسيكي لكتابة الآراء القضائية. انظر:

Karl Llewellyn, The Common Law Tradition: Writing Appeals (1960).

وانظر أيضا:

Oliver Wendall Holmes, The Common Law (1881), p.2

(«إن روح القانون ليست المنطق، بل التجربة»).

4. في الواقع، يركز المقيّمون على الخطوة الرابعة من منهج حل المشكلات الذي تتبناه النظرية التشريعية، وهي الخطوة المتعلقة بتقييم الأثر الاجتماعي للقانون. وقد ظهرت مهنة «المقيّمين» استجابة لتزايد المطالبة بتقييم الآثار الاجتماعية المترتبة على البرامج التشريعية التي تستهدف وضع حلول لمشاكل اجتماعية. انظر وقارن:
William R. Shadish, Jr., Thomas D. Cook and Laura C. Leviton, Foundations of Program Evaluation - Theories of Practices (1991), Ch. 1; Earnest R. House, Professional Evaluation - Social Impact and Political Consequences (1993).

5. في البداية، بدا الباحثون وكأنهم يتبنون نظرية «التطعيم»: وبعبارة أخرى، بدا الأمر وكأن الحكومة «حقنت» قانونًا جديدًا في هيئة سياسية خاملة؛ ومن ثم، كان هدف الباحثين أن يكتشفوا فقط ما إذا كان هذا التطعيم قد تم، أم لا. انظر:
Robert L. Kidder, Connecting Law and Society: An Introduction to Research and Theory (1983). Karl Deutsch, zSocial Mobilization and Political Development{ 55 Am. Pol. Sci. Rev. 493 (1961).

وقد أطلق دويتش على ذلك التعقيب «بحث الأهداف»، والذي يمكنه، في أفضل الأحوال، أن يوضح أن سفينة الدولة قد جنحت عن مسارها المستهدف. انظر أيضاً:
Ann Seidman, Robert B. Seidman, State and Law in the Development Process: Problem- Solving and Institutional Change in The Third World (1994), Ch.4.

ولكن بحلول السبعينيات، بدأ المقيمون يهدفون ليس فحسب لتحديد السلوك المسبب للمشكلة الذي يحدث بالفعل في سياق القانون الحالي فحسب، ولكن أيضاً إلى صياغة توصيات لتنقيح القانون نفسه انظر:

House, note 4 above.

ولا يتمتع المقيّمون أو الصائغون بتلك الحرية التي يتمتع بها الباحثون الأكاديميون. ومن الضروري أن يقيّم الصائغ جدوى المنهج البحثي باستخدام نفس الاختبار الذي يستند إليه في تقييم نظرية تشريعية ما. وطبقاً لذلك الاختبار، يسأل الصائغ: ما فائدة تقديم إجابات للأسئلة الموجهة إليه عن طريق الأوامر اليومية المتصلة بمشروع الصياغة، بما في ذلك طلب الوزير أن تكون على مكتبه نسخة نهائية من مشروع القانون قبل يوم محدد، مثلا؟ وتتركز المهمة الأساسية للصائغ في ترجمة السياسات المقترحة إلى قوانين قابلة للتطبيق بشكل فعال. وباتباع أجندة حل المشكلات (انظر الفصل الرابع) يجدر بالصائغ أن يصف السلوكيات الحالية المسببة للمشكلة في مواجهة القوانين القائمة، وأن يفسرها، ويقترح لها حلاً، ويقدر التكاليف والمزايا الاجتماعية لذلك الحل.

ويجب أن يجيب المقيّم عن نفس الأسئلة في سياق مختلف؛ حيث يبدأ بالتساؤل عن الآثار الاجتماعية لبرنامج تشريعي قائم. ويقيد هذا التساؤل المبدئي اختيارات المقيّم للأساليب البحثية المتاحة. ويفرض أسلوب البحث بالضرورة قيودًا على مجموعة الحقائق التي سيحددها البحث ويجمعها، وبالتالي، على أسئلة البحث التي يستطيع تناولها بشكل مفيد. وهناك قول مأثور بين الباحثين الكميين المتشددين مفاده: «إن لم تستطع أن تحصيها فإنها لن تُحصي»، وهذا القول يقصر بوضوح اختيار أسئلة البحث على تلك التي تخضع للإجابات الكمية.

ولكن، كيف تقيد مهام المقيّمين والصائغين اختياراتهم لمناهج البحث؟ بالنسبة إلى الأكاديميين الذين لديهم مطلق الحرية في صياغة أسئلة البحث في سياق الموضوع الذي يبحثونه أو المهتمين بتجريب مناهج البحث أكثر من تعميق فهمهم لمضمون الموضوع، لا تمثل القيود الخاصة بالمنهج المختار في الغالب أية مشكلة. ولكن، على العكس من ذلك، يجب على كل من الصائغين والمقيّمين، كلما أمكنهم الحصول على كل الحقائق ذات الصلة، أن يصفوا المشكلات ويفسروها ويقدموا حلولاً مقبولة اجتماعيًا لها. وغالبًا ما تتطلب الأسئلة التي يجب أن يطرحوها إجابات مُعبر عنها في شكل أوصاف غير قابلة للقياس للسلوكيات التي تتبعها الأطراف الاجتماعية الفاعلة المحاصرة بالقوانين، والتي من المرجح أنها السبب في المشكلة.

ونادرًا ما يتمكن الصائغ من إجراء بحث مستقل[6]. وبسبب العمل في ظل قيود شديدة من ناحية الموارد المتاحة والوقت،

6. يبدو الاعتراض الرئيس على استخدام الصائغين منهج حل المشكلات لتنظيم تقاريرهم البحثية في افتراض أنهم هم الذين يجب أن يكونوا أول من يجروا بحثًا عن موضوع ما لجمع الأدلة المطلوبة. انظر على سبيل المثال:

Brain Z. Tamanaha, "A Pragmatic Approach to Legislative Theory for Developing Countries" in Making Development Work: Legislative Reform for Institutional Transformation and Good Governance (A. Seidman et al. (eds), Ch.8).

(والذي خلص إلى أنه ينبغي على الصائغين أن يستخدوا القوانين الأجنبية كدليل). انظر وقارن:

Patrick Macauslan, Law, Governance and the Development of the Market: Practical Problems and Practical Solutions{, in Good Government and Law: Legal and Institutional Reform in Developing Countries (Julio Faundez (ed.), 1997.

(تتطلب النظرية التشريعية والمنهج التشريعي اللذين يستند إليهما هذا الدليل ضرورة أن يكون الصائغون أصحاب نظريات قانونيين وباحثين في القانون المقارن والتنمية وعلى دراية بالمنهج البحثي. ويفضل الأستاذ ماكوزلان Macauslan الصائغين الذين لا يلمون بالنظرية، أو القانون الأجنبي، أو التجربة، الذين يتجاهلون، في عملية الصياغة، الآثار الاجتماعية المترتبة على القوانين التي يصوغونها. ويتفق الكثير من الصائغين مع مبدأ الأستاذ ماكوزلان. لذا، وضعوا العديد من القوانين التي كانت بمثابة إطار عام لدول العالم الثالث والمشكلات الخاصة بالدول التي تمر بمرحلة انتقالية.

لا يكون أمام الصائغ من خيار سوى أن يعتمد في المقام الأول على المعلومات المتاحة؛ أي، البيانات الخاصة بالحقائق والمعلومات ذات الصلة التي يمكن الحصول عليها بسهولة من ملفات الوزارات المعنية أو من ذاكرة المسئولين، وكذلك نتائج البحوث المنشورة في الكتب والوثائق. ويبحث هذا الفصل، أولاً، في كيفية تنظيم الصائغين، في سياق سعيهم إلى إحداث تغيير في المجتمع، أنواع الحقائق اللازمة والأساليب التي يستخدمونها للحصول على تلك الحقائق. ويتناول ثانياً، موضوعات خاصة يجب أن يضعها الصائغ في اعتباره عند تقييم ما إذا كانت الأساليب المستخدمة لجمع الأدلة المتاحة تقدم - في الأرجح - معلومات صادقة ذات صلة بالموضوع، أم لا.

2 الحصول على الحقائق

يفرض الدور الحتمي المنوط بالصائغ بوصفه أداة لإحداث التغيير، متطلبات معينة في الأساليب المستخدمة في جمع البيانات. لذا، ينبغي على الصائغ أن يعرف قدراً كافيا من المعلومات عن الأساليب المتاحة لتقييم ما إذا كان الأسلوب الذي استخدمه الباحثون الآخرون لجمع المعلومات سوف يجعلها كافية للوفاء بالمتطلبات الخاصة للتقرير البحثي، أم لا.

أ . جمع الأدلة المعروفة حاليًا

نادرًا ما يقوم الصائغ بالحصول على البيانات من مصادرها الأصلية، كالمقابلات الشخصية أو الوثائق الموجودة، وإنما يجري البحث عن طريق جمع وتنظيم الحقائق التي جمعها باحثون آخرون من قبل. ويبدأ معظم الصائغين بحوثهم بالاتصال هاتفيًا بالوزارة المقترحة للتشريع حيث يحصلون على المعلومات من أشخاص ذوي دراية واسعة بالمشكلة موضع البحث.

ولا تنبع فكرة مشروع القانون من فراغ، إذ تنشأ عندما يقوم شخص ما، في مرحلة ما من مراحل عملية وضع القانون أو تطبيقه، بمراجعة الأدلة التي تم جمعها، وهي قد تصل أحيانًا إلى جبال من التقارير والوثائق، ويعلن أن الموقف الحالي يسبب مشكلة. فتجذب المشكلة انتباه أحد كبار المسئولين الحكوميين الذي يوافق على أن إجراء مبادرة تشريعية يبدو أمرًا ضروريًا، ومن ثم يكلف مسئولين من الوزارة أو المحامين التابعين للجهة الرئيسة للصياغة بوضع مشروع قانون. وغالبًا ما يأتي هذا التكليف في ظل قيود شديدة كأن يريد الوزير مشروع القانون على مكتبه في موعد قريب.

وبسرعة، تنقلب مشكلة الصياغة؛ فلم تعد تتعلق بكيفية الحصول على البيانات الأولية بل بكيفية التنقيب على عجل في جبال ملفات البيانات الموجودة. وإزاء هذا المتطلب، يلجأ الصائغ عادة إلى أسلوب ما أو عدة أساليب:

أولاً: في مكان ما في الوزارات المعنية، يعرف بعض كبار المسئولين (على الرغم من أنهم قد لا يعرفون كيف يستخدمون القانون لحل المشكلات الاجتماعية) الكثير عن الظروف المحيطة بتلك المشكلات. واسترشاداً بمنهج حل المشكلات وأجندة الروكيبي، ينبغي على الصائغ أن يجد أولئك المسئولين ويطرح عليهم بعض الأسئلة لاستخلاص ما لديهم من معلومات ذات صلة بمهمة الصياغة.

ثانياً: في الأغلب الأعم، يكون لدى الوزارات المعنية بالمشكلة ملفات كاملة بالوثائق التي تتعلق بالموقف المسبب لها. وينبغي على الصائغ أن يبحث بجدية في تلك الملفات في أسرع وقت ممكن للحصول على أدلة ذات صلة بتفسير وصياغة حلول للمشكلة الاجتماعية التي يهدف مشروع القانون إلى حلها.

وأخيراً: على الأقل بالنسبة إلى مشروعات القوانين الرئيسة التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، ينبغي على الوزارات المعنية أن تشرك في فريق الصياغة المسئول، واحدًا أو أكثر من كبار المسئولين التنفيذيين ممن لهم دراية كبيرة بالموضوع. ومن شأن هذا الإجراء أن يتيح لفريق الصياغة سهولة الاطلاع على المعلومات المتوفرة بالوزارات والتي تتعلق بالحقائق ذات الصلة، كما أنه يساعد على إجراء حوار مستمر بين موظفي الوزارة والخبراء القانونيين بشأن دلالة المعلومات الواقعية المتاحة ومغزاها بالنسبة إلى صياغة التدابير التفصيلية لمشروع القانون (انظر الفصل الثاني). وينبغي أن يسترشد الصائغ بالنظرية التشريعية عندما يقرر ماهية الأسئلة التي سيطرحها على الأفراد ذوى الدراية الواسعة، وكيفية انتقاء البيانات ذات الصلة من الوثائق المتاحة، فضلاً عن تنظيم الأدلة الناتجة في تقرير بحثي. وتساعد النظرية التشريعية الصائغ الذي يكلف بصياغة فرضيات وصفية عن طبيعة السلوكيات محل البحث التي تُعزى إليها المشكلة، وأخرى سببية لتفسير تلك السلوكيات، على اكتشاف المعلومات المتاحة المتصلة بمهمة الصياغة. ويحتاج الصائغ إلى معرفة القدر الكافي من أساليب البحث المُستخدمة في علم الاجتماع لتقييم ما إذا كانت الحقائق التي تم جمعها تشكل أدلة ذات مصداقية يمكن التعويل عليها في اختبار تلك الفرضيات، أم لا.

ب . مزايا مشاركة المنتفعين في عملية البحث

تختلف أساليب البحث اللازمة لتوفير الحقائق التي يحتاج إليها الصائغ في تبرير القانون اختلافًا جذريًا عن تلك المستخدمة في مجال العلوم الطبيعية. فنتائج بحوث العلوم الطبيعية لا تؤثر بأية صورة على السلوكيات الخاصة بأهداف البحث. فحال الذرة بعد إجراء تجربة في الفيزياء الذرية هي نفسها قبل إجراء التجربة. (وإذا تغيرت، فإن ذلك يعني أن البحث يفتقر إلى القدرة على التنبؤ وتكرار الحدوث مستقبلا). أما بالنسبة إلى الصائغين، فعلى النقيض من ذلك، إذ تؤثر عملية البحث نفسها على سلوكيات الأشخاص موضع البحث، فعملية إشراك أولئك المتأثرين (بالقانون)، في تقييم الأسباب الكامنة وراء الأنشطة القائمة المسببة للمشكلة، حتى ولو بمجرد طرح بعض الأسئلة عليهم، قد تجعلهم يتصرفون بطريقة مختلفة. ويرى بعض الباحثين المقيّمين أن إتاحة الفرصة أمام أولئك المتأثرين (المنتفعين) للمشاركة في عملية التقييم، هي جزء لا يتجزأ من صميم مهمتهم. ويعني ذلك ضمناً إشراك المنتفعين، ليس بوصفهم مجرد متلقين سلبيين، ولكن بوصفهم مشاركين في تحليل البرامج (التشريعية) القائمة. ويترتب على هذا المعنى الضمني نتائج بالنسبة إلى تقييم الصائغ لمناهج البحث المستخدمة في جمع الأدلة المتاحة.

وتتوالى مناهج البحث في علم الاجتماع فيما يشبه السلسلة؛ حيث، يتعامل الباحثون مع الأفراد تارة بوصفهم موضوعات لبحوثهم؛ أي مجرد أهدافٍ للبحوث التي يجرونها. وتارة بوصفهم أطرافًا فاعلة، أي مشاركين فاعلين في تلك العملية. وإلى أقصى حد ممكن، يتعامل علم الاجتماع الكمي مع الأفراد، على وجه الخصوص، بوصفهم مجرد أشياء؛ أي مصادر

سلبية للمعلومات، ينحصر دورهم في الإجابة عن استبيانات الإحصائيين. وبالنسبة إلى الصائغين، فإن تطبيق هذا المنهج سيؤدى إلى استبعاد أولئك الذين من المرجح أن يتأثروا بالقانون المقترح أي «المنتفعين»، من المشاركة في العمليات التي تولد فرضيات لاختبارها، وتحدد كيفية اختبارها، وكيفية استخدام المعلومات التي تم جمعها. وبحرمانهم من المشاركة في عملية التغيير (وبإنكار حق المشاركة عليهم)، يصبح المنتفعون مجرد أهدافٍ يحركها المشرعون كيفما شاءوا، مما يقلل من احتمال تكيف القائمين بالأدوار مع الأحكام التفصيلية الجديدة للقانون. وحيث إن صفوة السياسيين في العالم الثالث يحكمون من خلال وضع تشريعات وتنفيذ قوانين بأسلوب سري وديكتاتوري، فإنهم كثيرًا ما ينظرون إلى دورهم على أنه يتمثل في جر الأغلبية المعارضة ذات الصوت العالي (وبصفة رئيسة، الفلاحون)، إلى عالم لا يريدونه ولم يشتركوا في صنعه مطلقًا. ولذلك، تعكس الأساليب التي تستخدمها هذه الصفوة من السياسيين في صياغة مشروع القانون تلك النظرة.

وتفاديًا لذلك، سعت أعداد متزايدة من الباحثين المقيّمين إلى استنباط مناهج بحثية من شأنها أن تمكن المنتفعين من المشاركة. وعند مراجعة الأدلة المتاحة، يجب أن يتبيّن الصائغ إلى أي حد اعتمدت الأساليب البحثية المستخدمة في جمع تلك الأدلة، على الأقل، على عينة نموذجية من المنتفعين.

وفي العديد من البلدان، لأسباب تاريخية، يميل الصائغون، الذين تحميهم السرية الحكومية ووضعهم الرفيع، عادة، إلى الإبقاء على الهوة الأبدية بين عمليات صياغة مشروع القانون والمستهدفين (أي المنتفعين) المخاطبين بمشروع القانون المقترح. وفي عزلة تامة، تمارس صفوة الصائغين سلطاتهم الهائلة في سرية وتكتم ودون الإعلان عن أنفسهم. ولكن بحلول أواخر القرن العشرين، أوصى العديد من المقيّمين بإشراك ممثلين عن المنتفعين ذوي الصلة، على الأقل، في تصميم وإجراء التقييم البحثي ليس بوصفهم مستهدفين من البحث ولكن بوصفهم أطرافًا فاعلة[7]. ولأسباب عديدة، ذهبت النظرية التشريعية المؤسسية، إلى أبعد من ذلك حيث لم تؤكد على أهمية استخدام منهج حل المشكلات لتنظيم البحث فحسب، ولكن أكدت أيضاً على إشراك المنتفعين فيه استناداً إلى أن:

١. المنتفعين ذوو مصلحة أساسية في التشريع المقترح، ومن ثم فإن لديهم دافعاً أساسيًا إلى التعاون مع الباحثين
٢. لدى أولئك المتأثرين (بالقانون) معرفة شخصية بالمشكلات الاجتماعية محل الاهتمام، وبالبيئة التي نشأت فيها تلك المشكلات. لذا، فبإمكانهم أن يلعبوا دورًا أساسيًا في جمع البيانات وفقاً للخطوات الأربع

7. See note 4 above, Shadish, et al., Ch. 1.

وغالبا ما يبرر الشكل الذي يستخدمه أولئك المقيمون من «منهج حل المشكلات» قبول مطالبات وطلبات محددة للموكلين، وبصفة خاصة منهج الوسائل والغايات. (قارن:

Ernest R. House, Professional Evaluation: Social Impact and Political Consequences (1993)

لمزيد من المناقشات التي تتعلق بالنظرية الخاصة بالتقييم انظر أيضاً:

Danial L. Stufflebeam and Anthony J Shinfield, Systematic Evaluation- A Self-Instructional Guide to Theory and Practice (1985), Ch.2.

كما هو موضح في تلك المناقشات، قصر المقيمون، على ما يبدو، البحث عن الحقائق بشكل أساسي على تلك المطلوبة للموازنة بين التكاليف والمزايا ذات الصلة للحلول المقترحة من قبل المنتفعين بوصفها قاعدة لتسوية الخلافات. وكما لاحظ نقاد مذهب التعددية الفلسفية، غالبًا ما ينتهي الاعتماد على تسوية اختلافات المنتفعين بإقرار القيم التي اختارتها أكثر المجموعات قوة (انظر:

Elmer Schnattschneider, The Semi-sovereign People: A Realists' View of Democracy in America (1960), p.35.)

ومع ذلك، فإن تركيزهم على مزايا طرق البحث القائم على المشاركة يظل صحيحًا.

لمنهج حل المشكلات (انظر الفصل الرابع).

٣. إشراك المنتفعين في عملية البحث يبني قدراتهم ويمكنهم من العمل سويًا لإيجاد حلول تشريعية أفضل للمشكلات الاجتماعية الطارئة الأخرى.

وباختصار، تؤيد كل من التقارير الخاصة بالتقييم والنظرية التشريعية في الغالب الادعاء بأن إشراك المنتفع في البحث، ليس بوصفه مفعولاً به ولكن بوصفه فاعلاً، من شأنه أن يعزز عملية وضع القوانين متزايدة الديمقراطية.

وبعد تقييم مدى مشاركة المنتفعين في عملية البحث، يجب على الصائغين أن يفحصوا أنواع الأساليب التي يستخدمها الباحثون الآخرون في جمع الأدلة المتاحة للتأكد من اتساق الحقائق مع الاستنتاجات.

تمرين 6-1: مشاركة المنتفعين في البحث

1. قارن بين مزايا وعيوب اكتفاء المنتفعين بالتعبير عن مطالباتهم وطلباتهم وبين إشراكهم في تحليل مبني على الخطوات الأربع لمنهج حل المشكلات.
2. في رأيك: من هم المنتفعون الذين يمكن أن يشركهم الباحثون في تحليل المسببات وإيجاد الحلول للمشكلة الاجتماعية التي سيعالجها مشروع قانونك؟

3 تقييم الوسائل المستخدمة في جمع الحقائق المتاحة

يجب أن يكتسب الصائغ القدرة على تقييم الأساليب التي استخدمها الباحثون في جمع الأدلة المتاحة وذلك لسببين: الأول، التأكد من أنها تثبت بالفعل صحة الاستنتاجات التي يدعيها الباحثون، والثاني، تقييم مدى رجحان وفاء الحقائق بأغراض الصائغ.

ويتعين على الصائغ أن يضع في اعتباره ما يلي:

1. الاستخدامات الخاصة للأدلة الكمية والنوعية.
2. مشكلات اختيار العينات التي من المرجح أن تؤثر في عملية جمع الأدلة.
3. ضرورة المراجعة الدقيقة لنتائج البحوث التي تتناول عدة ثقافات بهدف التعلم من القانون الأجنبي والتجربة.

أ- المنهج الكمي مقابل المنهج النوعي

يثير مصطلح «بحوث علم الاجتماع» في أذهان معظم الناس مشاهد لدراسات ميدانية شاملة تستخدم عينة ضخمة تكفي للتوصل إلى استنتاجات مهمة. وعند فحص أعداد كبيرة من الحالات المشابهة المحتملة، يزعم أنصار هذه الأساليب أن

بإمكانهم علميًا تقليل احتمال الخطأ في استنتاجاتهم[8]. ومع ذلك، يشير تحليل القيود التي تفرضها التقنيات الكمية إلى أن الأساليب النوعية قد تثبت، في أغلب الأحوال، أنها أكثر نفعاً للصائغين (الأمر الذي يعني ضمناً أن الصائغ لا يحتاج مطلقًا إلى استخدام الأساليب الكمية. وبصرف النظر عن نوع الأساليب التي استخدمها الباحث، يجب على الصائغ أن تكون لديه المعرفة الكافية بكلا النوعين من الأساليب لتقييم نتائج البحث المتاحة.)

1 مقارنة بين الأساليب الكمية والأساليب النوعية

يجعل اختلاف خصائص الأساليب الكمية مقارنة بالأساليب النوعية للبحث كلاً منهما مفيدًا في شتى الأغراض. فالأساليب الكمية تُسهل قياس الظواهر ومقارنتها بحكمة من خلال الوحدات: كقياس العمر بالسنين، والطول بالقدم والبوصة، والمدخلات والمخرجات الاقتصادية بالدولار والسنت، والتعليم بعدد السنوات التي يقضيها التلميذ في المدرسة... إلخ. ولأن مجتمعات القرن العشرين أصبحت معقدة ومادية بصورة متزايدة، أصبح جمع الإحصائيات واستخدامها وسيلتين مهمتين في التخطيط لاستخدام المواد (أم الموارد؟) وإدارتها[9]. حيث أثبتت الإحصائيات أن لها قيمة خاصة في قياس التقدم المُحرز في تحقيق الأهداف المعلنة. ويركز الاقتصاديون التقليديون الغربيون [10]، وعلماء الاجتماع، والمقيّمون[11] انتباههم على توضيح الأساليب البحثية الكمية.

وفي العلوم الاجتماعية، تتضمن التقنيات الكمية عادة إحصاء عدد الناس، أو أفكارهم، أو آرائهم. وفي كل حالة، لا يساهم مقدمو المعلومات إلا بقدر ضئيل في الإجابة عن الأسئلة التي يطرحها الباحثون؛ وبذلك يصبحون مجرد موضوعات للبحث. ومهما كانت التجارب الحياتية لمقدمي المعلومات معقدة، فلا يستخلص الباحثون سوى القليل عن سلوكياتهم التي تعرفها نظرية الباحثين ضمناً أو صراحة على أنها ذات صلة بالموضوع بصرف النظر عما يعتبره مقدمو المعلومات مهمًا. مما يجعل من المستحيل على الباحثين أن يكتشفوا كل العوامل التي من المرجح أن تؤثر في سلوكيات مقدمي المعلومات باعتبارهم بشراً.

أما الصائغ الذي يسعى إلى الحصول على بيانات تبرر الافتراضات التي تهدف إلى تفسير السلوكيات المسببة للمشكلة، فثمة عقبتان رئيستان تعترضان إجراء الدراسات الميدانية لحصر عدد كبير من الحالات بُغية زيادة احتمالية دقة

---

8. بالاتفاق فيما بين الإحصائيين، يمثل العدد ٣٠ الرقم السحري للحد الأدنى المسموح به لحجم العينة، على الرغم من أن الوسيلة الإحصائية المستخدمة - t-test -تهدف إلى زيادة نسبة صحة النتائج التي قدمتها عينة أصغر عددًا.

9. لا تزال الإحصائيات المتاحة للدول المتقدمة تفوق بكثير تلك المتاحة لدول العالم الثالث بفارق كبير. وفي كلتا الحالتين، مع ذلك، تخدم الإحصائيات التي تم جمعها بصفة عامة العمليات الإدارية، وغالبًا ما تثبت أنها أقل فائدة لأغراض بحوث العلوم الاجتماعية. انظر على سبيل المثال:
Social Research in Developing Countries-Surveys and Censuses in the Third World (Martine Bulmer and Donald P. Warwick (eds) 1983), Ch 1.

10. قارن:
Michael J. Piore, zQualitative research technique in Economics{ in Qualitative Methodology (John Van Maanen (ed) 1983 pp. 71- 85.

11. قارن:
Robert E. Stake, zStake's, Client-Centered Approach to Evaluation{, in Stufflebeam and Shinkfield, see note 7 above.

النتائج. أولاً، لا تعكس السلوكيات المسببة للمشكلة سبباً واحداً فحسب، بل أسباباً كثيرة متداخلة. ويزيد ذلك من صعوبة عزل عامل واحد سببي وجمع بيانات عنه وتعميم خصائصه. ثانياً، حتى وإن استطاعت التقنيات المتاحة تقديم بيانات عن عدد كبير من الحالات، فإن الموارد اللازمة لذلك تفوق في الغالب تلك المتاحة عادة أمام الصائغ. ولتلك الأسباب يجب أن يرتكن الصائغ في كثير من الأحيان وبشكل أساسي إلى نتائج البحوث المترتبة على الأساليب النوعية. ولا يزال من الصعب تعريف الأساليب النوعية حيث يستخدمها أساسًا علماء الأنثروبولوجيا، والمؤرخون، وبعض علماء الاجتماع [12]. وتتضمن تلك الأساليب قصصًا، وحكايات، ودراسات حالة، ومقابلات مفتوحة، وتحليلات مجموعة المناقشة، وملاحظات المشاركين فيها، ودراسات إثنوغرافية (خاصة بالأجناس البشرية).

2 مزايا استخدام الأساليب الكمية للتشجيع على مشاركة المنتفعين

تشجع الأساليب النوعية الباحثين على البحث عن الترابط بين الظواهر. ويتطلب ذلك، كحد أدنى، أن ينظروا إلى الأفراد موضع البحث بوصفهم بشرًا، مع كل التعقيدات الفردية للبشر. وقد أكد العديد من المقيمين على المزايا المحتملة للأساليب النوعية في مساعدة كلٍّ من الباحثين والمنتفعين في فهم عملية البحث والمشاركة فيها.

ولتركيز الأساليب النوعية على الأطراف الاجتماعية الفاعلة بوصفهم بشرًا مزايا معينة في تقديم أنواع الأدلة التي ينبغي أن يحتوي عليها التقرير البحثي للصائغ. فاللقاءات العامة المفتوحة بدلاً من اللقاءات المنظمة، والقصص، وملاحظات المشاركين، وأسلوب مجموعات المناقشة، كلها أنواع من الأساليب النوعية تحقق عادة الفهم، ليس فقط لأجزاء محدودة من الحقيقة حددتها سلفًا المناهج النظرية للباحثين، بل للظروف المتبادلة بين حياة الأشخاص موضع البحث. ومن شأن مشاركة الأطراف الفاعلة في استعلام يتم طبقاً للخطوات الأربع لمنهج حل المشكلات أن تزودهم بالأدوات اللازمة لتقديم اقتراحات مفيدة لحلول تشريعية. ومن المفترض أيضاً أن ذلك سيشجع الصائغ على وضع فرضيات سببية علاوة على الفرضية الخاصة التي أطلقت في الحال شرارة البدء في البحث عن الأدلة.

وعلى الرغم من ندرة الموارد البحثية للصائغين، فإن مهمة صياغة قوانين تستهدف إحداث تحولات في المجتمع تتطلب منهم أن يحصلوا على معلومات ملائمة لها حجية معينة [13]. وفي المقابل، يجب أن تساعدهم تلك المتطلبات أيضاً على تحديد مناهج البحث التي من المرجح أن توفر لهم أنواع الأدلة التي يحتاجون إليها.

12. Margot Ely, with Margaret Anzul, Teri Friedman, Diane Garner, and Ann McCormack Steinmetz, Doing Qualitative Research: Circles within Circles (New York: Falmer Press 1991).

13. يحدد المحامون خاصتين للأدلة: صلتها بالموضوع وحجيتها (أو قيمتها المحتملة). على سبيل المثال، من المؤكد أن لشهادة الشاهد (أ) بأنه سمع من الشخص (ب) أن الشخص (ج) قال إن الشخص (د) ارتكب جريمة قتل عمد، صلة ما بجريمة الشخص (د). ومن ناحية أخرى، فإن حجية هذا الدليل في هذه الحالة، أي قيمته المحتملة، (حيث نُقلت شهادة الشاهد مرتين) ليست مقنعة بدرجة كبيرة (أي لها حجية أقل). ولأن الشهادة المنقولة عن آخرين، لم يتم التحقق منها عن طريق الاستجواب أو أقوال لشهود الذين لم يمثلوا أمام المحكمة، وهم الشخص (ب) والشخص (ج)، لا تكون

4 أنواع وحجية الأدلة المطلوبة

يمكن أن تقدم كلٌّ من التقنيات الكمية والنوعية أدلة ذات صلة لاختبار الأنواع المختلفة من الفرضيات الناتجة عن الخطوات الأربع لمنهج حل المشكلات وهي:

١. صف المشكلة المرادة معالجتها؛
٢. حدد أي السلوكيات تسبب المشكلة وعمن يصدر؛
٣. حدد أسبات السلوكيات المسببة للمشكلة؛
٤. وضح التكاليف والمزايا الاجتماعية للحلول البديلة المقترحة.

يفرض كل نوع من أنواع هذه الفروض متطلبات من حيث الأهمية النسبية (ذات الصلة) للأدلة المتاحة. ويستعرض هذا الجزء أول الأدلة المطلوبة لاختبار هذه الأنواع الأربعة من الفروض. ثم يشير بعد ذلك إلى الأدلة النوعية التي غالبا ما تكون لها حجية كافية لتبرر معظم التدابير التشريعية التي يقترحها الصائغون.

أ . أنواع الأدلة التي يحتاجها الصائغون

1 وصف المشكلة

عادة ما تكون الأدلة النوعية غير كافية لوصف المشكلة الاجتماعية، ومع ذلك، سواء كان إجمالي معدل جريمة القتل العمد في بلد ما يبلغ ١٤ أو ١٠٠ جريمة لكل ١٠٠ ألف شخص في السنة، لا يبدو هذا الأمر ذا صلة بالحاجة إلى قانون يحظر ارتكاب جريمة القتل العمد. ومن الناحية العملية، فإن قليلاً من الصائغين هم الذين يجمعون الكثير من الأدلة عن نطاق المشكلة الاجتماعية المحددة. وهناك عدد كبير من 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. وذات مرة انهار أحد مناجم الفحم، وبغض النظر عن الأرقام القياسية المثالية للسلامة والتي حققها الجهاز المسئول عن السلامة في المناجم، في غير ذلك من الأحوال، وكذلك بغض النظر عن التكاليف المرتبطة بذلك، بدأت الهيئة التشريعية في التحرك لمعالجة هذا الوضع.

ومما يدعم التقرير البحثي باستمرار اشتماله على معلومات كافية عن طبيعة المشكلة ونطاقها تبرر سن مشروع القانون المقترح. ودائماً ما تعاني الحكومة من التصرف بموجب قاعدة أبقراط: أهم شئ، ألا تفعل أي شئ حتى لا تزيد الأمور سوءًا. وبمعنى آخر، ينبغي على الصائغ ألا يقترح، وعلى الهيئة التشريعية ألاّ تقر، قانونًا جديدًا، ما لم تثبت الأدلة أن مزاياه الاجتماعية تفوق تكاليفه أكثر مما إذا استمر الوضع في ظل القانون القائم. ولتحقيق ذلك، لا بد أن يقدم الصائغ أكبر قدر ممكن من الأدلة الكمية: حول عدد الأشخاص الذين يتأثرون بالمشكلة وتكوينهم العقلي، ونسبتهم المئوية من إجمالي عدد السكان، والتأثير الحالي والمستقبلي للمشكلة في مستواهم المعيشي (انظر مربع 6-1).

مربع 6-1: الأدلة الكمية في التقرير البحثي

يتطلب تبرير تكاليف مشروع القانون المقترح في الغالب تقديم أدلة كمية، خاصةً عن طبيعة ونطاق المشكلة الاجتماعية التي يستهدف مشروع القانون حلها وعن تكاليف ومزايا هذا المشروع. خذ، على سبيل المثال، الحالة الخاصة بمشروع قانون مقترح لإصلاح الأراضي: يمكن أن يقدم تقرير الصائغين البحثي نوعين من الأدلة التفصيلية الكمية لإثبات ما يلي:

1. أن الأنماط الحالية لتملك الأراضي تعوق جهود الغالبية الفقيرة من المزارعين لزيادة إنتاجيتهم وتحسين مستوى معيشتهم. وقد تظهر البيانات الكمية حقائق عن:
   - عدد المزارعين الذين يشكلون «الغالبية الفقيرة»؛
   - متوسط حجم الأراضي التي يملكونها ومتوسط دخولهم مقارنة بكبار المزارعين؛
   - وجود أراضٍ غير مستخدمة ضمن الأراضي التي يملكها كبار المزارعين؛
   - القيود المفروضة على السوق المحلية من جانب الغالبية ذات الدخل المنخفض وما يصاحبها من تقديرات إحصائية عن الآثار المترتبة على المبيعات الممكنة للسلع الصناعية المحلية.

2. أن من المرجح أن تزيد أحكام مشروع القانون الجديد من المزايا الاجتماعية-الاقتصادية التي تفوق التكاليف الاقتصادية المرجحة. وقد تتضمن البيانات الكمية تقديرات بخصوص ما يلي:
   - الزيادة المتوقعة في الإنتاجية الزراعية؛
   - ارتفاع متوسط دخول المزارعين نتيجة لذلك؛
   - زيادة المبيعات المحلية من المواد الغذائية والصادرات الزراعية (التي تزيد من إيرادات النقد الأجنبي)؛
   - الزيادة في المبيعات المحلية من المواد المصنعة الناتجة عن توزيع أكثر إنصافًا للدخول القومية المتزايدة.

2 ما السلوكيات المسببة للمشكلة؟ وعمن تصدر؟

نظراً إلى أن القانون ليس بوسعه سوى معالجة السلوكيات، يجب أن يقدم الصائغ حقائق ليبرر الفرضيات الخاصة بمصدر السلوكيات التي تمثل المشكلة الاجتماعية وماهيتها. (فلا يكفي أن يصف الصائغون فقط نطاق مشكلة تلوث المياه الجوفية، بل يجب أن يقدموا الأدلة التي توضح أي السلوكيات تؤدي إلى حدوث ذلك التلوث وعمن تصدر). ولذلك السبب، قد تكفي الأدلة النوعية لإجراء هذا التبرير. فليس على الصائغين سوى الإشارة إلى أن أحد مديري المصانع يؤيد إلقاء النفايات الكيميائية في نظام المياه الجوفية، مما يساهم بنسبة كبيرة في تلوثها. وإذا أخذ الصائغون في الاعتبار تلك المعلومات، فبإمكانهم حينئذ أن يضعوا تفسيرات ثم حلولاً من المرجح أن تغير سلوكيات أولئك المديرين. ولكي تجمع أدلة عن السلوكيات التي تساهم في المشكلة الخاصة بالموارد، تبدو أساليب جمع الأدلة النوعية ملائمة تمامًا لهذا الغرض. ومع ذلك، قد يقنع التقرير البحثي، بشكل أكثر فعالية، المشرعين بسن مشروع القانون، إذا تضمن نتائج دراسة توضح أعداد الصناعات التي تقوم بتصريف المواد الكيميائية، والنسبة المئوية لإمدادات المياه المتأثرة بذلك (أي، أدلة كمية).

3 الأدلة اللازمة لإثبات الفرضيات التفسيرية

ينبغي ألا يهدف مشروع القانون الذي يقترحه الصائغ إلى مجرد تغيير أعراض المشكلة أو القضاء عليها، بل إلى تغيير أسباب السلوكيات المسببة للمشكلة أو القضاء عليها. ولتوليد فرضيات حول تلك السلوكيات، يعتبر أسلوب مجموعات

المناقشة focus group على ما يبدو هو الأسلوب الأمثل بلا منافس؛ إذ إنه يتسم بالسرعة وبرخص التكلفة نسبيًا. فإذا ما تم اختيار أفراد هذه المجموعات بحيث يمثلون التحيزات السائدة بين المنتفعين ذوي الصلة، فإنها تقدم في كثير من الأحيان فهمًا مفيدًا لأسباب السلوكيات المسببة للمشكلة موضع البحث.

وغالبًا ما تقدم الأساليب النوعية أدلة كافية لإثبات الفرضيات التفسيرية بوصفها أساسًا لصياغة التدابير التشريعية التي من المرجح منطقيًا أن تغير أو تقضي على الأسباب المُشار إليها. فعلى سبيل المثال، افترض أن المناقشات التي أجرتها مجموعة المناقشة أو ملاحظات المشاركين تكشف أن كثيرًا من المزارعين لا يستطيعون أن يزيدوا إنتاجية محاصيلهم المنخفضة لأنهم ليس لديهم مدخلات كافية لزراعة مجموعة متنوعة من المحاصيل عالية الإنتاجية. فمن المؤكد أنه حتى إذا كانت البيانات المتاحة عن عدد المزارعين الذين يعانون من انخفاض إنتاجيتهم لذلك السبب غير دقيقة، فعلى الصائغ أن يبرر التدابير التشريعية ليساعد المزارعين في الحصول على تلك المدخلات. وقد تتسبب مطالبة الصائغ بتقديم أدلة كمية لإثبات تلك الفرضيات بمستوى عالٍ من احتمال تأخير الإجراء التشريعي. وإذا ما طلبنا من الصائغ أن يقدم أدلة كمية قوية لإثبات تلك الفرضيات، فإن ذلك سيعني أننا وضعنا خطة لعدم اتخاذ أي إجراء تشريعي. وقد يساعد إجراء دراسة ميدانية، تكشف عن عدد المزارعين الذين يعجزون عن تحمل تكاليف زراعة المحاصيل عالية الإنتاجية، على تبرير حكم تشريعي للحصول على دعم حكومي معين. وإذا بدا استحالة إجراء تلك الدراسة، يمكن أن يقوم الصائغ بدلاً من ذلك بكتابة مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ يُخول جهازًا للتوسع الزراعي سلطة اتخاذ خطوات للعمل مع البنوك لإنشاء نظام مضمون لمنح القروض للمزارعين، وإبلاغ السلطة التشريعية بمدى تقدم هذا النظام في غضون عام (انظر الفصل الخامس).

4 تحليل التكاليف والمزايا

عادة ما تكون الأدلة الكمية مفيدة خاصة عندما يستهدف الصائغون تبرير إدراج تدابير معينة في مشروعات قوانينهم. وفي تلك الحالة، ينبغي على الصائغين، بقدر المستطاع، أن يقدموا نوعًا من البيانات يمكن التحقق من صحته من الناحية الكمية حتى يتمكن المشرعون من تقييم التبعات المحتملة للتدابير البديلة. وعلى الأقل، يجب أن توضح البيانات أن كل إجراء من إجراءاتها المقترحة يحقق - في الأرجح - الحد الأقصى من المزايا بأقل تكلفة ممكنة.

وعند إجراء تقييم للتكاليف والمزايا، قد تتضح تماما قيمة الأرقام، كلما كانت متاحة. فإذا كان ٣٪ فقط من إجمالي عدد المزارعين يعانون من انخفاض إنتاجيتهم من المحاصيل بسبب صعوبة الحصول على الأنواع الحديثة من البذور، فمن المرجح أن يواجه الصائغون صعوبات أكبر في تبرير مشروع قانون لإنشاء جهاز زراعي موسع لمساعدة هؤلاء المزارعين مما إذا كان نصف إجمالي عدد المزارعين يعانون من انخفاض إنتاجيتهم نتيجة لتلك الأسباب. ومع ذلك، تنشأ صعوبة أكبر في تحليل التكاليف والمزايا؛ إذ يتعارض الكثير من العوامل الاجتماعية، التي يجب تقييمها عند التحليل، مع المقاييس الكمية. وعلى سبيل المثال، من الوسائل المتبعة لمنع قيادة السيارات غير الآمنة على الطرق الرئيسة ترك أمر تلك المركبات للسوق للتخلص منها؛ وثمة وسيلة أخرى للتخلص من السيارات غير الآمنة، وهي وضع ضوابط حكومية تنظم ذلك. وفي الفترة التي تحسم فيها «السوق» (الأعداد الهائلة من مشتري السيارات) أمرها بشكل جماعي

بشأن سلامة المركبات، كيف نستطيع أن نوازن بين تكلفة الخسائر في أرواح البشر والممتلكات التي تدمرها المركبات غير الآمنة مقابل التكلفة المترتبة على وضع ضوابط حكومية بشأن سلامة السيارات؟ قد يكون أحد الحلول لإجراء تلك الموازنة هو تحليل التكاليف والمزايا الذي يقدم بيانات كمية تفصيلية عن مصروفات الحكومة الفعلية ويضيف تخمينات عن المزايا والتكاليف الاجتماعية، وهي في أحسن الظروف، الأسعار الافتراضية التي يضعها الباحثون. ومع ذلك، يجب أن يحرص الصائغ على ألا يستخدم تلك التخمينات لتقديم دعم غير شرعي للتحيز الشخصي.

ولتفسير أسباب السلوكيات المسببة لمشكلة اجتماعية ما، ولتحليل التكاليف والمزايا الاجتماعية للحلول التي من المرجح منطقيًا أن تتغلب على تلك المشكلة، لا يكون أمام الصائغ من خيارات سوى الاعتماد على بيانات نوعية عن التحيز المحتمل. وكلما كان ذلك متاحًا، أمكن أن تقدم التقارير البحثية أية أدلة كمية متوفرة. ويمكن أن يستخدم الصائغ تلك التقارير لتقييم الأحكام المهمة المتعلقة بالسلوكيات، ومسبباتها، والأثر الاجتماعي المحتمل للحلول المقترحة. ولكن في الأغلب، تقوم الأدلة النوعية بتلك المهمة بشكل كافٍ. ولكن يستحيل عمليًا، في أغلب الأحوال، أن تجد بيانات متاحة أكثر دقة من تلك التي تقدمها الأساليب النوعية.

ب . القيود المفروضة على الأدلة النوعية

إزاء الصعوبات التي يواجهها الباحثون في جمع «الأدلة» الكمية، عادة ما يسلم الباحثون بجدوى الأدلة النوعية، بل ويعترفون في بعض الظروف بأفضليتها [14]. فالتدابير الكمية، على سبيل المثال، لا تتيح التعمق في العلاقات المهمة غير الواضحة بين المجموعة والقائد والتي غالبا ما تحدد بشكل كبير مدى نجاح عمليات التنفيذ، في حين تتضح، في أغلب الأحوال، فعالية الأساليب النوعية، مثل ملاحظات المشاركين أو مجموعات المناقشة[15] .

ويتساءل بعض الباحثين عما إذا كان اتباع الإجراءات الكمية بصورة رتيبة قد يؤدي إلى حجب الصلة الضرورية بين ما يهدف الصائغون إلى قياسه من ناحية وطبيعة وأسباب السلوكيات المسببة للمشكلة من ناحية أخرى[16]. وعلاوة على ذلك، بصرف النظر عما إذا كان الباحثون يستخدمون أساليب كمية أو نوعية، فإن النظرية التي يتبعونها (وهي غالبًا ما تكون ضمنية) قد تجعلهم، يتحيزون لا إراديًا، إلى نتائجهم[17]. وقد دفع الشك في فعالية الأساليب الكمية بعض الاقتصاديين إلى المطالبة باستخدام أكبر للأساليب النوعية في تحسين أدوات التحليل الاقتصادي التي لا تستند إلى القيمة وتقوم على الافتراض المسبق[18].

14. Shadish, et al., see note 4 above; L.J. Cronbach, zCronbach's Designing Evaluations: A synopsis{, in Stufflebeam and Shinkfield, see note 7 above.

15. Donald P. Warwick, zOn Methodological Integration in Social Research{, in Social Research in Developing Countries- Surveys and Censuses in the Third World, see note 9 above.

16. Van Maanen, see note 10 above.

17. Shadish et al., see note 4 above.

18. Piore, see note 10 above.

وعلى الجانب الآخر، تحتوي الأساليب النوعية، كذلك، على مشكلات متأصلة. ولتقليل أخطار التحيز، فإن هذه الأساليب تتطلب مستوى عالياً من المهارات المعتمدة على عدة فروع معرفية وإجراءات ومعايير معدة بعناية[19] .

وبالنسبة إلى عملية التشريع، قد يجد الصائغون أن من المفيد الارتكان إلى نتائج البحوث المأخوذة من كلٍّ من التقنيات الكمية والنوعية. ويكمن أقوى سبب يدفع الصائغين – مع الأخذ في الحسبان ندرة مواردهم البحثية – إلى الإرتكان إلى البيانات التي تم جمعها بالأساليب النوعية في أن تلك الأساليب تساعدهم على وضع تدابير تشريعية قابلة للتنفيذ. وللأساليب النوعية فائدة خاصة في استخلاص المعرفة الشخصية للمنتفعين لتوليد أوصاف عملية للتحيزات المسبقة تجاه السلوكيات المسببة للمشكلة؛ مما يؤدي إلى وضع فرضيات عن أسباب تلك السلوكيات؛ ودراسة التكاليف والمزايا الاجتماعية المحتملة للحلول البديلة الممكنة. ففي مناقشات مجموعة المناقشة، على سبيل المثال، يستطيع المنتفعون أن يستغلوا خبراتهم الخاصة للتعرف إلى تحيز مسبق تجاه عامل معين يسبب السلوكيات المسببة للمشكلة. وحتى بدون المزيد من الأدلة، قد يبرر تحليلهم سن قانون يُفضي إلى تقليل ذلك التحيز. وقد تتطلب الأساليب الكمية تكاليف بشرية ومالية غير مبررة أو غير متاحة، حتى على الرغم من أنها، من حيث المبدأ، تتضمن على ما يبدو مصداقية أكبر[20] .

يتمثل القيد الرئيس أمام الصائغين على موارد البحث غالبًا في مطالبة صناع السياسات الملحة بإجراءات تشريعية، مما يؤدي إلى فرض قيود هائلة على الوقت المتاح لجمع المزيد من البيانات. وفي معظم الأحوال، لا يكون أمام الصائغين أي خيارات سوى صياغة مشروعات قوانين مبنية على أية أدلة متاحة لديهم. ومن نافلة القول، أنه إذا ثبت أن من الأرجح أن القانون المقترح باهظ التكلفة من حيث تنفيذه أو تبعاته السلبية المحتملة، يجب على الصائغين أن يلفتوا انتباه المشرعين إلى ذلك، أملاً في إتاحة المزيد من الوقت والموارد لإجراء بحوث إضافية. وفي بعض الحالات، قد يقرر الصائغون أن إجراء البحوث الإضافية يبدو أمرًا أساسيًا لتقديم الأدلة الكمية الإضافية اللازمة لاختبار وتعميم الافتراضات الناتجة على أساس أدلة نوعية. وفي تلك الحالة، قد يرغب الصائغون في تقديم مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ. ويمكن أن يتضمن ذلك المشروع أحكامًا ذات صلة بالمعايير والإجراءات الملائمة لإجراء البحوث الضرورية بوصفها الأساس لصياغة لوائح إدارية (انظر الفصل الخامس).

خذ، على سبيل المثال، حالة افتراضية عن التخلص من النفايات الصناعية (انظر مربع 6-2) حيث يلقي مديرو المصانع النفايات السامة في الأنهار ثم ينتهي بها المطاف في مجاري المياه الجوفية. افترض أن الصائغين فتشوا أولاً في الهيئات الحالية التي تتوافر فيها المعلومات، أي في ملفات الوزارة المقترحة للتشريع، وفي عقول مسئوليها المخضرمين. وافترض أن تلك الهيئات تحتوي أساسًا على أدلة نوعية. يشرح مربع 6-2 كيف يمكن أن تساعد أجندة الروكيبي في تنظيم تحليل تلك الحقائق لتحديد التدابير التشريعية الملائمة وتبريرها.

19. Mathew B. Miles, zQualitative Data as an Attractive Nuisance: the Problem of Analysis{ in John Van Maanen, see note 4 above.

20. غالبًا ما تكون الدراسات المسحية الشاملة باهظة التكلفة نسبيًا، وقد تثبت أيضاً أنها تتطلب وقتًا طويلاً لإجرائها، أما ملاحظات المشاركين فهي أقل تكلفة من حيث المصروفات النقدية، ولكن من المرجح أن تتطلب وقتًا أكثر للحصول عليها. انظر:
Social Research in Developing Countries- Surveys and Censuses in the Third World, see note 19 above, at 11.

وقد تساعد البحوث النوعية الإضافية في الحصول على المزيد من الحقائق ذات الصلة. فيمكن أن يقدم بعض الممثلين عن المجتمع مثل: عمال المصانع، ومديري الشركات، والأفراد ذوي الصلة العاملين بالجهاز المنوط به تنفيذ القوانين الذين يشاركون في مجموعات المناقشة، افتراضات بديلة عن أسباب السلوكيات المسببة للتلوث وأن يُقيموا تلك الأسباب بناء على خبراتهم وتصوراتهم الخاصة. ولتغيير تلك الأسباب أو القضاء عليها، قد تساعد تلك البحوث أيضاً في تقييم التكاليف والمزايا الاجتماعية المحتملة للتدابير التشريعية الجديدة الممكنة منطقيًا.

مربع 6-2: استخدام «الروكيبي» لتنظيم التحليل: شرح استخدام الأدلة النوعية في تبرير التدابير التفصيلية لمشروع قانون (حالة الشركة التي تقوم بتصريف المخلفات الصناعية في الأنهار المجاورة بشكل غير قانوني)

فئات الروكيبي	الفرضيات التصورية	الحلول الممكنة
القاعدة	يحظر القانون إلقاء النفايات في الأنهار، ولكنه لا ينشئ جهازًا له اختصاصات واضحة لمراقبة هذا القانون وتنفيذه.	أعد صياغة القانون بحيث يحدد اختصاصات واضحة لجهاز معين يناط به مراقبة هذا القانون وتنفيذه، وكذلك جمع المزيد من الأدلة عن التكاليف والمزايا الاجتماعية للقانون.
الفرصة	معظم المديرين تتوافر لديهم الفرصة للالتزام أو عدم الالتزام بالقانون دون خوف من العقوبات.	تأكد من أن الجهاز المنوط به تنفيذ القانون يراقب بالفعل المخالفين ويعاقبهم.
القدرة	يجهل بعض المديرين التقنيات المتاحة للتخلص من النفايات بطرق أخرى، وحتى في حال إلمامهم بها، لا تملك الشركة الموارد المالية لاستخدام تلك التقنيات.	إنشاء جهاز يناط به إبلاغ المديرين بتلك التقنيات، ومساعدة الشركة في الحصول على قرض لتتمكن من استخدامها.
الإبلاغ	عدم دراية بعض المديرين بأن القانون يحظر إلقاء النفايات في الأنهار.	يجب أن يبلغ الجهاز المنوط به تنفيذ القانون كل المديرين بالقانون الجديد.
المصلحة	يسعى المديرون إلى زيادة أرباح الشركة، التي يحصلون على حصة منها، وبذلك ليست لديهم أية مصلحة في أن تكون مياه الأنهار صافية، أو لا.	يفرض الجهاز المنوط به تنفيذ القانون غرامة على الشركة ومن ثم تقل الأرباح، مما يؤدي إلى تغيير مصلحة المديرين.
الخطوات العملية	يقرر بعض المديرين، دون استشارة أحد، ألا يلتزموا بالقانون، وبذلك يستبعدون مدخلات المجتمع والعمال من خطواتهم العملية لصنع القرار.	يوجب القانون عقد جلسات استماع وتقديم تقارير مكتوبة للعمال وأصحاب الأعمال بالمجتمع بشأن سياسات التخلص من النفايات.
الأيديولوجية	لا يرى بعض المديرين والعمال أن إلقاء المخلفات في الأنهار يلوثها.	يقوم الجهاز المنوط به تنفيذ القانون بإبلاغ المديرين، والعمال، والمجتمع بأخطار تلوث المياه.

ومع ذلك، تظل صحة استنتاجات مجموعة المناقشة مقيدة بخبرات أصحابها. ولن تتوافر لدى المشرعين البيانات التي توضح النطاق الكامل للسلوكيات المشابهة المسببة للتلوث في مناطق أخرى. وحتى بدون إجراء المزيد من البحوث، قد يقنع التحليل الذي تجريه مجموعة المناقشة المشرعين بسن قانون جديد. على سبيل المثال، قد يكشف المشاركون بالمجموعة أن بعض المصانع تفتقر إلى التقنية اللازمة للتخلص من أنواع معينة من النفايات السامة بطرق غير ملوثة للبيئة. ومن الناحية المنطقية، بالإضافة إلى وجود قانون يُلزم الجهاز القائم بإبلاغ المديرين بالتقنيات المتاحة للتخلص من النفايات دون تلويث البيئة، يمكن أن يقترح المشاركون، من خلال المعلومات التي يقدمونها، حظر تصنيع المنتجات التي تحتوي على مكونات سامة، وبحث إمكانية إحلال المكونات غير السامة المتاحة فعليًا محل المكونات السامة في تصنيع المنتجات، وربما تمويل إجراء المزيد من البحوث لاكتشاف تقنيات غير ملوثة للبيئة للتخلص من النفايات. وإذا بدا أن أيًا من هذه القوانين الإضافية لن يتطلب أكثر من مجرد فرض تكاليف يمكن تحملها، فيجوز للمشرعين بشكل معقول أن يقروها، حتى دون إجراء مزيد من البحوث.

ومن ناحية أخرى، إذا كان حظر استخدام المواد الكيميائية السامة يهدد بفرض تكاليف اجتماعية وفعلية باهظة (مثل فقدان وظائف، أو فقدان منتجات رئيسة، أو ارتفاع تكاليف تطبيق القانون)، وإذا أخذت السياسة البيئية للحكومة تلك العوامل في الاعتبار، فقد يسن المشرعون، كخطوة أولى، قانونًا يفوض إلى جهاز أو معهد معين مهمة إجراء مزيد من البحوث [21]. فعلى سبيل المثال، قد يجري الجهاز دراسة كمية لعينة من الصناعات التي تستخدم مواد كيميائية سامة لتحديد التكاليف والمزايا الاجتماعية لتنفيذ هذه الأنواع من الافتراضات. وقد تقدم تلك الدراسة أدلة عن مدى إمكانية تطبيق الافتراضات المبدئية لمجموعة المناقشة بشكل أعم. وإلى حد ما، يعتمد إجراء أو عدم إجراء ذلك النوع من الدراسة، ومدى عمقها ونطاقها، في حال إجرائها، على الوقت والموارد البشرية والمالية المتاحة. وسيحتاج المشرعون إلى الموازنة بين تكاليف توفير تلك الموارد مقابل مزايا التأكد تماما من أن التدابير المقترحة ستقلل من خطر التلوث.

ومهما كانت التقنيات المستخدمة في البحث تساعد مبدئياً على تحديد الفرضيات السببية واختبارها، فإن منهج حل المشكلات يقتضي أن يدرج الصائغون في مشروعات القوانين آليات مراقبة وتقييم منظمة لتقييم تنفيذ القانون وتأثيره الاجتماعي. ويجب أن يشارك المنتفعون في عملية المراقبة والتقييم بقدر المستطاع. فتلك المشاركة ستقدم مزيداً من الأدلة على مدى الحاجة إلى تنقيح القانون والكيفية التي يتم بها. وفي الوقت نفسه، يمكن أن تزود تلك المشاركة المنتفعين أنفسهم بمهارات جديدة، ومن ثم تؤهلهم، حسبما تقتضيه الديمقراطية، للمشاركة بفعالية أكبر في الخطوات العملية لوضع القانون وتنفيذه.

وللتقليل من خطر التحيز الذي قد تعكسه نتائج الباحثين، يجب على الصائغ أن يتأكد من أنهم قد اختاروا عينات تمثل قطاعات السكان ذات الصلة.

21. لا يستنفد هذا بالطبع الحلول البديلة الممكنة في القائمة.

ج . أهمية التقنيات الخاصة باختيار العينات

بالنسبة إلى معظم المشكلات الاجتماعية، ما من باحث يمكنه فحص كل المعلومات التي تتوفر لدى المنتفعين الأفراد عن أسباب السلوكيات المسببة للمشكلة. أما المشكلات، التي تتضمن تحولات اقتصادية-اجتماعية، فلا يستطيع أي باحث أن يجري مسحًا على كل السكان المتأثرين؛ حيث إن ذلك قد يقتضي، في بعض الحالات، استجواب سكان دولة بأكملها. وبدلاً من ذلك، يمكن أن يحدد الباحثون العينات التي تمثل بشكل ملائم قطاعات السكان ذوي الصلة؛ على سبيل المثال، بالنسبة إلى قانون التوسع الزراعي، تكون العينة من المزارعين ووكلاء جهاز التوسع الزراعي؛ وبالنسبة إلى قانون تعويض العاملين، تكون العينة من العمال ومديري المصانع والأفراد العاملين في نظام التعويض القائم؛ وبالنسبة إلى قانون موجه نحو بعض أنواع التلوث البيئي، تكون العينة من أعضاء المجتمعات المجاورة.

وحتى هذا القطاع السكاني نادرًا ما يتألف من مجموعة متجانسة. فغالبًا ما يؤثر العمر والنوع الاجتماعي بطريقة متفاوتة على سلوكيات بعض الأطراف الاجتماعية الفاعلة. كما أن من المرجح أن تؤثر الاختلافات في العرق، والدين، والطبقة تأثيرًا قويًا على كل المسببات التي تقترح أجندة الروكيبي البحثية أنها قد تؤثر على سلوكيات القائمين بالأدوار [22].

ويجب على الصائغين أن يتأكدوا مما إذا كانت العينات التي اختارها الباحثون تمثل بشكل مناسب كل المجموعات والطبقات في القطاع السكاني ذي الصلة، أم لا[23] . وسواء اختار الباحثون عينات تتألف من الذين سيشاركون بشكل مباشر في التخطيط لعملية البحث وتنفيذها (أي في شكل مجموعات مناقشة)، أو من الذين شملتهم الدراسة للوصول إلى استنتاجات أعم، فإن على هؤلاء الباحثين أن يختاروا عينة تمثل، إلى أقصى حد ممكن، كل الشرائح السكانية ذات الصلة.

وإذا لم يجرِ الباحثون المسح على كل السكان ذوي الصلة، فلن يتمكنوا البتة من القضاء التام على خطر التحيز (غير المُتعمد) عند اختيار عيناتهم[24] ، حتى على الرغم من أن علماء الاجتماع [25]، على مر السنين، قد قاموا بوضع مجموعة متنوعة من التقنيات لتقليل ذلك الخطر. وللاختيار من بين تلك التقنيات، يجب على الباحثين أن يقارنوا بين الدلالات الكاملة لكل منها من حيث الوقت، والموارد المالية والبشرية. وغالبًا ما تؤدي عدم كفاية البيانات المُجمعة سلفًا في دول

22. تقدم النظريات العامة المختلفة (انظر بوجه عام، the Seidmans، الحاشية رقم ٥ أعلاه، في الفصل الخامس) افتراضات مختلفة عن الكيفية التي قد تؤثر بها هذه العوامل في السلوكيات، في حين يتفق كل الباحثين على أن لها نوعًا ما من التأثير.

23. Valdo Pons (ed.), Introduction to Social Research (Dar es Salaam University Press, (1992), pp. 185-186.

24. لا تعني موافقة الباحثين على أهمية إشراك المنتفعين في عملية البحث والتقييم أنهم يوافقون دائماً على كل فئات المنتفعين: فبعضهم يركز بشكل أساسي على مديري المشروعات؛ في حين يشرك بعضهم الآخر عملاء البرنامج، ومقدمي الخدمات، والهيئات المحلية، إلخ. انظر:
(Shadish et al., see note 4 above, at 474-475).

25. انظر على سبيل المثال:

Judith M. Tanur (ed.), Questions About Questions - Inquiries into the Cognitive Bases of Surveys sponsored by the Committee on Cognition and Survey Research of the Social Science Research Council, 1992; Pons, see note above; Cronbach, see note 14 above.

العالم الثالث إلى تصعيب تلك المهمة[26]. ومع ذلك، يجب أن يتأكد الصائغون مما إذا كان الباحثون، عند اختيار العينات، قد بذلوا قصارى جهدهم لتقليل أي تشويه غير مُتعمد للحقائق (الانحرافات البحثية غير المُتعمدة)، أم لا.

ويصبح تقييم الصائغين لعيّنات الباحثين أكثر صعوبة عندما يحاول الصائغون مقارنة الدراسات التي أجريت على تجارب بلدان عديدة في محاولة تنفيذ قوانين مشابهة. ومع ذلك، ثبت أن الدراسات المقارنة، إذا ما تم تصميمها وفهمها على نحو صحيح، مفيدة على وجه الخصوص.

د . التعلم من القانون الأجنبي والتجربة الأجنبية

من المهم التعرف إلى الخبرات التي اكتسبتها الدول الأخرى فيما يتعلق بأثر القوانين التي تطبقها؛ وتعتبر هذه التجارب مصدرًا عمليًا قيّما للأدلة والفرضيات التفسيرية للآثار الاجتماعية المترتبة على التدابير التشريعية المقترحة (انظر الفصل الرابع). وقد أكدنا مرارًا في هذا الدليل، أنه إذا كانت سلوكيات الأطراف الاجتماعية الفاعلة تعكس حقائق فريدة خاصة بالبلد، فإن نسخ قوانين بلد آخر في الغالب لن يفلح. فقلما يعرف الصائغ شيئًا ذا قيمة من ظاهر القوانين الأجنبية. أما إذا عثر الباحث على بحث عن أثر قانون أجنبي ما، وقلما يوجد هذا النوع من البحوث، يستطيع أن يعرف الكثير عن الجهود التي بذلتها الحكومات الأخرى لتنفيذ قوانين للتغلب على مشكلات اجتماعية مشابهة لمشكلات بلده. وقد تُظهر تجارب تلك الدول اتجاهات مسببة للمشكلة في المستقبل؛ وفرضيات تفسيرية ناجحة، ومعلومات مفيدة عن التكاليف والمزايا الاجتماعية المحتملة للقوانين المقترحة، وآليات محتملة للتقييم الفعال. وعلى الأقل، ستساعد تلك التجارب في إبراز الأخطاء لتجنبها[27] .

وعند محاولة التعلم من الأدلة المتصلة بتجارب وقوانين البلدان الأخرى، يجب أن يحذر الصائغون، على الأقل، من الأخطار المنهجية الأربعة الرئيسة التي قد تؤثر على تماثل النتائج وهي: الاستخدامات المختلفة للمفاهيم، وظروف البلد التي قد تؤدي إلى نتائج متحيزة، والتفسيرات المختلفة للكلمات، والتقنيات المختلفة لاختيار العينات.

أولاً، يجب أن تحمل المفاهيم التي استخدمتها المجموعات المختلفة من الباحثين في دراسة تجارب بلادهم نفس المعاني. فحتى المفاهيم الاقتصادية المستخدمة للأغراض الإحصائية في مختلف البلدان، قد تكون لها معانٍ مختلفة ذات دلالات اجتماعية مهمة. فعلى سبيل المثال، قد تتجاهل الحكومة التي لا تدرج تحت مسمى «الذين تم توظيفهم» سوى أولئك الذين يعملون فيما يسمى بالقطاع «الحديث»، الأعداد المتزايدة من العاملين بالقطاع غير الرسمي الذين قد يفقدون وظائفهم إذا اكتسحت السلع المستوردة الأسواق المحلية.

26. Pons, see note above 23, at 197-198. M. Peil, the Ghalaian Factory worker (1972), Ch., 2; Social Research in Developing Countries- Surveys and Censuses in the Third World , see note 9 above.

27. Neil J. Smelser, "the Methodology of Comparative Analysis", in Comparative Research Methods (Donald P. Warwick and Samuel Oshersol (eds), 1973 at 104.

ثانياً، يجب أن يضع الصائغون في اعتبارهم العوامل العديدة التي أثرت فى مقدمي المعلومات من مختلف البلدان ليقدموا إجابات مختلفة ومضللة عن نفس الأسئلة. ففي بعض البلاد قد يؤدي خوف مقدمي المعلومات من تبعات مناقشة «موضوعات حساسة» إلى تقديم إجابات غير صادقة عن أسئلة الدراسة. فعلى سبيل المثال، قد تثير الأسئلة المتصلة بدخول أسرهم مخاوفهم من زيادة الضرائب. ومرة أخرى، عندما يستخدم الباحثون مؤشرات محددة لتناول مفهوم معين في بلدان مختلفة، قد يتبين أن استنتاجاتهم غير مماثلة للنتائج المتصلة بهذا المفهوم في أماكن أخرى. وعلى سبيل المثال، لتقييم القدرة على التأقلم مع المجتمع الأمريكي، قد يسأل الباحثون مقدمي المعلومات عن الفرق بين المفك ومفتاح الربط، في حين قد يتضح من الإجابات في مجتمعات أخرى، لا يستخدم أيًا من الأداتين فيها سوى عدد قليل من الناس، أن هذا السؤال أداة ضعيفة للتنبؤ. فهذه الظروف وغيرها من الظروف الخاصة بالبلد غالبًا ما تقلل من تماثل نتائج البحث [28].

ثالثاً، لأسباب عديدة، قد تؤدي الاختلافات في الترجمات اللغوية إلى إساءة تفسير نتائج البحوث التي تتناول ثقافات مختلفة. وقد تتراوح هذه التفسيرات الخاطئة بين إعطاء معانٍ مختلفة لنفس الكلمات وإعطاء إجابات مختلفة باختلاف الثقافات عن نفس الأسئلة اللغوية. ونتيجة لذلك، قد يستخلص الصائغون نتائج خاطئة من الفروق بين الثقافات في إجابات تبدو في ظاهرها متماثلة. ولتجنب تلك المشكلة، يجب أن يتأكد الصائغون من أن أسئلة الباحثين، في مختلف البلدان التي شملتها الدراسة، تضمنت كلمات تحمل نفس المعاني بالنسبة لمن أجابوا عليها.

رابعًا، قد يؤدي استخدام تقنيات مختلفة لاختيار العينات في مختلف البلدان إلى استنتاجات غير متماثلة. ولتقييم الدلالات المحتملة المأخوذة من التجربة التشريعية لبلد ما بالنسبة إلى بلد آخر، يجب أن يتأكد الصائغون مما إذا كان الباحثون، في كل بلد، قد استخدموا عينات متماثلة من السكان.

ويمكن أن يتعلم الصائغون الكثير عن طريق بحث الدراسات المتصلة بالتأثير الاجتماعي لقانون معين في دول أخرى. ولكي يتمكنوا من ذلك، فهم في حاجة إلى نظرية تشريعية مناسبة ومعلومات كافية عن الأساليب البحثية المستخدمة في علم الاجتماع للتأكد من أن باحثي كلا البلدين قاموا بجمع أدلة متماثلة. فحينئذ فقط، يستطيع الصائغون أن يدعوا في تقاريرهم البحثية أنه في ظل الظروف الخاصة ببلدهم، يستطيع المشرعون أن يعتمدوا بشكل مبرر على تماثل نتائج أولئك الباحثين فيما يتعلق بمشكلات اجتماعية معينة ومسبباتها، ومن ثم، التأثير المحتمل للحلول التشريعية المستخدمة في بلدان أخرى على بلدهم.

5 ملخص

عند صياغة مشروعات قوانين تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، يقوم الصائغون حتمًا بإحداث تغيير. ولهذا الأمر دلالات مهمة ليس فقط بالنسبة إلى أنواع الحقائق التي يحتاجون إليها لتبرير قوانينهم المقترحة، ولكن أيضاً بالنسبة

28. See Smelser, note 27 above.

إلى كيفية الحصول على تلك الحقائق. وتهدف مشروعات القوانين التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع إلى تغيير الأنماط السلوكية المتكررة التي تشكل المؤسسات المختلة وظيفيًا. ولكي يتمكن الصائغون من وضع حلول من المرجح منطقيًا أن تشجع على السلوكيات المرغوبة، يجب عليهم أن يبحثوا نتائج البحوث المستخدمة القائمة على علم الاجتماع والتي تساعد المشرعين على فهم طبيعة وأسباب تلك السلوكيات المسببة للمشكلات، والتأثير الاجتماعي المحتمل للحلول التشريعية المقترحة. وقد تساعد الأساليب المستخدمة في البحث القائم على المشاركة، والتي تُشرِك المنتفعين بقدر الإمكان في كل مرحلة من مراحل وضع القانون، على التأكد من أن النتائج تجسد الفهم الذي تقدمه خبرات أولئك الذين سيتأثرون بالقانون.

ويفتقر الصائغون عادة إلى الموارد اللازمة لإجراء بحث جديد لكل مشروع قانون. وفي أغلب الأحوال، يجب أن يعتمدوا على حجم الأدلة المتاحة في الواقع، التي يقدمها غالبًا مسئولون بالوزارة، أو مستشارون بالقطاع الخاص، أو أكاديميون. ولذلك، يجب أن يتضمن فريق الصياغة لمشروع قانون معين كبار المسئولين الوزاريين الذين يُلمون بالمشكلة الاجتماعية التي يستهدف مشروع القانون حلها. فيجب أن يكون لدى عضو واحد على الأقل في فريق الصياغة نظرية تشريعية مناسبة ترشدهم في تنظيم الحقائق المتاحة في التقارير البحثية التي تكفي لتبرير مشروعات قوانينهم المقترحة. كما يجب أن يكون لدى عضو واحد على الأقل في هذا الفريق فهم كافٍ للأساليب البحثية البديلة لتقييم صحة نتائج أولئك الباحثين.

وللبحث القائم على المشاركة بوصفه تقنية مفيدة ميزتان. أولا، يستخدم معلومات مُستقاة من المصدر عن المشكلة ومسبباتها، وذلك بإشراكه المتأثرين بالمشكلة الاجتماعية في تحليل (الحلول التشريعية الممكنة لها). ثانياً، إشراك المتأثرين بالمشكلة في الخطوات العملية للبحث يزودهم بأدوات لحل المشكلة ليتمكنوا من المساعدة في إيجاد حلول تشريعية فعالة، وفي تقديم معلومات هامة عن التأثير الاجتماعي لتلك الحلول.

ويقدم البحث القائم على المشاركة أساسًا معلومات نوعية ذات صلة عن التحيزات التي من المرجح أن تؤدي إلى حدوث سلوكيات مسببة للمشكلات. وغالبًا ما تثبت تلك النتائج أنها كافية لصياغة مشروعات قوانين يمكن تنفيذها بفعالية. ومع ذلك، قد تتطلب الموازنة بين ضرورة إدخال تدابير تشريعية، والتكاليف والمزايا الاجتماعية ذات الصلة عن نطاق التدابير البديلة التي من المرجح منطقيًا أن تغير السلوكيات المسببة للمشكلات، مزيدًا من الأدلة الكمية، مثل: التغيرات المحتملة في أنماط تخصيص الموارد الطبيعية والمتمثلة في الأميال المقطوعة، أوالجالونات التي تم ضخها، أو المكاييل المتزايدة أو أي مقاييس كمية أخرى؛ وعدد الأشخاص الذين من المرجح أن يستفيدوا من مشروع القانون؛ والتكاليف المحتملة من حيث مصروفات الحكومة، إلخ. ويحتاج الصائغون إلى معرفة قدر كافٍ من المعلومات عن كل من التقنيات النوعية والكمية لاستخدام وتقييم دلالات الأدلة التي قدمها الباحثون بالفعل. ولن يضطر الصائغون إلى مساعدة الباحثين في إجراء بحوث إضافية إلا في حالات قليلة.

ويجب أن يكون لدى الصائغين على وجه الخصوص، معلومات كافية لتقييم ما إذا كان الباحثون قد جمعوا عينات نموذجية وافية من السكان ذوي الصلة لتجنب الاستنتاجات أحادية الجانب. وينطبق هذا سواء استخدم الباحثون أساليب نوعية،

كإشراك المنتفعين في تحليل الحلول التشريعية الممكنة للمشكلة الاجتماعية، أو جمعوا كميات كبيرة من إجابات الاستبيانات التي تعتمد على الإجابات القصيرة. ففي حالة الأساليب النوعية، يجب أن يتأكد الصائغون من أن الباحثين كفلوا مشاركة من يمثلون الاهتمامات الأساسية لأولئك المتأثرين بالمشكلة الاجتماعية. وعندما يدعي الباحثون أنهم جمعوا قدرًا كبيرًا من الإجابات عن الاستبيانات، يجب أن يتأكد الصائغون من أن تلك الإجابات تقدمها عينة نموذجية من المتأثرين بالمشكلة، مع الأخذ في الاعتبار الاختلاف في الطبقة الاجتماعية، والعرق، والنوع، وحتى الاختلاف في المكان.

وبعد الاطمئنان إلى أن العينة (التي تم اختيارها) نموذجية بوجه عام، يحتاج الصائغون إلى التأكد مما إذا كان الباحثون قد نظموا عملية البحث الفعلية بشكل ملائم للحصول على نتائج صحيحة، أم لا. وهل تجنبوا الاستجابات المتحيزة للثقافات؟ وكيف حددوا المؤشرات الخاصة التي استخدموها؟ وهل كان للاختلافات اللغوية تأثير على دلالات الإجابات؟ ويجب أن يضع الصائغون في الاعتبار كل هذه الأسئلة وأكثر عند تقييم دلالات نتائج البحوث المأخوذة من تجربة بلد آخر فيما يتعلق بالجهود التشريعية المبذولة للتعامل مع مشكلة اجتماعية تبدو مشابهة لمشكلة اجتماعية يمر بها بلدهم.

وباختصار، من المحتمل ألا يجري الصائغون بحثًا جديدًا من أجل تقاريرهم البحثية، ولكنهم في حاجة إلى فهم التقنيات البحثية الحالية فهمًا كافيًا لتقييم ما إذا كانت نتائج البحث المتاحة تتضمن فعلاً وبشكل كافٍ أدلة صحيحة تبرر مشروعات قوانينهم، أم لا.

الفصل السابع. شكل التقرير البحثي

1 مقدمة

مهما كانت البيانات المتاحة لدى الصائغين وفيرة ومنطقهم عذباً، فإن تقاريرهم البحثية لن تقنع قراءها بمدى ملاءمة مشروع القانون، ما لم يكتبوها بشكل يسهل فهمه. فالكلمات والموضوع، والشكل والمضمون يرتبط كل منهما بالآخر. ويتناول هذا الدليل كلاًّ من الشكل والمضمون على حدة لأغراض تعليمية فحسب. ولمساعدة الصائغين على أن تكون تقاريرهم البحثية مفهومة وسهلة ومقنعة في تبرير موضوعات مشروعات القوانين التي يقومون بصياغتها، يستعرض هذا الفصل خمس ممارسات تتعلق بالشكل:

١. استخدام لغة مفهومة.
٢. تقديم ملخص وافٍ للموضوع الرئيس الذي يتناوله التقرير.
٣. وضع «علامات إرشادية» تأخذ بيد القراء في فهمهم للمنطق الذي يستند إليه التقرير.
٤. كتابة جمل واضحة.
٥. استخدام الإحالات لإبلاغ القراء بمصادر المعلومات الواردة في التقرير.

2 لغة مفهومة

مثل سائر المؤلفين، يجب أن يكتب الصائغون تقاريرهم البحثية بلغة يسهل فهمها على أولئك الذين من المرجح أن يقرأوها؛ مثل المسئولين والوزراء والمشرعين والمعنيين من عامة الناس (وهم أساسًا المنتفعون ومن يمثلونهم، مثل: المحامين وكذلك أعضاء المنظمات غير الحكومية ذات الصلة). وقد تكون معرفة المشرعين بموضوع مشروع القانون المقترح أقل من كل هؤلاء، رغم أنهم يمثلون المجموعة الأهم من بين كل من يمكن أن يقرأ هذه التقارير البحثية، نظرًا إلى دورهم الرئيس في عملية صنع القرار. لذا يجب على الصائغين أن يكتبوا تقاريرهم بحيث يفهمها المشرعون بسهولة.

ونادراً ما تتطلب شروط وظيفة المشرع أن تكون لديه القدرة على قراءة وفهم مشروعات القوانين أو التقارير البحثية المعقدة. لكن ذلك لا يعني عدم قدرة المشرعين على صنع قرارات حكيمة ما داموا قد فهموا الموضوع المطروح. كما لا يعني أن يركز الصائغون فحسب على كتابة تقارير بحثية يستطيع المشرعون فهمها بسهولة، بصرف النظر عمّا إذا كان لدى المشرعين إلمام بالطبيعة الخاصة للموضوع المطروح.

فالفرنسيون يكتبون بالفرنسية. والصينيون يكتبون بالصينية. والمحامون، غالبًا ما يكتبون مع الأسف، بلغتهم الخاصة «اللغة القانونية المصطنعة». ونادراً ما يفهم غيرهم تلك اللهجة القبلية الغريبة. لذا، يجب على الصائغين القانونيين على

وجه الخصوص أن يحرصوا على أن يكتبوا كلمات يفهمها المشرعون. ولا يسري هذا الحرص على التقارير البحثية فحسب، بل أيضاً على الملخصات الوافية التي تدرَج في مقدمة تلك التقارير.

3 ملخص وافٍ

عادة ما يكون أمام المخاطبين بالتقارير البحثية الكثير من الأمور التي يتعين عليهم القيام بها. وقلما يتوفر الوقت لدى المشرعين والوزراء والمسئولين الحكوميين الذين يتقلدون مناصب عليا. وغالبًا ما يحفظون (وربما يدفنون) أفضل التقارير البحثية في كومة من الملفات تحت شعار «للقراءة لاحقاً»، مهما كانت هذه التقارير منطقية أو ثرية بالبيانات أو مكتوبة بوضوح. ويستعرض الملخص الوافي المحتويات الرئيسة للتقرير، ويتيح للمسئولين أو المشرعين الذين ليس لديهم وقت كافٍ أن يتوصلوا إلى قرارات مستنيرة بشأن قراءة أو عدم قراءة التقرير كله.

ولكن ما الذي ينبغي أن يحتوي عليه الملخص الوافي؟ هنا يتأرجح الصائغون بين قرارين على نفس القدر من الأهمية؛ فإذا كان الملخص الوافي شديد الإيجاز، فقد لا يترك انطباعًا قويًا لدى القراء؛ وإذا كان أطول من اللازم، فمن المرجح أن تنتهي به الحال في ملف «للقراءة لاحقاً». ولكي يجذب الملخص الوافي انتباه القارئ، يجب أن يعبر صراحة عن المشكلة الاجتماعية التي يتناولها مشروع القانون، وأن يلخص السلوكيات ذات الصلة، وأن يصف بإيجاز مسببات تلك السلوكيات. كما يجب أن يحدد، بعد ذلك، الأحكام الرئيسة لمشروع القانون، موضحًا كيف تسعى هذه الأحكام إلى التشجيع على السلوكيات التي تهدف إلى حل المشكلة.

وقد تتوقف قراءة، أو عدم قراءة، المخاطبين بالتقرير ومشروع القانون بأكمله، على سمتين لشكل الملخص الوافي. أولاً، هل يعرض الملخص المشكلة الاجتماعية ذات الصلة بطريقة واضحة ومقنعة تجعل القارئ يومئ برأسه مرددًا: «هذا أمر فظيع! لا بد أن أفعل شيئًا حيال ذلك؟» ثانياً، هل يوضح الملخص المنطق الذي يستند إليه تبرير مشروع القانون والذي يجعل من يقرؤه يومئ ثانية قائلاً: «نعم، يمكنني أن أرى أن هذا المشروع سوف يسهم في حل تلك المشكلة؟» وتشكل هاتان السمتان معيارين ملائمين لتقييم الملخص الوافي. ولذلك، ينبغي أن تكون هاتان السمتان بمثابة الأساس الذي يبنى عليه شكل التقرير كله. وعن طريق استخدام «علامات إرشادية» في التقرير، ينبغي على الصائغين أن يساعدوا على ترسيخ هذا الاستنتاج في عقول القراء.

4 العلامات الإرشادية للقراء

إذا أخذنا ضمناً بمقولة «إننا نتعلم من الحقائق»، فوجب أن تتضمن التقارير البحثية التي يكتبها الصائغون، الأدلة ذات الصلة التي تبرر الأحكام الموضوعية لمشروعات القوانين التي يصوغونها. ولكن في الواقع، لا يتعلم القراء من مجرد

فرضيات توضح حقائق معينة؛ إذ لا يمكن لهذه الفرضيات أن تضيف شيئًا إلا إذا نظمها المنطق بوضوح. ولضمان إداركهم أن مختلف الفرضيات المتصلة بالحقائق في التقرير البحثي تنسجم مع منطق وتنظيم التقرير، يجب على الصائغين أن يستخدموا «العلامات الإرشادية بحكمة».

ويتضمن التقرير البحثي في الواقع، مشروعًا تعليميًا. فلكي يتمكن الصائغون من كتابة التقرير، يتعين عليهم أن يعرفوا قدرًا كبيرًا من المعلومات عن موضوع مشروع القانون. وعلى النقيض من ذلك، قد لا يعلم المخاطبون بهذا المشروع سوى القليل عنه أو قد يجهلونه تماما. ولكي يتمكن القارئ من فهم وتقييم فعالية مشروع القانون التي من المرجح أن تحل المشكلة الاجتماعية المطروحة، يجب أن يتضمن التقرير علامات إرشادية ليساعده على فهم منطقه وحقائقه الأساسية.

ويدرك كل من يستمع إلى محاضرة ما أن المُحاضر إذا لم يخبر مستمعيه، باستمرار، كيف تتوافق كل نقطة جديدة مع موضوع النقاش، (فإنهم يفقدون حبل أفكارهم) وتنصرف أذهانهم إلى موضوعات أخرى. ولتذكير القراء بالدافع وراء التقرير، يجب على الصائغين أن يضعوا العلامات الإرشادية على مسافات مناسبة لإبلاغ القراء بما تضيفه كل نقطة جديدة إلى المنطق الذي يستند إليه التقرير. ويجب أن تقدم أولى العلامات الإرشادية منهج حل المشكلات الذي ينظم المنطق الأساسي للتقرير.

أ. حل المشكلات: مخطط لإيضاح منطق التقرير

لكي يفهم القراء الحجج التي يتضمنها التقرير، يجب أن يعرفوا لماذا يتضمن التقرير بعض المواد في حين يستبعد مواد أخرى، ولماذا تظهر مواد معينة في مكان ما وليست في مكان آخر. ويتضمن منهج حل المشكلات (انظر الفصل الرابع) مخططًا يوضح المنطق الضمني الذي يوطد فرضيات التقرير المتصلة بالواقع في المكان المناسب. ويقوم منهج حل المشكلات، جنبًا إلى جنب بعض عناصر النظرية التشريعية («الفئات» و«التصورات»)، بإرشاد الصائغين إلى جمع وتقديم المعلومات المطلوبة لدعم حجج التقرير.

ولا يمكن أن تحل البيانات التي يحصل عليها الصائغون من تحليلهم المبدئي لإحدى المشكلات - أي افتراضاتهم (وبعبارة أخرى، التخمينات المبنية على معلومات مدروسة)، محل فرضيات عن الحقائق الفعلية. وفي الواقع، تتضمن الفرضيات المتصلة بالواقع الأدلة الأساسية التي تبرر الافتراضات النظرية التفسيرية، ومن ثم، تبرر تصميم الصائغين للأحكام التفصيلية لمشروع القانون الذي يصوغونه، في حين تقوم الافتراضات فقط بإرشاد الصائغين في جمع المعلومات التي يحتاجون إليها ليبرهنوا على توافق فرضياتهم مع الحقائق المتاحة؛ وحينئذ فقط يستطيع الصائغون أن يدعوا أن مشروعات القوانين التي يصوغونها ترتكز إلى الاستدلال المستمد من التجربة.

وكما أن العلامة الإرشادية تساعد قراءها على فهم المنطق الأساسي للتقرير البحثي، فعلى التقرير أن يشرح منهج حل المشكلات، موضحًا كيف تساعد خطواته الأربع في تصميم أجزائه الرئيسة. وبعد ذلك، يتعين على الصائغين وضع علامات إرشادية إضافية على شكل «روابط» لتمكين القراء من فهم علاقة تفاصيل التقرير بتصميمه الكلي.

ب. استخدام الروابط connectives كعلامات إرشادية signposts

تتكون الروابط من عبارات موجزة توضع عند بعض النقاط المهمة على امتداد التقرير لتذكير القارئ مباشرة بالنقطة التي وصل إليها في بحث الموضوع. وتصف بقية هذا القسم خمسة أشكال من الروابط التي يستخدمها الصائغون، عادة، كعلامات إرشادية لمساعدة القارئ على متابعة منطق تقريرهم، وهي: المقدمات والخلاصات العامة، والمقدمات المصغرة، والخلاصات المصغرة، والجمل الانتقالية، والعناوين.

1 المقدمة العامة للتقرير

قد يكون من المفيد في مقدمة التقرير، أن يضع الصائغ مع وصف المنهج، الذي يشكل إطار التقرير، فقرة تحدد باختصار مكوناته الأساسية. ولمزيد من الإيضاح، انظر مربع 7-1 الذي يتضمن مقدمة لتقرير عن استخدام صناديق المعاشات الخاصة بالبلديات لتشجيع الاستثمارات في المناطق التي تعاني الكساد.

مربع 7-1: مثال على مقدمة تقرير بحثي لتبرير مشروع قانون يهدف إلى إنشاء جهاز لاستثمار أموال صناديق المعاشات الخاصة بالبلديات في المناطق التي تعاني الكساد في ولاية ماساتشوسيتس

تستخدم هذه المذكرة التوضيحية منهج حل المشكلات.

أولاً، يحدد هذا المنهج المشكلة الاجتماعية التي يهدف التشريع إلى حلها. ولذلك، يصف الباب الأول من هذه المذكرة فشل العديد من نظم التقاعد الحكومية في الاستثمار في مشروعات منتجة، توفر فرص عمل في المناطق الكاسدة بالدولة. ويقتضي منهج حل المشكلات أن يذكر التقرير البحثي بالتفصيل السلوكيات المسببة للمشكلة الاجتماعية وعمن تصدر- والمقصود هنا - الهيئات الائتمانية وموظفوها القائمون على تنظيم سياسات الاستثمار الخاصة بنظم التقاعد الحكومية، الذين يستخدمون أموال الصناديق المودعة محليًا للاستثمار في مناطق أخرى.

ثانياً، يطالب منهج حل المشكلات بتحديد أسباب تلك السلوكيات المسببة للمشكلة؛ إذ لا تهدف الحلول التشريعية للمشكلات الاجتماعية إلى مجرد المعالجة السطحية لأعراضها، بل إلى معالجة أسبابها. ولذلك يتطلب منهج حل المشكلات أن يفسر صانع القرار السلوكيات المذكورة آنفًا وذلك بتحديد العوامل القانونية وغير القانونية التي تؤثر على سلوكيات القائمين بالأدوار التي تعزي إليها المشكلة. ومن ثم يصف الباب الثاني من هذه المذكرة مسببات هذه السلوكيات من حيث: القانون الذي يحدد سلوكياتهم حاليًا، وخطر إقامة دعاوى قضائية ضدهم بسبب الإخلال بذلك الواجب، وجهلهم بفرص الاستثمار المواتية في المناطق الكاسدة بماساتشوسيتس، ونقص قدراتهم المترتب على ذلك على الاستثمار في تلك المناطق. وتقتضي الخطوة الثالثة في حل المشكلات أن يستخدم المشرع المنطق لوضع عدد كبير من الحلول التشريعية التي تعالج المسببات المحددة للمشكلة، ويختار أكثرها فعالية من حيث التكلفة. وتَخلص المذكرة في الباب الثالث إلى أن ماساتشوسيتس يتعين عليها سن التشريعات التي تؤدي إلى إنشاء هيئة الاستثمار المستهدفة اقتصاديًا في ماساتشوسيتس (الهيئة)، لتطوير فرص الاستثمار و«صندوق الاستثمار المستهدف بماساتشوسيتس»

للاستثمار في تلك الفرص، وأن تتطلب هيئات ائتمانية محلية استثمار ٥٪ على الأقل من رأس مالها في الصندوق. أما الخطوة الرابعة والأخيرة في حل المشكلات فتعتمد على رصد تنفيذ التشريعات وتقييمها. وفي الباب الثالث تصف هذه المذكرة التوضيحية أيضاً كيف يفرض مشروع القانون على «هيئة الاستثمار» أن تقدم تقارير سنوية إلى الهيئة التشريعية وهيئات التقاعد العديدة التي ساهمت في الصندوق .

2 الخلاصة العامة للتقرير

يجب أن ينتهي التقرير البحثي بإعادة موجزة للنقاط الرئيسة الواردة في متنه. وفي الواقع، يخبر التقرير القراء بفحواه ثلاث مرات على الأقل. ففي المقدمة، يحدد للقراء الموضوعات التي سيتناولها. ثم يعرض النقاط الموضوعية التفصيلية والأدلة المتاحة التي تبررها في المتن. وأخيراً، يورد النقاط الموضوعية التي تناولها والأدلة الداعمة لها في الخلاصة (انظر مربع 7-2).

مربع 7-2: خلاصة ممكنة لتقرير بحثي لتبرير مشروع قانون يهدف إلى إنشاء هيئة لاستثمار صناديق المعاشات البلدية في المناطق الكاسدة بماساتشوسيتس

لقد دفع عمال ماساتشوسيتس المليارات في صناديق المعاشات. وقامت الهيئات الائتمانية وموظفوها الإداريون باستثمار تلك الأموال في كل المناطق إلا في محيط المناطق الكاسدة بماساتشوسيتس. ويهدف هذا التقرير إلى استثمار حصة من أموال تلك الصناديق في المجتمعات التي ساهم أعضاؤها فيها. ويرجع إحجام أمناء ومديري الصندوق عن الاستثمار في المناطق الكاسدة بماساتشوسيتس إلى عدم معرفتهم بفرص الاستثمار هناك، وإلى خوفهم من المقاضاة إذا قاموا بما يدعي البعض أنه يشكل استثمارات تنطوي على مخاطرة. ويعالج مشروع القانون تلك المسببات عن طريق إنشاء كلٍّ من «الهيئة»، وذلك لتقديم معلومات عن فرص الاستثمار في المجتمعات المستهدفة، وصندوق الاستثمار المستهدف بماساتشوسيتس، للاستثمار في تلك الفرص. ولتخفيف حدة خوف الأمناء والمديرين من المقاضاة، يتطلب التشريع استثمار مبلغ بسيط - ٥٪- من رءوس أموالهم بصندوق المعاشات. وبهذا يضمن - بدون الإضرار بالقدرة المالية لصندوق المعاشات أو بعائده - أن قسماً على الأقل من الأموال التي ساهم بها أعضاء من المجتمعات الكاسدة سيتم تشغيلها من أجلهم وليس من أجل آخرين يبعدون عنهم آلاف الأميال.

مثلما ترشد المقدمة العامة والخلاصة العامة في التقرير البحثي القراء إلى فهم المنطق الأساسي الذي يستند إليه التقرير كله، تساعدهم المقدمة المصغرة والخلاصة المصغرة أيضاً على فهم ما يضيفه كل قسم إلى المنطق العام للتقرير.

3 المقدمة والخلاصة المصغرة

في بداية كل قسم رئيس من التقرير (على سبيل المثال، الأقسام التي تتناول المشكلة والتفسيرات والحلول)، يجب على الصائغ أن يدرج مقدمة مصغرة تلخص ذلك القسم وتبلغ القراء بما سيضيفه إلى المنطق العام للتقرير. وبإبلاغ القراء بالعلاقات المنطقية بين هذا القسم وسابقه، قد يجد الصائغون أن من المفيد تذكير القراء بمنهج حل المشكلات الأساسي السالف شرحه في المقدمة (انظر مربع 7-3).

مربع 7-3: مثال على مقدمة مصغرة

نتعلم من منهج حل المشكلات أن القانون الفعال يجب ألا يعالج المظهر السطحي لمشكلة اجتماعية فحسب، وإنما عليه أن يعالج أسباب السلوكيات المسببة لتلك المشكلة. وقد أوضح القسم الأخير من التقرير أن تلوث المياه الجوفية في الصين ينشأ أساساً نتيجة قيام المصانع بدفن مخلفاتها في المجاري المائية، وإفراط المزارعين في استخدام الأسمدة والكيماويات الزراعية التي تجد طريقها حتما إلى تلك المجاري. ويبحث هذا القسم أسباب تلك السلوكيات المسببة للمشكلة. وببحث سلوك الأطراف الفاعلة في مجال الصناعة وسلوك المزارعين تباعًا، وجد القسم أن تلك الأسباب تكمن في القوانين التي تمنح أصحاب المصانع والمزارعين سلطة تقديرية مفرطة في التخلص من مخلفاتهم، وفي العوامل غير القانونية – خاصة، تكلفة البدائل، وعدم دراية المسئولين بالطرق البديلة للتعامل مع المخلفات – التي تشكل تلك السلوكيات.

وفي نهاية كل قسم، يجب أن يقدم الصائغون خلاصة مصغرة بالنقاط الرئيسة التي تناولها القسم، وتوضح من جديد ما أضافه ذلك القسم إلى المنطق العام الذي يتبناه التقرير. وللخلاصة المصغرة نفس التنظيم العام للخلاصة العامة؛ حيث تلخص محتويات القسم، وتوضح كيف يربطه منطق حل المشكلات بالقسم الذي يليه.

مربع 7-4: مثال على خلاصة مصغرة

ينشأ تلوث المياه الجوفية أساسًا بسبب إلقاء المصانع والمزارعين للمخلفات في الترع والأنهار، والتي تتسرب منها إلى شبكات المياه الجوفية. وهم يفعلون ذلك لأن القانون الذي يُفترض أنه يحمي مصادر المياه الجوفية غارق في الغموض، حيث إنه يمنح تلك الأطراف سلطة تقديرية فعلية مطلقة؛ فضلا عن التكلفة العالية نسبيًا للطرق البديلة، المعروفة للعاملين بالمصانع والفلاحين، للتخلص من المخلفات، وعدم درايتهم بالنظم الحديثة الأقل تكلفة. ويعتبر منطق حل المشكلات أن أفضل الطرق التي يحل بها القانون المشكلات الاجتماعية هي معالجة أسباب السلوكيات المسببة للمشكلة. ويعرض القسم التالي حلاً تشريعيًا يعالج تلك الأسباب العديدة.

تتطلب الأقسام الفرعية – شأنها شأن الأقسام الرئيسة – جملة أو شبه جملة ختامية لمساعدة القارئ على الانتقال إلى القسم التالي.

4 الجمل أو أشباه الجمل الانتقالية

في نهاية كل قسم فرعي، يحتاج التقرير إلى جملة أو شبه جملة رشيقة تخبر القراء بأنها ستبدأ في موضوع جديد يرتبط ارتباطًا منطقيًا بما قبله حيث إنها أتمت الموضوع الذي تم تناوله في هذا القسم الفرعي.

5 العناوين الرئيسة

ينبغي أن يضع الصائغون، دون التقيد بأية قيود، عناوين للأبواب، والأقسام، والأقسام الفرعية في كل مكان في تقاريرهم، فهذا يساعد القارئ على معرفة النقطة التي وصل إليها في الحجج العامة التي يسوقها التقرير.

تمرين 7-1: استخدام العلامات الإرشادية

1. أجب عن الأسئلة التالية.
   أ. ما المقصود بشبه الجملة «علامات إرشادية للقراء»؟ وما الغرض الذي يجب أن تخدمه؟
   ب. وفي أي النقاط – من الناحية المنطقية – يجب أن تظهر في التقرير البحثي؟
   كم نوعاً مختلفاً من العلامات الإرشادية يمكن أن تقترحه؟
2. قم بصياغة ما يلي (مع افتراض ما تحتاجه لتكملة الإجابة، متى تطلب الأمر ذلك).
   أ. مقدمة لتقرير بحثي لمشروع قانون تخطط لصياغته.
   ب. خلاصة لذلك التقرير.
   ج. مقدمة مصغرة لذلك القسم من تقريرك الذي يتناول التفسيرات.
   د. خلاصة مصغرة للقسم الخاص بالتفسيرات.
   هـ. في تقرير بحثي لمشروع قانون خاص بتلوث المياه الجوفية، ضع رابطة بين القسم الذي يصف حجم التلوث وذلك الذي يصف السلوكيات المسببة لذلك الفساد وعمن تصدر.
   و. في تقرير بحثي مرفق بقانون بشأن الغابات، قدم قسماً يصف منهج حل المشكلات المستخدم في التقرير.

ج. ملخص

يوضح هذا القسم من جديد أنه لكي يتم تبرير أحكام مشروع القانون بشكل كافٍ، ينبغي أن يتبع شكل التقرير البحثي المرفق بالقانون، وأن يفسر منطق النظرية التشريعية والمنهج التشريعي. كما ينبغي أن يساعد التقرير، بشكل خاص، القراء على فهم أن النظرية التشريعية تقدم المعايير (أي، المنطق) التي تحدد الحقائق ذات الصلة بمشروع القانون، وتحدد ملاءمة تلك الحقائق للحجج التي يستند إليها. وتشكل الروابط بالتقرير العلامات الإرشادية التي توجه القراء خلال استعراض تلك الحجج. ومع ذلك، تتطلب مساعدة القراء على فهم تلك الحجج عدم الاكتفاء بمجرد وضع الفرضيات ذات الصلة عن مسائل تخص الواقع وتفسير التنظيم المنطقي لتلك الفرضيات.

5 لغة التقرير البحثي

يجب أن تكون لغة التقرير البحثي واضحة وبسيطة. وينبغي على واضعي التقرير ألا يستخدموه كوسيلة لاستعراض كل الكلمات الرنانة التي تعلموها في الجامعة. فلكل لغة قواعدها. ويشير هذا القسم إلى بعض القواعد التي أثبتت فائدتها في اللغة الإنجليزية. وقد تكون هذه القواعد ذات صلة في لغات أخرى، ولكن على الصائغين مراجعة اللغة الخاصة ببلدهم ليقرروا أي القواعد يمكن، أو لا يمكن، تطبيقها. (ثبت أن بعض القواعد اللغوية تصلح أيضاً في مجال صياغة القوانين؛ انظر الفصلين التاسع والعاشر في كتابة الجمل التشريعية).

أ. القاعدة الأولى: اجعل الجُمل قصيرة

في الإنجليزية، أوضحت الدراسات أن الجُمل التي تتكون من أكثر من ١٧ كلمة غالبًا لا يفهمها القراء الذين لم ينالوا سوى ثماني سنوات أو أقل من التعليم الرسمي. (لاحظ أن الجملة السابقة تتكون من أكثر من ١٧ كلمة). ورغم ذلك، تتطلب حتى المفاهيم البسيطة إلى حد ما، عادة، جملاً تزيد عدد كلماتها عن ١٧ كلمة، فما بالك بالتقارير البحثية التي غالبًا ما تتضمن أفكارًا معقدة نسبيًا. ومع ذلك، ينبغي على الصائغين ألا يكتبوا مطلقًا، في تقاريرهم البحثية، جملاً تتعدى أكثر من بضعة سطور؛ وعليهم أن يبذلوا قصارى جهدهم ليحافظوا على جملهم قصيرة وفي صميم الموضوع.

ب. القاعدة الثانية: ضع أهم فكرة في نهاية الجملة

قلما يفكر الكتّاب غير المدربين في المكان الذي يضعون فيه داخل الجملة أهم فكرة تتناولها، ويعتقد معظمهم أن أهم فكرة يجب أن تكون في بداية الجملة. وعلى العكس من ذلك، يجب وضع أهم فكرة في نهاية الجملة، لأنها تمثل الفكرة الرئيسة التي يستخلصها القارئ من الجملة.

ونادراً ما تتضمن العبارات التابعة والوصفية الفكرة الرئيسة لجملة ما. ولذلك، ووفقاً للقاعدة الخاصة بموقع الفكرة الرئيسة للجملة، يجب على الصائغين أن يضعوا تلك العبارات في أي مكان عدا نهاية الجملة. فعلى سبيل المثال، تأمل الجملة التالية: «يؤدي التخلص من المخلفات الصناعية إلى تلوث معظم المياه الجوفية في المناطق العمرانية وما حولها، وذلك وفقاً لما أظهرته أدلة عديدة». ما الذي يمثل أهم فكرة في هذه الجملة؟ قد تكون أهم فكرة في هذه الجملة هي التخلص من المخلفات الصناعية بوصفها السبب الرئيس لتلوث المياه الجوفية. فكيف نكتب عبارة بهذا المفهوم في نهاية الجملة؟ من الممكن عمل ذلك بكتابة الجملة على النحو التالي: «وفقاً لما أظهرته أدلة عديدة، يؤدي التخلص من المخلفات الصناعية إلى تلوث معظم المياه الجوفية في المناطق العمرانية وما حولها». وينبغي على الصائغ أن يحاول إعادة ترتيب الجملة للوصول إلى أفضل صياغة ممكنة.

ج. القاعدة الثالثة: قارب بين الفعل والفاعل؛ وأجزاء الفعل المركب؛ والفعل والمفعول به

الفعل والفاعل والمفعول به أساس أية جملة. (هنا، يشمل مصطلح «فعل» كل أشكال الفعل: الماضي والمضارع والمستقبل). ولكي تجعل الجملة واضحة، اجعل الفعل والفاعل والمفعول به متقاربين. ويترتب على هذه القاعدة أيضاً قاعدة فرعية؛ هي: ضع العبارات التابعة والوصفية عادة في بداية الجملة أو في بداية العبارة التي تظهر فيها. على سبيل المثال، تأمل الجملة التالية: «لا يستخدم صغار المزارعين، حسبما تشير الأدلة حتى الآن، خنادق تصريف لحجز المياه الزائدة عن الري». هنا تفصل عبارة «حسبما تشير الأدلة حتى الآن» بين الفعل «يستخدم» والمفعول به «خنادق تصريف». ويمكن إعادة صياغة هذه الجملة كما يلي: «حسبما تشير الأدلة حتى الآن، لا يستخدم صغار المزارعين خنادق تصريف لحجز المياه الزائدة».

ولكن لا تزال الجملة تخل بقاعدة وضع أهم فكرة في نهايتها. افرض أن أهم فكرة في الجملة هي التي تتحدث عن أن صغار المزارعين «لا يستخدمون خنادق تصريف المياه». فهل يمكن كتابتها مع مراعاة كل من القاعدة الثانية والثالثة؟ نعم، من الممكن فعلاً إعادة صياغة الجملة لحل هذا التعارض على النحو التالي: «حسبما تشير الأدلة حتى الآن، لاحتجاز المياه الزائدة لا يستخدم صغار المزارعين خنادق تصريف».

د. القاعدة الرابعة: لا تُسرف بقدر الإمكان، في استخدام الكلمات «اللاصقة»

يميز الأستاذ ويديك Wydick بين الكلمات «الفعالة» working words والكلمات «اللاصقة» glue words (التي غالبًا ما تكون حروف ربط أو جر أو وصل). فالكلمات الفعالة تقوم بعمل الجملة وهي التي يجب التركيز عليها. تأمل الجملة التالية: «يقتضي الحل الذي يتبناه مشروع القانون أن يتم التخلص من المخلفات، سواء كانت صناعية أو ناتجة عن المزارعين، بطرق يحددها جهاز حماية البيئة، وبقوانين يصدرها ذلك الجهاز». تأمل هذه الجملة وستجد أن كل الكلمات التي تحتها خط هي كلمات لاصقة فحسب. ولكي تصبح الجملة أكثر وضوحًا وجمالاً، يمكن إعادة صياغتها لتقليل الكلمات «اللاصقة» فيها على النحو التالي: «يقتضي مشروع القانون أن يصدر جهاز حماية البيئة قوانين تحدد للمصانع والمزارعين طرق التخلص من مخلفاتهم». تحتوي الجملة الأخيرة على كلمتين لاصقتين فقط؛ وهي نسبة أفضل كثيرًا من نسبة الصياغة السابقة.

هـ. القاعدة الخامسة: استخدم الأسماء والأفعال، وتوخ الحذر عند استخدام الصفات والظروف

في بعض الأحيان تكون الصفات والظروف ضرورية للمعنى؛ فجملة «مات جون» لها معنى مختلف تمامًا عن جملة «لم يمت جون». ففي الجملة الأخيرة يحقق الحرف «لم» المعنى المقصود منها. ولكن تستطيع معظم الجمل أن توضح المعنى الذي ترمي إليه دون استخدام صفة أو حال. فعلى سبيل المثال، هل يختلف المعنى في هاتين الجملتين:

1. «يستخدم عدد كبير جدًا من المزارعين الصينيين كميات مفرطة للغاية من الأسمدة، التي تجد حتمًا طريقها إلى مجاري المياه الجوفية العميقة».
2. «يستخدم المزارعون الصينيون كميات مفرطة من الأسمدة تجد حتمًا طريقها إلى مجاري المياه الجوفية العميقة».

ويميل الصائغون إلى الإفراط في استخدام الصفات النكرة «كل»، «أي»، «جميع»، على الرغم من أن هذه الكلمات قلما تضيف شيئًا إلى معنى الجملة. لذلك، إذا لم يمثل استخدام إحدى هذه الكلمات إضافة إلى معنى الجملة، فاستخدم «المفرد النكرة».

و. القاعدة السادسة: تجنب «النحنحة» throat-clearing

يحدد الأستاذ ويديك Wydick أيضاً مجموعة متنوعة من التعبيرات التي لا تقوم بأية وظيفة سوى إبلاغ القارئ بأن الكاتب على وشك أن يقول شيئًا ما (وبعبارة أخرى، فإن ما تفعله هذه التعبيرات يشبه ما يفعله المتحدث عندما يتنحنح

قبل الكلام). ومثال ذلك، العبارات التالية: «في الحقيقة أن ...»، «لا يختلف أحد على أن ...»، «يمكننا القول دون أدنى شك أن ...». وليست هناك أية ضرورة على الإطلاق لاستخدام تلك العبارات. ومع ذلك، هناك الكثير من الكلمات التمهيدية التي يمكن استخدامها كروابط؛ مثال ذلك، الكلمات التالية: «لكن»، «ومن ثم»، «ولذلك»... إلخ. وهذه الكلمات تتعدى وظيفتها مجرد كونها عبارات تمهيدية. وفي سياق التقرير البحثي، يجب أن توضح كلمات الجملة العلاقة المنطقية بين كل جملة وغيرها من الجمل. وإذا ظهرت هذه العلاقة في بداية الجملة، فلا يجب استخدام رابطة. أما إذا لم تظهر، فيجب على الصائغين أن يبينوا ما إذا كانت إعادة صياغة الجملة، بدلاً من إضافة «ومن ثم» أو «ولذلك»، قد تساعد بشكل أفضل على سد الفجوة المنطقية.

ز. القاعدة السابعة: تجنب استخدام صيغة المبني للمجهول

فيما يتعلق بصياغة مشروع القانون، يشرح الفصل التاسع لماذا يؤدي استخدام صيغة المبني للمجهول إلى عدم إلقاء المسئولية على أحد وإلى المساهمة بشكل عام في إضعاف تنفيذ القانون. وتنطبق هذه القاعدة أيضاً على كتابة التقارير البحثية؛ لذلك، حدد دائماً بوضوح من يفعل ماذا لمن.

ح. القاعدة الثامنة: تجنب استخدام فعل «الكينونة» بكل صوره

يشرح الفصل التاسع أيضاً لماذا يجب على الصائغ أن يتجنب استخدام هذا الفعل الأجوف عند صياغة مشروع القانون. ولنفس الأسباب، عند كتابة التقرير البحثي، يجب أن يحدد الصائغ المفعول به (أو السبب المفعول لأجله)، وأن يحدد زمن الفعل (ماضٍ، أو مضارع، أو مستقبل).

تمرين 7-2: تحسين الجمل

أعد صياغة الجمل التالية.

1. يقرض المسئولون عن البنوك الأموال للمشروعات بدون إثبات كافٍ للجدوى من تمويلها في كثير من الأحيان.
2. معظم أطفال الشوارع ليست لهم في «جوتنج» بيوت عائلية مستقرة.
3. من المعروف على نطاق واسع أن إمكانية إخفاء المعاملات المالية تتيح للموظفين المسئولين فرصًا عديدة للتورط في أنشطة فساد.
4. من الأسباب المهمة وراء عدم قيام مستشاري الحكومة المحلية بتقديم الخدمات لناخبيهم بشكل ملائم أنهم لا يملكون بالفعل الخبرة أو المعرفة الضرورية للوفاء بمتطلبات وظائفهم.
5. المحامي الذي يدافع عن موكله بموجب قانون المحاماة الحالي كثيرًا ما يجد أن في مصلحته بذل كل الجهود لإقناع موكله، بصرف النظر عما إذا كان موكله - أو موكلته - بريئاً أم لا، بالاعتراف بارتكاب الجريمة لكي يحصل على أتعابه في أقل وقت وبأقل مجهود.
6. نادراً ما يعقد الوزراء جلسة استماع تضم كل المنتفعين، ناهيك من أنهم لا يعقدون تلك الجلسات على الإطلاق، كما أنهم لا يطلبون في الغالب أية ملاحظات أو تعقيبات، قبل إصدار التشريعات الفرعية.

7. أسباب النزاع بين الحكومات الوطنية وحكومات الأقاليم كثيرًا ما تتمثل في جوانب الالتباس في التشريعات القائمة.
8. فئة قليلة من كبار السن، بسبب تاريخ سياسة التمييز العنصري، يعيشون في مؤسسات حكومية يتلقون فيها رعاية ملائمة بمصروفات كبيرة.
9. قليل من ذوى الاحتياجات الخاصة المستفيدين استطاعوا الاستفادة من المشروعات التي تدعمها الحكومة، ولكن الأغلبية العظمى لم يتلقوا سوى القليل من المساعدات الحكومية أو لم يتلقوا أيًا منها نهائيًا وتُركوا ليفعلوا كل ما بوسعهم، وأصبحوا يشكلون أعباء على أسرهم.
10. كون الكثير من مواطني جنوب إفريقيا عاطلين كليًا أو جزئيًا جعلهم معدمين.

وفي اللغة الإنجليزية، قد تساعد القواعد الثماني المذكورة أعلاه على كتابة جمل سليمة. وقد يرغب الصائغون الذين يكتبون بلغات أخرى في التفكير فيما إذا كان من الممكن أن تساعد هذه القواعد على ضمان أن يكتبوا تقاريرهم البحثية بلغة واضحة وغير مثيرة للالتباس.

ويبحث هذا الفصل فيما يلي، كيف يمكن للصائغ أن يدرج إحالات لإبلاغ القراء بمصادر المعلومات التي استشهد بها في تقريره البحثي.

6 الإحالة إلى مصادر المعلومات المستخدمة في التقارير البحثية

يقوم التقرير البحثي بثلاث وظائف:

1. تنظيم ما توصل إليه الصائغ من نتائج بخصوص الحقائق التي تبرهن على أن مشروع القانون يرتكن إلى الاستدلال المستمد من التجربة؛
2. إقناع القراء بأن مشروع القانون المقترح سيساعد على حل مشكلة اجتماعية محددة بطريقة تبين أنها اقتصادية في التكلفة وفعالة ومتوافقة مع الإدارة الرشيدة؛ وأخيراً
3. بتحقيق الوظيفتين (١) و(٢) أعلاه، يعتبر التقرير بالنسبة إلى المشرعين والناس بمثابة أداة لمراقبة جودة مشروع القانون.

ولا يستطيع الصائغ أن يدعي أن تقريره البحثي يتضمن معلومات صحيحة إلا عن طريق توضيحه بالتفصيل للحقائق التي تستند إليها حججه. ولكن مجرد الاقتصار على إعطاء بضعة تعميمات عريضة لا يمكن أن يلبي هذا المعيار. فعلى سبيل المثال، لا يكفي أن تقول: «تلوثت نسبة كبيرة من موارد المياه الجوفية في الصين». ولكن لكي يكون الصائغ أكثر إقناعًا يمكنه أن يقول: «إن ٣٨٪ من المياه الجوفية في الصين ملوثة بنوع ما من التلوث». وبينما تشكل المخلفات الصناعية

٣٢٪ من هذا التلوث، تشكل المياه المحملة بالأسمدة والتي يتم تصريفها من الحقول ٦١٪[1]. فالفرضيات، غير المدعمة بالمعلومات، عن الحقائق لا تقنع أحدًا. وكغيرهم من الكتاب، يجب على الصائغين أن يدرجوا إحالات لمصادر المعلومات التي استخدموها في تقاريرهم البحثية (بما في ذلك الحقائق والبيانات والاقتباسات).

وككل الكتّاب، يمكن أن يستخدم واضعو التقارير البحثية أحد الأشكال العديدة للإحالات؛ ومما يشيع منها على نطاق واسع استخدام الحواشي السفلية والتعليقات الختامية والإحالات الببليوجرافية. وتؤدي هذه الأشكال الثلاثة مجتمعة الغرض نفسه، وهو إبلاغ القراء بمصادر المعلومات المُستشهد بها. وبذلك، يستطيعون التأكد من صحة المصادر. فإذا ما راودهم شك، فمن المؤكد أن الإحالات تقدم معلومات كافية عن هذه المصادر بحيث يستطيعون الرجوع إليها والتأكد من صحة المعلومات الواردة بها.

ولا يهم كثيرًا أي من هذه الأشكال الثلاثة يستخدمها الصائغون في تقاريرهم. ومع ذلك، إذا استخدم الصائغ نفس الشكل في نظام قانوني معين، فقد يصبح من يقرأون التقارير البحثية أكثر اعتيادًا عليه، مما يجعل مهمة البحث في المصادر المُستشهد بها أسهل.

أ. الحواشي السفلية footnotes والتعليقات الختامية endnotes

لا تختلف الحواشي السفلية عن التعليقات الختامية إلا في موقع كل منهما؛ إذ بينما تظهر الحواشي السفلية في نهاية كل صفحة، تظهر التعليقات الختامية في نهاية التقرير البحثي في قائمة واحدة. وتأخذ كل من الحواشي السفلية والتعليقات الختامية أرقامًا تحدد موقعها في النص. (تتضمن معظم برامج الكتابة على الكمبيوتر وظائف الحواشي السفلية والتعليقات الختامية مما يسهل إدخال وتغيير مواقع الحواشي المرقمة على التوالي). وعند الاستشهاد بمرجع ما، يجب أن تحتوي الحاشية على اسم المؤلف وعنوان الكتاب وتاريخ النشر ورقم الصفحة إذا كان المرجع المستشهد به يقع في صفحة محددة. (عادة تكتب المعلومات الخاصة بتاريخ النشر على صفحة الكتاب الأولى أو الصفحة التالية.) على سبيل المثال، للاستشهاد بكتاب، قد يستخدم تقرير بحثي الصيغة التالية[2]: «٥- ليفينسون، القانون والوضع الإنساني (٢٠٠٠)، ص ٢٤.»

وإذا استشهد التقرير بنفس المصدر ونفس رقم الصفحة مرة ثانية أو مرات متوالية دون ذكر أي حواشٍ أخرى، يمكن للحاشية الثانية ألا تكرر الإحالة كلها، بل تكفي كلمة «نفس المرجع السابق» .ibid أما إذا استشهد التقرير بالمصدر نفسه مرة أخرى بعد استخدام حواشٍ متعددة تشير إلى مصادر أخرى، فيمكنه استخدام صيغة مختصرة كما يلي «١٣. ليفينسون، الحاشية رقم ٥ أعلاه.»

1 . هذه الإحصائيات تم افتراضها لأغراض خاصة بهذا الفصل، وليس لها أي وجود إلا في خيال المؤلف.

2 . يهدف هذا القسم إلى شرح تلك الصيغ الثلاث المستخدمة في الإحالة على نطاق واسع. وفي معظم الأمثلة المذكورة هنا، فإن أسماء المؤلفين وعناوين الكتب والناشرين «المستشهد» بها ليس لها وجود فعلي.

وإذا كان التقرير يستشهد بمقالة في مجلة، تأخذ الحاشية الصيغة التالية: «٦. جريجور ويلكوك»، القانون والتأمين الاجتماعي في بيرو، مجلد ٩، مجلة القانون والمجتمع، العدد ٧٦ (١٩٨٦).»

وفي ضوء هذين النموذجين، يستطيع الصائغون أن يبتكروا صيغًا مناسبة للمطبوعات الأخرى. وتقدم الحواشي المدرجة في هذا الدليل مزيدًا من الأمثلة.

وعند الاستشهاد بقانون ما، يجب أن يذكر المجلد الذي يظهر فيه القانون، واسمه، ورقم المادة المشار إليها. على سبيل المثال:

٧. لوائح استيلاء الدولة على الأراضي لأغراض البناء لسنة ١٩٨٢، مادة ٦، قوانين جمهورية الصين الشعبية، ١٩٧٩-١٩٨٢ (١٩٨٧)، ص ٣٥٠.

وفي بعض الأحيان، يرغب الصائغ في الاستشهاد بكتاب أو مقالة ليس بهدف تقديم معلومة معينة، ولكن بوجه عام. وفي هذه الحالة، يمكن للصائغ أن يستخدم اياً من الصيغ المذكورة أعلاه، مع إضافة «انظر بوجه عام» أو «انظر» أو «قارن» قبل اسم المؤلف. أما إذا استشهد الصائغ بكتاب أو مقالة تتعارض مع وجهة النظر التي يتبناها التقرير، فيمكن إضافة «ولكن انظر» أو «ولكن قارن» قبل اسم المؤلف. على سبيل المثال، للاستشهاد ببحث أجرته إحدى المنظمات الحكومية والذي يتعارض مع الحجج التي يرتكن إليها التقرير وأحد المصادر، أخذت الحاشية الصيغة التالية:

٩٣. انظر بوجه عام بينجامين كلاج، أسباب تلوث المياه الجوفية، العدد ١٩ من مجلة هايدرولوجي «علم المياه»، ص ٢١٣، (١٩٩٨)؛ ولكن قارن أنيتا ماكجيتلا، موسوعة تلوث المياه والحد منه (١٩٩٩)، ص ص ٣٥٤: ٣٦٦.

ب. الإحالات الببليوجرافية

ترد هذه الإحالات في النص بين قوسين في نهاية الجملة التي تحتوي على المعلومة المستشهد بها. وتتكون الإحالة من الاسم الأخير للمؤلف وسنة النشر، وعند الضرورة، رقم الصفحة. على سبيل المثال، قد يتضمن التقرير ما يلي: «الاستخدام المفرط للمياه الجوفية يتسبب في هبوط الطبقة الصخرية المائية وقد أدى بالفعل في بعض المناطق إلى هبوط السطح (بارسونز، ١٩٨١: ٦٣)». وإذا استخدم التقرير هذه الصيغة، فيجب على الصائغين جميعًا أن يضعوا المصادر المستشهد بها في النص بالكامل في قائمة ببليوجرافية في نهاية التقرير البحثي. على سبيل المثال، يمكن في القائمة الببليوجرافية قراءة الإحالة إلى الدراسة التي قام بها بيرسونز والمذكورة أعلاه كما يلي:

بيرسونز، سيمين جين، «اغرق أو اسبح: الآثار المترتبة على الاستخدام المفرط للمياه»، مجلة «التنمية في المنظور» ، العدد ٢٣، ص ص ٣١٧: ٣٦٦.

وأحيانًا يستخدم الصائغون مزيجًا من الصيغ. على سبيل المثال، يستخدم كتاب آل سيدمان «الدولة والقانون في عملية التنمية»، المستشهد به من قبل، كلاً من الإحالة الببليوجرافية والتعليقات الختامية. وتحتوي التعليقات الختامية على مواد تتعلق بالنص يُعتقد أنها تجذب الاهتمام، ولكنها ليست جديرة بالذكر في النص. أما الببليوجرافيا التي توضع في نهاية الكتاب فتسرد كل المصادر المستشهد بها في الإحالات الببليوجرافية.

تمرين 7-3: الإحالات

١. ماذا تفهم من مصطلح زالإحالاتز كما استُخدم في التقرير البحثي؟ اشرح أهمية هذه الإحالات.

٢. هل تُستخدم الإحالات عادة في التقارير المرفقة بمشروعات القوانين في بلدك؟

٣. افترض أنك، في تقريرك البحثي، ذكرت ما يلي: «في عام ١٩٤٦، انتقلت إنجلترا من المسئولية الفردية لصاحب العمل عن حوادث الصناعة إلى المسئولية الجماعية من خلال نظام التأمين الاجتماعي». هذه التفاصيل مأخوذة من مقالة بعنوان «قانون حوادث الصناعة في إنجلترا»، بقلم سيث إيدرياجافيش Seth Edryagavich وتبدأ في صفحة ٢٧ من كتاب حوادث الصناعةالذي نشر في عام ١٩٧٨، وحرره ماثيو هينري Matthew Henry. باستخدام مقالة إيدرياجافيش كمصدر للحقائق التي يتضمنها تقريرك، اكتب الإحالة إلى ذلك المصدر مستخدمًا الصيغ الثلاث التي ناقشناها أعلاه.

7 ملخص

في الباب الأول، أكد هذا الدليل أهمية الوحدة بين التفكير واللغة، وضح أن الصائغ، بالمفهوم الواسع لهذا المصطلح في هذا الدليل (مربع 1-2)، ليس أمامه أي خيار سوى تحمل المسئولية ليس فقط تجاه الصيغة التي يكتب بها مشروع القانون، ولكن أيضاً تجاه الموضوع الذي يكتب عنه. وبالتبعية، ينبغي على الصائغين، عند التفكير في مضمون التقرير البحثي، أن يفكروا أيضاً في شكله.

وينبع المعيار الشامل لشكل كل من مشروع القانون والتقرير البحثي، من وظيفة كل منهما كأداتين للتبليغ: فكلاهما يجب أن يبلّغ القارئ بمضمونه. ويعتبر محك الحكم على شكل التقرير البحثي أو مشروع القانون هو مدى سهولة فهمه من جانب أول من يقرؤهما؛ وهم المشرعون.

ولقد قدم هذا الفصل عدة مقترحات عملية لضمان أن يسهم شكل التقرير البحثي في إظهار أن من المرجح أن يتم تنفيذ مشروع القانون المقترح بطريقة فعالة وأن يحل المشكلة الاجتماعية التي يهدف إلى حلها، أي أن التقرير البحثي سوف يبرر مشروع القانون المقترح. وفي سبيل ذلك، حث هذا الفصل، أولا، الصائغين على كتابة تقاريرهم البحثية بلغة واضحة وغير مثيرة للالتباس؛ والأهم من ذلك، تجنب استخدام «اللغة القانونية المصطنعة»، كما حثهم على أن يُرفق بتلك التقارير، ملخصًا وافيًا لتمكين القراء المرهقين من أن يقرروا ما إذا كان التقرير ومشروع القانون يستحقان المزيد من الدراسة، أم لا. ثانياً، أوصى هذا الفصل بأن يضع الصائغون «علامات إرشادية» مألوفة لإرشاد القراء إلى فهم موضوع التقرير. وتتكون هذه العلامات من: مقدمة تفسر كيف ينظم منهج حل المشكلات محتويات التقرير؛ وخلاصة تذكّر القراء بالحجج الموضوعية التي تدعم مشروع القانون المقترح؛ ومقدمة مصغرة وخلاصة مصغرة، وجمل وعناوين انتقالية لكل قسم لإبلاغ القراء بالتفاصيل الجوهرية لتلك الحجج. ثالثاً، يوصي هذا الفصل بثماني قواعد لكتابة التقرير البحثي بلغة واضحة تخلو من الغموض. وأخيراً، يؤكد هذا الفصل ضرورة الإحالة إلى مصادر كل المعلومات المتصلة بالحقائق التي وردت في التقرير.

الباب الثالث

أساليب صياغة

مشروع القانون

تمهيد

تناول الباب الثاني النظرية التشريعية بوصفها دليلاً لتنظيم تقرير بحثي يُستخدم بعد ذلك في تصميم مشروع القانون. ويتناول هذا الباب الأساليب المفيدة لصياغة مشروع القانون، وهو بذلك يفصل ظاهرياً الشكل عن الموضوع لأسباب تعليمية بحتة. وبسبب القيود التي تحد من المساحة المخصصة في هذا الدليل للتفاصيل الفنية لعملية الصياغة[1]، لن يتناول هذا الدليل بشكل شامل تلك التفاصيل، وإنما بدلاً من ذلك سيحاول تحقيق هدفين. الأول، توضيح أن النظرية التشريعية والمنهج المتبع لا يمثلان فحسب دليلاً لكتابة التقرير البحثي، وبالتالي، لصياغة موضوع القانون، وإنما يمثلان أيضاً دليلاً لتصميم شكل القانون، مما يوضح فرضية أن موضوع القانون وشكله مرتبطان بعضهما بالبعض ولا يمكن فصلهما عن بعض. ثانياً، وربما بشكل عملي أكبر، يهدف هذا الباب إلى تزويد القارئ، حتى أولئك الذين لم يحصلوا على تدريب قانوني رسمي، بمعرفة كافية بأساليب الصياغة لتمكينهم من المشاركة بشكل كامل، في تقييم مشروع القانون وأيضاً في صياغة المشروع عملياً.

وانطلاقاً من النظرية التشريعية والمنهج التشريعي، اللذين يشكلان المنطلق الأساسي لهذا الدليل، يستند المنهج المتبع إزاء مشكلة شكل التشريع على فرضيتين:

1. أن موضوع مشروع القانون مرتبط ارتباطاً وثيقاً بشكله.
2. أن المعيار الأساسي لتقييم الأشكال البديلة لمشروع القانون وعناصره المختلفة يتمثل في سهولة استخدام القانون من جانب مستخدميه.

وما من أحد يجادل في أن الشكل ينبغي أن يكون متمشياً مع الموضوع. وينطبق هذا الفرض على كل جانب من جوانب الشكل سواء تعلق ذلك الجانب بالتنظيم العام للقانون أو بتركيب الجملة أو باختيار الكلمات أو ببناء الجملة أو بقواعد النحو أو بنظام الترقيم. وعند وضع بدائل تتعلق بتنظيم مشروع القانون، وهي مسألة تتعلق بالشكل، لا يستطيع الصائغ أن يتفادى وضع بدائل حول مسائل تتعلق بسلوكيات القائمين الرئيسيين بالأدوار والمسئولين التنفيذيين.

ويري البعض أن المهمة الأساسية للقانون هي تحديد الحقوق والواجبات بحيث يكون دليلاً، بشكل مباشر، للقضاة للاسترشاد به عند البت في القضايا، وكذلك، بشكل غير مباشر، للمحاميين للاسترشاد به عند إعطاء المشورة لموكليهم. وعادةً، يضع الصائغون القانونيون، الذين تعلموا القانون بشكل أساسي عن طريق دراسة أحكام الاستئناف والنقض، نصب أعينهم قضاة النقض[2]. ووفقاً لهذا الرأي، يخاطب مشروع القانون في المقام الأول القضاة والمحامين؛ ولكي يكون القانون مفيداً لهم، يجب أن يكون متمشياً مع ثقافتهم ومفرداتهم المهنية المليئة بخصائص غريبة ونقاط ضعف عديدة.

1. لمزيد من التفاصيل حول أساليب الصياغة باللغة الإنجليزية، انظر ما يلي:

Robert J. Martineau, Drafting Legislation and Rules in Plain English (1991). Thornton describes in detail present Commonwealth practice-with all its warts. G.C. Thornton, Legislative Drafting (2d ed., 1979).

2. Albert C. Conard, zNew Ways to Write Laws{, 56 Yale L. J. 458,459 (1947)

وعلى عكس ذلك، يتبنى هذا الدليل رأياً آخر، وهو أن الهدف الأساسي للقانون هو تغيير السلوك، لاسيما عندما يتعلق الأمر بإحداث تحول في ظروف نمطية سائدة. ولتحقيق ذلك يجب أن يصل القانون، ليس فقط إلى القضاة والمحاميين، وإنما أيضاً إلى كل فرد يخاطبه القانون. ومن أجل هذا الغرض، ينبغي أن يسهم بناء مشروع القانون ولغته في تيسير استخدامه بالنسبة لأولئك الذين يخاطبهم القانون. وعلى سبيل المثال، علينا أن نفرّق بين صياغة مشروع قانون بشأن إجراءات المحاكم في القضايا المدنية، ومشروع قانون بشأن الحكم المحلي. وبينما قد لا يقع ضرر كبير إذا صيغ المشروع الأول بلغة قانونية مبالغ فيها وأسلوب مألوف لمستخدميه؛ أي القضاة والمحاميين، فإنه عند صياغة المشروع الثاني ينبغي أن يستخدم الصائغ لغة، على الأقل، يستطيع موظفو الحكومة المحلية فهمها بسهولة.

ووفقاً للرأي الذي يتبناه هذا الدليل، يرتكز شكل مشروع القانون على فرضية مؤداها أن القانون يؤثر بشكل فعال في السلوك عندما يفهمه من يخاطبهم. وتتمشى هذه الفرضية مع الاتجاه الحديث للصياغة القانونية والذي يهدف إلى استخدام لغة واضحة ومفهومة للفئات التي من المتوقع أن تستخدم القانون. وقد ظهر هذا الاتجاه في الدول التي تتبنى نظام القانون العام في أواخر القرن الماضي وعُرف باسم «حركة استخدام اللغة الإنجليزية العادية» في الصياغة القانونية Plain English Movement. ولكن هذا لا يعني ضرورة أن يتم فهم مشروع القانون بنفس السهولة التي يتم بها فهم الروايات الرخيصة. فالكثير من مشروعات القوانين تتناول موضوعات معقدة. وأحيانا قد لا يستطيع الصائغون القانونيون حل هذه المشكلة، لكنهم يرتبون ويصوغون تلك القوانين بطريقة تتطلب القراءة بعناية وربما إعادة قراءتها مرة أخرى. وعلى الرغم من ذلك، يجب على الصائغين أن يرتبوا ويصوغوا مشروعات القوانين بشكل مفهوم لمستخدمي القانون بقدر ما تسمح به طبيعة القانون.

وتوضح الفصول (٨) و(٩) و(١٠) أهمية النظرية التشريعية في التأكد من أن يحدد تصميم مشروع القانون وبناء الجمل، بوضوح لا لبس فيه، «من» يجب عليه أن يفعل (أو لا يفعل) «ماذا» لضمان التنفيذ الفعال لأحكام مشروع القانون. وتوضح الفصول الثلاثة الأخيرة القيود التي يفرضها النظام القانوني نفسه على الصائغين، وتقدم تعليمات حول كيفية إدخال القانون ضمن منظومة القوانين القائمة. أما الفصل (١١) فيوضح كيف أن تعليمات الصياغة واللوائح الداخلية والدساتير وأحكام التفسير التي تصدرها المحاكم تخلق إطاراً يجب على الصائغين أن يكتبوا من منطلقه مشروعات القوانين التي يصوغونها. ويحدد الفصل (١٢) وسائل الإيضاح الداخلية لتفسير مشروع القانون، بينما يوضح الفصل (١٣) كيف ينبغي على الصائغين صياغة مشروعات قوانين لوضع أحكام وتعديلات رسمية تسهم في ضمان وضع القانون بشكل متسق ومتجانس في منظومة القوانين القائمة، وهي أمور لا غني عنها للإدارة الرشيدة ولحكم القانون.

الفصل الثامن: تصميم البنية العامة لمشروع القانون

1 مقدمة

في عالم يسوده التفكير العقلي البحت، يمكن أن يتبع منهج الصياغة سلسلة خطوات تبدأ أولاً بإجراء بحث، ثم إعداد تقرير بحثي، وأخيراً صياغة مشروع قانون. ولكن في الواقع العملي، لا يحدث ذلك أبدًا. وعند معظم الصائغين، تحدث الخطوات الفرعية للصياغة بطريقة غير محددة سلفًا أو غير محددة بشكل كامل. إذ إنه في غمار البحث، تقفز إلى الذهن فكرة لمشروع القانون، وتوحي صياغة هذا المشروع بمسار جديد للتقرير البحثي، وتولّد كتابة التقرير نهجًا جديدًا للبحث. ويشكل الإطار العام لمضمون مشروع القانون جانبًا هامًا لشكله؛ أي، لتنظيمه structure. وبسبب الارتباط بين الشكل والمضمون، فإنه مثلما يتطلب تصميم مضمون مشروع القانون من الصائغ أن يتعامل مع موضوعات تتعلق بالشكل، يتطلب تصميم شكل المشروع (بما في ذلك، تنظيمه) أيضاً أن يتعامل مع موضوعات تتعلق بالمضمون. ويقدم هذا الفصل توجيهات حول كيفية وضع تنظيم ملائم لمضمون مشروع القانون، ومن ثم، كيفية التفكير في تفاصيل ذلك المضمون. ويبحث هذا الفصل ما يلي:

1. مقدمة تبين كيف أن مهمة وضع إطار عام لمشروع قانون، يستهدف إحداث تحولات في المجتمع، ترتبط بالمشكلة الاجتماعية الأكبر السائدة فيه. إذ إنه كثيراً ما ينتج الصائغون قوانين لا هي تدرأ التعسف في صنع القرار ولا هي تشجع على التنمية أو التحول الانتقالي.
2. بعض الطرق العملية لوضع إطار عام لمشروع القانون.
3. موقع المواد «الفنية» في مشروع القانون.
4. نظام افتراضي لتجميع وترتيب أحكام مشروع القانون.

2 تنظيم مشروع القانون: النظرية

من خلال منهج حل المشكلات، يربط هذا القسم أولاً تنظيم مشروع القانون بالمشكلة الاجتماعية الأكبر ويوضح كيف أن إطاراً عاماً غير مناسب يمكن أن يعوق التنفيذ الفعال لقانون يستهدف إحداث تحولات في المجتمع، ويعرض تفسيراً مختصراً لعجز الصائغين – الذي كثيراً ما يتكرر – عن التوصل إلى أطر عامة ملائمة. ثانياً، يفسر العلاقة بين تنظيم مشروع قانون ما والنظرية التشريعية التي تشكل الأساس لهذا الدليل.

أ. تصميم البنية العامة لمشروع القانون: المشكلة وتفسيرها

يقف هذا القسم على الأسباب التي دعت إلى بدء هذا الباب بتناول شكل مشروع القانون مع تحليل إطاره العام، ويفسر لماذا تؤدي الأطر العامة المعيبة في العادة إلى إحباط التنفيذ الفعال.

1 لماذا نبدأ بتصميم البنية العامة لمشروع القانون؟

لماذا يبدأ هذا الباب، الذي يتناول شكل مشروع القانون، ببحث إطاره العام؟ هل ينبغي بدلاً من ذلك، البدء مثلا بالقيود الدستورية وغيرها التي تقيد مهمة الصائغين؟ أم بضرورة استخدام لغة واضحة ودقيقة لتحقيق ما يزعم بعض الكتاب أنه المهمة الرئيسة للصائغ؟ إن هذا القسم يبحث أولاً في تصميم البنية العامة لمشروع القانون لوجود علاقة وثيقة بين ذلك التصميم والموضوعات الأكبر التي يتناولها هذا الدليل.

ويركز هذا الدليل على صياغة مشروعات قوانين تساعد على التنمية والتحول الانتقالي والإدارة الرشيدة. ويؤكد أن التحول المؤسسي، أو بعبارة أخرى «التغيير السلوكي»، يكمن في قلب عملية التنمية. وبغض النظر عن المهام الأخرى للقانون في المجتمع، فإنه لحل قضايا التخلف والتحول الانتقالي وسوء الإدارة، يجب أن تستهدف القوانين في المقام الأول التشجيع على إحداث تغيير في الأنماط السلوكية المسببة للمشكلة. ويمكن أن يسهم تصميم البنية العامة لمشروع القانون – وقلما يفعل – في فعالية القانون. ويشكل ضعف بناء مشروع القانون جانبًا مهمًا من ضعف الصياغة. وعند هذه النقطة، يتعثر العديد من الصائغين.

وعادة ما يكون أغلب المحامين على دراية بوظائف الإطار العام لمشروع القانون لكنهم عند الممارسة يستخفّون بفائدته الملموسة، لا سيما، صعوبة وضع إطار عام جيد. ويمكن القول بأن أكثر مرحلة من مراحل الصياغة يكون فيها المحامي العادي غير كفء هي مرحلة الإلمام بالجوانب التنظيمية لمشكلات قانونية معقدة. أما المحامي المتميز فهو وحده الذي يعرف العربة من الحصان عند إعداد فريق تشريعي[1].

وبدون إطار عام ملائم، لن يخدم مشروع القانون أهدافه إلا بالمصادفة.

2 المشكلة: التصميم غير الملائم للبنية العامة لمشروعات القوانين التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع في بعض الأحيان، لا يسهم تصميم البنية العامة لمشروع القانون، الذي يستهدف إحداث تحولات في المجتمع، في فعاليته لثلاثة أسباب رئيسة:

1. إذا كان تنظيم مشروع القانون لا يساعد من يخاطبهم على فهمه.
2. إذا كان التصميم لا يسهم في سهولة استخدام القانون من جانب من يخاطبهم خلال ممارساتهم اليومية.
3. إذا كان التصميم لا يُستخدم كدليل لتوجيه الصائغ في جمع الحقائق المطلوبة لتوضيح احتمال أن يحل مشروع القانون المشكلة التي يتناولها.

أولاً، يجعل مشروع القانون غير المنظم بشكل ملائم من الصعب على من يخاطبهم أن يفهموا أحكامه الموضوعية. وكما تشير فئة «التبليغ» في عناصر الروكيبي، فإنه ما لم يعرف ويفهم المخاطبون بالقانون مضمونه، فلن يلتزموا بأحكامه إلا بالمصادفة؛ وحتى إذا التزموا، فإنهم سيفعلون ذلك بطريقة غير متقنة.

1. Reed Dickerson, Legislative Drafting (1954), p. 33.

وفي وثيقة مشروع القانون، مثلما هي الحال في الوثائق الأخرى، يحمل تصميم البنية العامة العبء الرئيس لإثبات المنطق الأساسي وراء مشروع القانون. ويجب أن يعكس تسلسل الأفكار في مشروع القانون منطقه. وأن يُظهر العلاقة المتبادلة بين الجوانب الهامة والمساعدة من ناحية والقواعد التي تتولد عن تلك الجوانب من ناحية أخرى. ومن السهل على مستخدمي القانون المنظم جيداً أن يدركوا كيف ينبغي على الأطراف الفاعلة التي يخاطبها مشروع القانون أن يتصرفوا. وكلما زاد وضوح ومنطق تصميم البنية العامة لهذا المشروع، زادت فرص الاطلاع عليه، ومن ثم، زادت سهولة استخدامه.

وبطريق المحاكاة، انظر إلى الإطار العام لهذا الدليل. فستجد أن وضوح الفصل يعتمد بدرجة كبيرة على وضوح تصميمه الإنشائي. ويجب أن يعكس الإطار العام للفصل المنطق الأساسي وراءه، ويوجه القارئ إلى فهم ذلك المنطق. ويكمن معيار ما إذا كانت أقسام الفصل مرتبطة منطقيًا بعضها بالبعض في سهولة فهم السبب وراء ترتيبها على النحو الذي تظهر به. وعندما يلخص القارئ، سواء على الورق أو في ذهنه، فصلاً ما، فإنه يقوم بوضوح بإعادة بناء ذلك المنطق. وتهدف «العلامات الإرشادية» للتقرير البحثي إلى تمكين القراء من أن يفهموا بسرعة تنظيمه المنطقي (انظر الفصل السابع). ونفس الأمر ينطبق على مشروع القانون؛ إذ أنه ما لم يستطع القارئ أن يفهم بسهولة تنظيمه المنطقي، فلن يفهم مضمونه وبالتالي لن يعرف كيف يتصرف وفقاً لأحكامه. وفيما يتعلق بمشروع القانون الذي يستهدف إحداث تحولات في المجتمع ويسعى إلى تشجيع اتباع سلوكيات جديدة، يتوقف الفرق بين من يلتزم بأحكام القانون بحماس وبين من يلتزم بأحكام القانون دون تفكير على فهم المستخدمين للقانون لمدى اتساق أحكامه مع بعضها. ويحمل تصميم البنية العامة لمشروع القانون عبء تعريف القارئ بالتنظيم المنطقي لمشروع القانون.

ثانياً، تتوقف، سهولة فهم مستخدمي القانون له على تنظيمه. فإذا كان مشروع القانون يجمع الأحكام العديدة التي تخاطب نفس المجموعة من المستخدمين، ثم يضعها بحيث يسهل على أولئك المستخدمين العثور عليها، وإذا كان لا يحتوي على إحالات عرضية كثيرة، وباختصار، إذا كان تنظيمه لا يكلف المستخدمين مشقة تقليب صفحاته كثيراً، يصبح مشروع القانون حينئذ صديقًا للمستخدم بشكل أكبر. وعلى سبيل المثال، لنفرض أن هناك مشروع قانون يتناول مسألة تقديم قروض لصغار المنتجين. فقد يحتوي، مثلاً، على مجموعة من الأحكام الموجهة للمقترضين بالمدن الذين يعملون في القطاع غير الرسمي؛ وأخرى لصغار المزارعين؛ وثالثة للبنوك التي تقدم القروض. ووفقاً لمعيار سهولة الاستخدام، يمكن تصنيف أحكام مشروع القانون إلى أبواب أو فصول منفصلة يحتوي كل منها على المواد المهمة لكل مجموعة من مجموعات القائمين بالأدوار الثلاث.

ويعني معيار سهولة الاستخدام، سهولة استخدام مشروع القانون من جانب مختلف المخاطبين به. فمشروع القانون الذي يهدف إلى تقوية الجمعيات التعاونية الخاصة بالمزارعين، مثلاً، ينبغي أن يكون مفيدًا بصفة رئيسة ليس للقضاة (الذين نادراً ما يفصلون في قضايا تتعلق بقانون اتحادات الجمعيات التعاونية)، وإنما للمسئولين في الجمعيات التعاونية للمزارعين وأعضائها الذين ليس لديهم محامون طوع أمرهم، في حين ينبغي أن يكون مشروع القانون الذي يتعلق بالملكية الفكرية، من ناحية أخرى، مفيدًا بصفة رئيسة للقضاة والمحامين المهتمين بها. (وعادة، يكون للناشرين المهتمين بحقوق النشر مستشارون قانونيون طوع أمرهم). ويجب أن يساعد تنظيم مشروع القانون من يخاطبهم بوجه خاص على أن

يفهموه بسهولة ويسر. فكلما كان استخدام مشروع القانون أسهل، زاد احتمال أن يكون أكثر فعالية في تغيير السلوكيات بالطرق المستهدفة. ويسهم تنظيم مشروع القانون في سهولة استخدامه.

وأخيراً، يسهّل التصميم المبكر للتنظيم المبدئي لمشروع القانون كتابته فضلاً عن البحث اللازم لتبريره. وتساعد صياغة مشروع القانون على تركيز الذهن؛ إذ إنها تدفع الصائغ إلى التفكير حتى في التفاصيل التي قد لا ترد على ذهن الصائغ في المسودة الأولى. ومرة ثانية، يؤكد هذا الأمر الارتباط بين شكل المشروع ومضمونه. وعن طريق تركيز الانتباه على تنظيم مشروع القانون، لا يستطيع الصائغ أن يتفادى تناول موضوعات تتعلق بالمضمون. وقبل الخوض في البحث، بل حتى قبل وقت طويل من البدء في كتابة القسم الخاص بالحلول في التقرير، يكون الصائغ قد كوّن بالفعل بعض الأفكار حول تصميم مشروع القانون. وتؤدي عملية تنظيم التقرير بالضرورة إلى أن يواجه الصائغ أمورًا ويتخذ قرارات تتعلق بمضمون مشروع القانون. وعن طريق البدء في كتابة إطاره العام بل حتى بعض مواده يبدأ الصائغ في اختبار ملاءمة مضمونه. وبعبارة أخرى، تدفع عملية البدء في بلورة الأفكار بشأن تنظيم مضمون مشروع القانون، الصائغ إلى أن يجمع الأدلة التي تعكس الوضع في الدولة واللازمة لصياغة الأحكام التفصيلية لهذا المشروع.

وبهذه الطريقة، يتصل تنظيم مشروع القانون اتصالاً وثيقًا بالموضوع الأكبر الذي يهتم به هذا الدليل، وهو كيف يستطيع الصائغون التغلب على أحسن وجه على الصعاب التي تواجه عملية صياغة مشروعات قوانين تستهدف إحداث تحولات في المجتمع وتتماشى مع الهدفين اللذين يسعى مفهوم الإدارة الرشيدة إلى تحقيقهما؛ وهما، الفعالية وعدم التعسف في صنع القرار. وكما أوضح الفصل الثاني، يكمن التفسير الأصلي لتلك الصعوبات في الخرافات التي يؤمن بها الصائغون فيما يتعلق بوظيفتهم، وفي عجزهم إلى حد ما عن صياغة مشروعات قوانين فعالة، وتنظيم مؤسسات للصياغة. ويوضح هذا الفصل الأساليب التي تساعد الصائغين على تنظيم مشروعات قوانين تجعل من السهل استخدام القانون بما يخدم هدف الإدارة الرشيدة. وتعتمد كل هذه الأساليب على إدراك أن للتنظيم علاقة وطيدة بالنظرية التشريعية.

ب. كيف ترتبط النظرية بالتصميم

يُجسد مشروع القانون مخططًا مصممًا لتناول مشكلة اجتماعية معينة. ووفقاً للنظرية التشريعية (انظر الشكل 1-1)، فإنه لكي تتناول مشكلة اجتماعية بطريقة تتماشى مع الإدارة الرشيدة، ينبغي عليك تناول ست مجموعات من الأحكام المعيارية. الأولي، تحدد للقائمين الرئيسيين بالأدوار ما الذي يجب عليهم عمله، أو يجوز لهم عمله، أو يحظر عليهم عمله[2]. والثانية، تعطي نفس الأوامر للمسئولين بالجهة المنوط بها تنفيذ القانون وتحدد لهم أنواع التدابير الخاصة بالالتزام بالقانون التي يجوز لهم أو يجب عليهم تنفيذها. والثالثة (التي تتكون أيضاً من نفس الأنواع الثلاثة من الأوامر)، تحدد المعايير والإجراءات التي يجب على المسئولين استخدامها عند الفصل فيما إذا كانوا سيتخذون تلك التدابير، أم لا وكيف يفعلون ذلك. أما المجموعة الرابعة، فتعطي مجموعة مماثلة من الأوامر للمسئولين في جهاز تسوية النزاعات.

2. قارن:
Jack Stark, the ART of the Statute (1996), P.9; Reed Dickerson, the Fundamentals of Legal Drafting (1986), pp. 213-214.

وبالإضافة إلى ذلك، يقتضي المخطط التشريعي الكامل مجموعتين أخريين من الأوامر، عادة ما تكون أقصر من المجموعات الأربع المشار إليها آنفًا. وتحلل الفصول الحادي عشر، والثاني عشر، والثالث عشر الأحكام «الفنية» التي توجَه إلى الأطراف الفاعلة في النظام القانوني بشأن كيفية إدراج القانون ضمن مجموعة التشريعات الخاصة بالدولة وكيفية تفسيره. وتتعلق المجموعة الأخيرة بمصدر التمويل اللازم لتنفيذ أحكام مشروع القانون. (مثال على ذلك: «لإنشاء الطريق السريع بموجب هذا القانون، على وزير المالية أن يخصص مبلغًا لا يزيد على ٣,٥٠٠,٠٠٠ دولار»[3].)

ولا تتضمن أغلب مشروعات القوانين مخططًا تشريعيًا كاملاً. وفي العادة، يكتفي مشروع القانون بتناول جزء فقط من ذلك المخطط في حين يظهر باقي المخطط في القوانين أو اللوائح القائمة بالفعل. ولذلك، يقتصر مشروع القانون على تناول بعض مجموعات الأوامر الست، وليس بالضرورة كلها. ولنفرض أن هناك «قانونًا محليًا للتصرف اللائق على الأرصفة»، يحظر البصق عليها. إن هذا القانون يمكن أن يتكون من جملة واحدة موجهة إلى المخاطبين الرئيسيين بالقانون (القائمين بالأدوار)، على النحو التالي: «لا يجوز لأي شخص أن يبصق على الرصيف»، وجزء موجه ضمناً إلى القاضي بخصوص تدابير فرض الالتزام بالقانون، ويُعبَّر عن هذا الجزء بالحكم التالي: «كل من يرتكب هذه الجريمة، يُعاقب بغرامة قدرها عشرة دولارات عن كل مرة». ومن غير المرجح أن يتضمن القانون أي أوامر موجهة صراحة إلى جهة تنفيذية معينة أو أحكامًا تتعلق بالتمويل أو بتسوية النزاعات، أو تعليمات حول كيفية التعامل مع مشروع القانون بوصفه جزءاً من النظام القانوني. ومع ذلك، يأخذ القانون المحلي مكانه في النظام التشريعي القائم. ورغم أنه لا يَرِد ذكر لهذه المهام في «قانون التصرف اللائق على الأرصفة»، فإن القوانين القائمة بالفعل تنص على تلك المهام. وقد يتضمن «قانون التفسير» حكمًا مقاربًا لما يلي: «ما لم يرد نص محدد خلافًا لذلك، يدخل مشروع القانون حيز التنفيذ بعد شهر من تصديق الرئيس عليه». وربما يقتضي «قانون الشرطة» أن تتولى الشرطة «التنفيذ الكامل» للقانون. وهذا الأمر يعني ضمناً أن على الشرطة، بوصفها الجهة المنوط بها التنفيذ، تنفيذ «قانون التصرف اللائق على الأرصفة» ضد من يخالفه. ولأن الموازنة السنوية لوزارة الداخلية تغطي تكاليف التنفيذ، لا يتطلب مشروع القانون الجديد أي إجراءات معينة للتمويل. وينص «قانون المحاكم» على أن تتولى المحاكم تنفيذ القوانين الجنائية وتفصل في النزاعات عن طريق توجيه الاتهام ثم المحاكمة ثم الحكم في القضية. وباختصار، يعتمد «قانون التصرف اللائق على الأرصفة» شأن العديد من القوانين الأخرى، على نظام قائم من التشريعات. وإذا نظرنا إليه نظرة شاملة، فسنجد أن المخطط التشريعي الذي يستهدف الحد من البصق على الأرصفة يتضمن كل المجموعات الست من القواعد.

وتمثل هذه المجموعات إطارًا مبدئياً يعد نواة لإطار عام لمشروع قانون شامل؛ وعادة ما تكون مشروعات القوانين التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع شاملة.

[3]. لأن تقاليد الدول تختلف فيما يتعلق بموضوع التمويل، ينبغي على الصائغين والمشرعين بصفة عامة الرجوع إلى التقاليد المتبعة في دولهم.

3 تنظيم مشروع القانون: التطبيق

يبحث هذا القسم الخطوات العملية لوضع إطار عام لمشروع القانون. وهو يوضح أولاً أجزاء مشروع القانون (الكتب، والأبواب، والفصول، والأقسام الأخرى). ثم يقترح طريقة لوضع قائمة بمواده، ويصف الأساليب الجيدة لتجميع وترتيب تلك العناصر طبقاً للمبادئ الموضحة، ويبحث المكان الملائم للمواد الثانوية (المبادئ العامة، التعريفات، العناوين القصيرة)، وأحكام تسوية النزاعات.

أ. أجزاء مشروع القانون: الكتب، والأبواب، والفصول... إلخ

يتبع الإطار العام لمشروع القانون شكلاً مشابهًا لأي إطار عام؛ فهو يتكون من سلسلة من النقاط تميزها أرقام أو حروف تشكل في مجملها قائمة تحتوي في داخلها على مستويات متنوعة من القوائم الفرعية. وبينما تتبع كل مشروعات القوانين في أي مكان ذلك الشكل النمطي للإطار العام، تختلف مسميات المستويات في ذلك الإطار العام باختلاف تقاليد الصياغة في شتي النظم القانونية. ولذلك، ينبغي على الصائغ أن يتعلم وأن يطبق الممارسات المتبعة في النظام القانوني في دولته.

1 الكتاب (أو العنوان title)

تقتضي بعض النظم القانونية تجميع القوانين في «أكواد» codes (أي، مجموعات كبيرة؛ كل منها ينظم موضوعًا واحدًا). وتنشر هذه النظم قوانينها التشريعية ليس بنفس ترتيب التواريخ التي تصدر فيها السلطات المختصة تلك القوانين فحسب، وإنما أيضاً في مجموعة عملاقة واحدة بحيث يدرج المشرعون فيها كل قانون جديد (انظر الفصل الثالث عشر). وبدلاً من مصطلح «التكويد» codification ، تستخدم بعض النظم مصطلح «التوحيد» consolidation. وهناك نظم أخرى، مثل النظام القانوني في سريلانكا، تستخدم كلمة «توحيد» لتعني عملية وضع مشروع قانون واحد متكامل يضم بالإضافة إلى التشريع الأصلي، ما يصدر بعده من تعديلات تتناثر عادة في مجلدات سنوية من القوانين الصادرة على مدى فترة طويلة. وكثيراً ما تستخدم الدول التي تتبع نظام «القوانين الموحدة» consolidated laws نظام «الكتب» (أو العناوين titles)، بحيث يشمل الكتاب الواحد كل القوانين التي تتعلق بموضوع معين. ومثال ذلك ما يلي: «التعليم»، «النقل»، «السجون»... إلخ. ولا تستخدم أغلب الدول كلمة «كتاب» لتمييز فصل في مشروع قانون واحد.

2 الباب part

تمثل الأبواب، عادة، أكبر جزء في مشروع القانون. ومن المألوف أن يتم ترقيم الأبواب بالتتابع عن طريق استخدام الأعداد الترتيبية («الأول»، «الثاني»... إلخ). ويرى بعضهم أن على الصائغين ألا يستخدموا وصف «الباب» لتمييز جزء من مشروع القانون إلا إذا كان ذلك الجزء قادرًا أن يقف بمفرده كقانون منفصل. لكن المواقف الجامدة لا داعي لها. وعلى الصائغ بالتأكيد أن يستخدم أي تقسيمات فرعية من شأنها أن تجعل مشروع القانون أسهل في قراءته واستخدامه. وإذا وجد أنه استخدم عددًا كبيرًا من الأبواب، التي يمكن أن يشكل كل منها بابًا مستقلاً، فربما يتعين عليه أن يبحث فيما إذا كان قد قام «بحشو» مشروع القانون لمحاولة حل قدر أكبر من اللازم من المشكلات المتنوعة (انظر الفصل الرابع).

3 الفصل chapter (أو القسم Division)

لتمييز تجميع المواد داخل كل باب، تستخدم بعض النظم القانونية لفظ «الفصول» chapters، في حين تستخدم نظم أخرى لفظ «الأقسام» divisions . وترقم معظم النظم الفصول (أو الأقسام) بالتتابع في مشروع القانون بأكمله بغض النظر عن الباب الذي تظهر فيه، وقلما يبدأ كل باب بالفصل الأول. وفي كثير من مشروعات القوانين القصيرة لا يوجد مستوى أعلى من الفصول، بل إنه في مشروعات القوانين القصيرة جداً، لا يوجد مستوى أعلى من المواد.

4 المادة section (article)

تستخدم أغلب النظم القانونية لفظ «المادة» section (article) لتمييز وحدة البناء الأساسية لمشروع القانون. ويناقش الباب التاسع بالتفصيل المادة وتقسيمها إلى مواد فرعية وفقرات. ويجب ألا تحتوي المادة على أكثر من مفهوم «تشريعي» واحد، أي، قاعدة واحدة. وهذه السمة الجوهرية تشكل الأساس الذي تقوم عليه وظيفة «المادة» بوصفها وحدة البناء الأساسية لمشروع القانون.

وبشكل عام، تظهر عناصر مشروع القانون على النحو التالي:

الباب الأول

الفصل الأول

المادة 1 المادة 2 المادة 3

المادة الفرعية 1 المادة الفرعية 2

الباب الثاني

الفصل الثاني

المادة 4 المادة 5

الفصل الثالث

المادة 6 المادة 7

ومن بين هذه العناصر، ينظم الصائغ الإطار العام لمشروع القانون.

تمرين 8-1: أسماء مختلف مستويات مشروع القانون

ما الأسماء التي يستخدمها النظام القانوني في دولتك للإشارة إلى كل مستوى من أجزاء مشروع القانون؟

وعند تصميم البنية العامة لمشروع القانون، ينبغي القيام بمهمتين رئيستين؛ هما: التجميع grouping والترتيب ordering .ويعني التجميع، ضم الفصول التي توجد منفردة، في أبواب، والمواد التي توجد منفردة، في فصول. أما

الترتيب، فيعني تتابع الأبواب داخل القانون، والفصول داخل الأبواب، والمواد داخل الفصول. وتتطلب أول خطوة وضع قائمة بمجموعة المواد التي من المرجح أن يتضمنها مشروع القانون، بغض النظر عن مستوى التفاصيل التي يسمح بها الوضع الحالي للتقرير البحثي.

ب. جمّع قائمة بالمواد المقترحة

ينبغي على الصائغين قبل إتمام التقرير البحثي، أن يدونوا أفكارهم حول مشروع القانون، عادة، في شكل قائمة من النقاط الرئيسة. بحيث تحتوي على مجموعة من العبارات المختصرة، عادة ما تكون جملاً غير كاملة لا تتعدى كونها مجرد عبارات لشد الانتباه. وكل عبارة تحتوي على أصل الفكرة التي يرى الصائغون أن من الممكن إدراجها في مشروع القانون. وهذه العبارات المختصرة سوف تصبح الأساس لمواد مشروع القانون؛ أو بعبارة أدق، وحدات البناء الأساسية له. ومن شأن وضع القائمة أن يعطي الصائغين المزيد من الأفكار. وبعد ذلك، ينبغي أن يبدأ الصائغ في التأمل في أفضل طريقة منطقية يتم بها تجميع المواد المتعددة في ضوء ضرورة وضع الشكل الخاص بمشروع القانون بحيث يكون نافعاً لمستخدميه بقدر الإمكان. وعندئذ، يصبح بمقدور الصائغ البدء في كتابة إطار عام لمشروع القانون. وعن طريق ذلك الإطار، سيحصل الصائغ على الأفكار ليس عن تصميم بنية مشروع القانون فحسب، وإنما أيضاً عن مضمونه الموضوعي. وهنا نتساءل: من أين تستقى الأفكار حول ما ينبغي أن يدرج في مشروع القانون؟ كما ذكرنا آنفاً، تحتوي القوانين واللوائح على ست فئات مختلفة من الأنماط السلوكية المؤسسية، عادة ما تكون كل واحدة منها في مادة منفصلة أو فرعية:

- المواد الموجهة للمخاطبين الرئيسيين.
- المواد الموجهة للجهات المنوط بها التنفيذ
(غير المواد التي تنص على التدابير التي تشجع على الالتزام بالقانون؛ أي «العقوبات»).
- المواد التي تنص على التدابير التي تشجع على الالتزام بالقانون (العقوبات).
- المواد التي تنص على نظم تسوية النزاعات.
- المواد التي تخص الأمور «الفنية».
- المواد التي تنص على أحكام التمويل.

وتمثل هذه القائمة قائمة فحص مبدئية توجه الصائغين إلى النظر في كل فئة من فئات الأحكام الموضحة أعلاه لتحديد الأحكام التي ينبغي أن يتضمنها مشروع القانون. ولنفرض، على سبيل المثال، أن جهة ما طلبت، بالفعل، من لجنة صياغة أن تقترح حلاً تشريعياً يعالج عدم تنفيذ إدارة البناء المحلية حكمًا في قانون البناء يتعلق بإنشاء مداخل خاصة للمعاقين. ويُلزم الحكم المعمول به حاليًا المباني التجارية الجديدة، إذا رأى مفتش البناء ضرورة لذلك، أن يكون لها مدخل خاص للمعاقين (لا سيما، الأشخاص الذين يستخدمون الكراسي المتحركة). ومع ذلك، خلال السنوات العشر منذ أن تم سن مشروع القانون، لم يطلب مفتشو البناء من أي مبنى إنشاء مدخل خاص للمعاقين. في البداية، قد يضع الصائغ بعض المفاهيم التي ينبغي أن يتضمنها مشروع القانون، على النحو التالي:

1 المواد الموجهة إلى المخاطبين الرئيسيين (الملاك، والمهندسين المعماريين، وشركات البناء):

أ. يحتوي قانون البناء الحالي على أحكام تحظر بناء أي مبنى جديد ما لم يحصل المالك أو شركة البناء على تصريح من مفتش البناء. ولذلك، ليست هناك حاجة للمزيد من الأحكام.

ب. توضع مواد جديدة تطالب المالك أو شركة البناء المتقدمين لطلب تصريح بناء بتقديم المخططات اللازمة وكذا شهادة من مهندس معماري مرخص له تفيد بأن الرسومات تتوافق مع أحكام المدخل الخاص بالمعاقين الواردة في قانون البناء.

2 المواد الموجهة إلى الجهات المنوط بها تنفيذ القانون (مفتشي البناء، والمحاكم):

أ. سوف تقلل المواد الجديدة من السلطة التقديرية الممنوحة لمفتشي البناء (والتي تسمح لهم بإعفاء المباني التجارية من الالتزام بذلك الحكم، إذا رأى المفتش أن تكلفة توفير مداخل خاصة تتعدى المنفعة المستقبلية للأشخاص المعاقين. ويُلزم مشروع القانون الجديد أي مبنى تجاري جديد في وسط المدينة بالالتزام بالأحكام الخاصة بمداخل المعاقين.

ب. كشرط لإصدار ترخيص البناء، ستُلزم المواد الجديدة مفتش البناء بأن يتلقى أولاً طلباً يتضمن شهادة المهندس المعماري المذكورة آنفاً.

ج. ستنص مادة جديدة على خطوات عملية لتلقي ملاحظات من عناصر في المجتمع المدني على قرارات مفتشي البناء. على سبيل المثال، من المنظمات غير الحكومية المعنية بالاهتمام بالمصالح الخاصة بالمعاقين.

3 المواد الموجهة إلى الجهات المنوط بها التنفيذ فيما يتعلق بالتدابير التي تشجع على الالتزام بالقانون:

أ. يتضمن قانون البناء الحالي أحكاماً تفرض عقوبات تمنع المالك أو شركة البناء من تشييد أي مبنى دون الحصول أولاً على تصريح بناء. وهذه الأحكام كافية، على ما يبدو، وليست هناك حاجة لمزيد من المواد الجديدة في هذا الخصوص.

4 المواد المتعلقة بتسوية النزاعات:

أ. ينص القانون الإداري العام القائم بشكل كافٍ على تسوية النزاعات الناشئة بين مفتشي البناء والمالك أو المهندس المعماري أو شركة البناء. وليس ثمة حاجة إلى المزيد من المواد الجديدة.

5 المواد المتعلقة بالأمور «الفنية»:

أ. سوف تحتاج بعض مواد قانون البناء إلى بعض التعديلات.

ب. تنص المواد الجديدة على تعريف المصطلحات المستخدمة في مشروع القانون.

ج. يسري قانون البناء الحالي، وفقاً لتقدير مفتش البناء، على كل مبنى تجارى. وسوف يقصر مشروع القانون هذا النطاق على المباني التجارية في وسط المدينة فقط. ولذلك، يحتاج مشروع القانون الجديد إما إلى حكم خاص بنطاق التطبيق الجديد أو إلى إعطاء تعريف جديد لمصطلح «المبنى التجاري».

د. ينص قانون التفسير الحالي على أنه «ما لم يرد نص محدد خلافاً لذلك، يدخل مشروع القانون حيز التنفيذ بعد شهر من تصديق الرئيس عليه». ولذلك، ليست هناك حاجة لأن يتضمن مشروع القانون الجديد أي حكم خاص لبدء سريانه.

6 المواد المتعلقة بالتمويل:

أ. لا يحتاج منصب مفتش البناء إلى أي تمويل إضافي لتنفيذ القانون الجديد. ولذلك، ليست هناك حاجة لأن يتضمن مشروع القانون أحكامًا جديدة تتعلق بالتمويل.

وبمجرد أن يدون الصائغ هذه الأحكام في قائمة، عليه أن يبدأ في التفكير في طريقة وضع الإطار العام لمشروع القانون؛ وهذه الطريقة هي تجميع وترتيب المواد.

ج. تنظيم مشروع القانون: التجميع والترتيب

يتضمن وضع الإطار العام لمشروع القانون «تجميع» و «ترتيب» أحكامه. ويعرّف هذا القسم أولا هذه المصطلحات، ثم، يبحث في معايير استخدامها في الإطار العام لمشروع القانون.

1 تعريف «التجميع» و« الترتيب»

لنفرض أن أمامك كومة ضخمة من مختلف الملابس المستعملة، وعليك أن تضعها في سلال للتعامل معها أو التخلص منها. فعلى أي أساس ستقرر تصنيف الملابس؟ هل على أساس قِدمها؟ أم مدى استهلاكها؟ أم حجمها؟ أم تصنيفها إلى شتوية وصيفية؟ أم إلى ملابس رجالي وأخرى حريمي وملابس أطفال؟ أم عن طريق نوع القماش المستخدم؛ صوف، حرير، قطن، أقمشة صناعية؟ إن على الصائغ، بنفس الطريقة ومع اعتماده على مفهوم معين لما يجب عليه أن يدرجه في مشروع القانون الخاص به، أن يحدد الأبواب والفصول والمواد التي يجمع فيها أحكام هذا المشروع. وتمثل عملية التصنيف هذه «التجميع». وتتطلب تحديد الأمور الفرعية التي توضع تحت عنوان معين؛ أي، ما هي الفصول التي تنتمي إلى باب معين، وما المواد التي تنتمي إلى فصل معين... إلخ. وعلى سبيل المثال، لماذا يجب أن يشمل الباب الأول الموضوعات المحددة في الفصلين الأول والثاني دون غيرها من الموضوعات؟ أو في داخل الباب الأول، فكّر في الفصل الثاني: ما مواد المشروع التي ينبغي على الصائغ أن يضعها تحت عنوان ذلك الفصل؟

وللتوضيح، لنفرض أن هناك مشروع قانون يتعلق بمختلف جوانب إدارة المستشفيات العامة. ففي نموذج منه، قد يتضمن باب أو فصل الأوامر المتعلقة بالرعاية الطبية للمرضى (بما في ذلك الأوامر الموجهة إلى الجهاز الطبي لتقديم رعاية ممتازة إليهم، وأخرى موجهة إلى الجهات المنوط بها التنفيذ، لضمان الالتزام بالقانون). وقد يحتوي باب أو فصل آخر على أوامر تتعلق بالتمويل (بما في ذلك، الأوامر الموجهة إلى المحاسبين بخصوص محاسبة المرضى وتحصيل الرسوم، والأوامر الموجهة إلى المراجعين، لضمان الالتزام بالقانون). وعلى العكس من ذلك، قد يتضمن نموذج آخر من مشروع

القانون باباً أو فصلاً يحدد سلوكيات جهاز العاملين بالمستشفى الذين يعملون بشكل مباشر مع المرضى (ومنهم الممرضات والأطباء فضلاً عن الموظفين الإداريين والقائمين على تحصيل الفواتير). وقد يتضمن باب أو فصل آخر مواد تتعلق بالمستشفى بوصفه جهازًا تنفيذيًا؛ أي، أوامر تتعلق بتنظيم المستشفى كجهاز معقد لتنفيذ القواعد الموجهة إلى الأفراد العاملين مع المرضى، على مختلف مستوياتهم. وقد يضع الصائغ مبادئ بديلة لتوزيع مختلف مواد مشروع القانون. ويعني التجميع تحديد أي المواد يضعها الصائغ في نفس الفصل، وأي الفصول يضعها الصائغ في نفس الباب، وفي مشروع القانون الكبير، أي الأبواب يضعها الصائغ تحت نفس الكتاب.

ويشير مصطلح «الترتيب» إلى عملية تحديد تتابع الأبواب داخل الكتب، والفصول داخل الأبواب، والمواد داخل الفصول، والمواد الفرعية داخل المواد. وعلى سبيل المثال، قد يتكون الباب الأول من ثلاثة فصول، فصل يتناول سلوك الأطباء، وآخر سلوك المرضى، وثالث سلوك ذلك القسم في إدارة المستشفى الذي ينفذ هذه القواعد. ويجب على الصائغ أن يفكر في منطق الترتيب الذي ستوضع بناء عليه هذه الفصول داخل ذلك الباب، وكذلك ترتيب المواد في كل فصل. وعلى سبيل المثال، قد يتضمن فصل مجموعتين من التوجيهات لقبول المرضى، على النحو التالي:

1. مجموعة تقتضي من المستشفى العام، مهما كانت الظروف، أن تقبل المريض الذي يعاني وضعاً طارئًا يتطلب العلاج الفوري.
2. مجموعة تحظر على المستشفى التعليمي العام الإقليمي قبول مريض تم تحويله إليها مباشرة من عيادة محلية وليس من مستشفى إقليمي.

هل ينبغي أن تظهر المجموعة الأولى قبل المجموعة الثانية أم بعدها؟ إن هذه المسألة تتعلق بالترتيب.

وعن طريق تجميع وترتيب أبواب مشروع القانون وفصوله ومواده، يحدد الصائغ تصميم بنيته العامة. وينبغي على الصائغ أن يتخذ تلك القرارات وفقاً للمبادئ التي يمكنه شرحها وتبريرها.

2 مبادئ التجميع

عند التجميع، يجب على الصائغ أن يحدد ما الأشياء التي تنتمي بعضها إلى البعض. ويمكن أن يجمع الأشياء أو الأفكار بإحدى الطرق الثلاث التالية:

أ. البحث عن «خيط ذهبي».
ب. اتباع منطق نظري بحت.
ج. اتباع معيار سهولة استخدام مشروع القانون من جانب مستخدميه.

أ. «الخيط الذهبي» golden thread

ينظم بعض الصائغين مشروعات قوانينهم عن طريق البحث عن «خيط ذهبي» يربط بين مختلف مواد مشروع القانون. فمثلاً، في المستشفيات، يتعامل كثير من العاملين بها مع المرضى، ومنهم؛ السكرتيرات، وعمال الهاتف، والممرضات في

غرف الطوارئ، والموظفون الإداريون، ومحصلو الفواتير، والصيادلة، وعمال النظافة، فضلاً عن الأطباء والممرضات. وقد يصنف الصائغ أحكام مشروع القانون حسب «التعامل مع المرضي» باعتبار أن ذلك بمثابة «الخيط الذهبي» الذي يربط هؤلاء بعضهم بالبعض. وفي الممارسة العملية، ينحاز الصائغ إلى مفهوم معين لا يوجد تفسير له، ويكون هذا المفهوم بمثابة «الخيط الذهبي» الذي يكتشفه لتجميع أحكام مشروع القانون، بدلاً من أن يتبع خطوات لصنع القرار تستند إلى الاستدلال المستمد من التجربة.

ب. «المنطق» النظري البحت abstract logic

يقوم الصائغ، أحيانًا، بتجميع أحكام مشروع القانون وفقاً لمبدأ في ذهنه؛ أي، وفقاً لمنطق نظري بحت. ومن الناحية المجردة، على سبيل المثال، قد يكون من المنطقي تجميع الأحكام التي تتعلق بواجبات مختلف أفراد المستشفى العاملين بالطابق الأول منها في الباب الأول، والعاملين بالطابق الثاني في الباب الثاني، وهكذا. ومع ذلك، يعتبر المنطق البحت غير فعال في خدمة الناس الذين سيستخدمون مشروع القانون، شأنه في ذلك شأن «الخيط الذهبي».

ج. سهولة الاستخدام بالنسبة إلى المستخدمين المرتقبين ability to the bill's prospective users

أخيراً، يصنف بعض الناس عن وعي الأشياء أو الأفكار حسب سهولة استخدام التصنيف من جانب من يستخدمونه؛ فمثلاً، قد يصنف بائع الملابس المستعملة كومة منها حسب الأنواع المختلفة للأسواق التي يمكنه أن يبيعها فيها (مثلاً، الملابس الثقيلة لأسواق الأجواء الباردة)؛ ومدير دار المشردين قد يصنفها حسب مقاس الملابس وما إذا كانت مخصصة للرجال، أو للنساء، أو للأطفال؛ وصاحب مصنع الورق قد يصنفها حسب إمكانية طحنها لتحويلها إلى عجينة ورقية لصنع نوع معين من الأوراق؛ وعامل المصبغة قد يصنفها حسب ألوانها التي قد تغير ألوان الملابس الأخرى الموجودة معها داخل الغسالة. وبنفس الطريقة، ينبغي على الصائغين أن يصنفوا أحكام مشروعات قوانينهم ويرتبوها بما يتلاءم مع أغراض أولئك الذين قد يستخدمونها.

وفيما يتعلق بالصائغ، ما النظام الذي يبدو أكثر ملاءمة لتجميع وترتيب مشروع القانون؟ للإجابة عن ذلك سواء بالنسبة إلى التجميع أو الترتيب، يبدو معيار سهولة الاستخدام أفضل من المعيارين الآخرين. وكما توضح النظرية التشريعية التي تشكل الأساس لهذا الدليل، ينبغي على الصائغين بشكل عام أن يفكروا على الأقل في ثلاث مجموعات من المستخدمين، كل منها، أحيانًا، يحتاج متطلبات مختلفة؛ وهذه المجموعات هي: القائمون الرئيسيون بالأدوار في القانون، والمسئولون التنفيذيون في القانون، والمسئولون عن جهاز تسوية النزاعات المتعلقة بالقانون. تخيل مشروع قانون ينشئ «مجلساً للفنون والثقافة». ويهدف إلى رعاية الفنون عن طريق استخدام الأموال التي تقدمها الحكومة والتبرعات الخاصة في تقديم منح لفنانين معينين. ولمساعدة مديري المجلس على فهم مسئولياتهم فيما يتعلق باختيار المتلقين للمنح، قد يتضمن المشروع فصلاً واحدًا مخصصًا فقط لمهام هؤلاء المديرين. أما مسئوليات الفنانين عن إعداد طلبات الحصول على المنح وواجباتهم عند ذلك، فيمكن أن تظهر في فصل آخر. وقد تخدم طريقة التجميع والترتيب هذه مصالح المديرين، لكن الفنانين قد يجدون في هذا التصنيف بعض الصعوبات. وربما يكون من الملائم بالنسبة إليهم بشكل أكبر لو أن مشروع القانون تضمن تجميع وترتيب مختلف الخطوات اللازمة للحصول على المنحة حسب تسلسلها

الزمني، وذلك من خلال الجمع في فصل واحد بين الإجراءات التي يجب أن يتبعها مقدمو الطلبات ومسئوليات المديرين المتصلة بتقديم المنح ومراقبتها. ولا يستطيع الصائغ أن يتفادى الاختيار بين هاتين المجموعتين البديلتين من قواعد التجميع. وعليه أن يختار نظام التجميع والترتيب الذي يبدو أكثر إفادة، على الأرجح، بالنسبة إلى المستخدمين الأساسيين لمشروع القانون. ومثلما يجب أن يبرر التقرير البحثي الذي يضعه الصائغ جوهر مشروع القانون، ينبغي على الصائغ أن يشرح ويبرر المبادئ المستخدمة في تجميع وترتيب هذا المشروع، وأن يبررها من ناحية معيار سهولة الاستخدام بالنسبة إلى من يستخدمون مشروع القانون.

ولا يفرض معيار «سهولة الاستخدام» أسلوبًا فريدًا في التجميع؛ إذ لا يعدو أن يكون مجرد دليل عام للقرارات المتعلقة بالتجميع والترتيب. ويجب أن يركز الاهتمام بمعيار «سهولة الاستخدام» على السهولة التي يمكن أن يجد بها المستخدم مادة معينة ويفهم العلاقة بين السلوكيات التي تأمر بها هذه المادة، أو التي تحظرها، أو تجيزها، وغير ذلك من السلوكيات بموجب مشروع القانون. (المعيار العملي لذلك هو: كلما قلَّ تقليب الصفحات في استخدام مشروع القانون، كان ذلك أفضل). وفي التقرير البحثي، ينبغي على الصائغ لمساعدة القارئ على فهم منطق مشروع القانون، أن يشرح المبادئ المستخدمة في التجميع. وعليه أن يشرح المبادئ المستخدمة في الترتيب أيضاً.

3 مبادئ الترتيب

يجب أن يحكم نفس المبدأ، أي سهولة الاستخدام بالنسبة إلى المخاطبين الرئيسيين بمشروع القانون والمديرين، ترتيب تسلسل المجموعات. وغالبًا ما يخالف الصائغ هذه القاعدة بأن يضع أولاً الأقسام التي تصف بالتفصيل المعلومات وتنظيم الجهاز المنوط به تنفيذ القانون (كم عدد الأعضاء، وكيف يتم اختيارهم، وما مؤهلاتهم، ومن هم المسئولون... إلخ.)، وأسلوب عمله الداخلي (الاجتماعات، وجدول الأعمال، والتصويت، والنصاب القانوني)، بل أحيانًا أحكامًا خاصة بمكافأة وتعويض أعضاء الجهاز. وفي حالة مشروع قانون «مجلس الفنون والثقافة» المشار إليه سابقًا، بعد صفحات من التفاصيل المملة عن إنشاء المجلس وأسلوب عمله (التي لا تهم في معظمها سوى أعضائه وربما قلة من المسئولين الوزاريين)[4]، اكتشف القارئ المهام التي سيؤديها المجلس فعليًا؛ وهي، كيف سيحصل على المال، وكيف سيقدم المنح للفنانين، وكيف ستتم إجراءات التدقيق في الطلبات، وما أنواع المنح التي يمكن أن يقدمها. وكل هذه الأمور تأتي في المقام الأول من حيث الأهمية، على الأقل، لمجموعة واحدة من المستخدمين الرئيسيين للقانون المقترح؛ وهم متلقو المنح المرتقبون[5].

وبالإضافة إلى الضرورة الحتمية للنظر إلى احتياجات من سيستخدمون مشروع القانون، قد تكون بعض التوجيهات الإضافية مفيدة أيضاً في تجميع أحكامه (انظر أيضا مربع 1-8 في نهاية هذا الفصل). وفيما يلي هذه التوجيهات:

4. كل هذه المواد يمكن أن توضع في ملحق لمشروع القانون.

5. يختلف بعض الكتاب مع هذا الرأي. وتوضح مبادرة «سيجما» صراحة، في كتاب مفيد بشكل عام عن أساليب الصياغة في وسط وشرق أوروبا، أن الأحكام التي تنشئ كيانات يجب أن تأتي قبل تلك التي تحكم النشاطات وأداء مهامها. انظر:

Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, SIGMA papers: No. 18 (OECD/ GD(97) 176; SIGMA-OECD, Paris, (1977), p. 38.

1. ضع، المهمة العامة أولاً، ثم، المهام الخاصة والاستثناءات.
2. ضع، الأحكام الخاصة بالترتيبات الدائمة أولاً، يليها الترتيبات التحولية أو المؤقتة.
3. أحيانًا، قد يبدو من الأفضل الترتيب على أساس التسلسل الزمني، على سبيل المثال، حسب الخطوات التي يجب على الشخص اتخاذها لإنشاء هيئة ما، أو لطلب ترخيص في مجال التعدين.

وما دام الصائغ يجمّع ويرتب وفقاً لفرضيات مشروحة ويمكن تبريرها وموضحة في تقريره البحثي، فإنه قلما يخطئ.

ويشكل تجميع وترتيب البنود في القائمة الأولية وحدها أول خطوة في تصميم البنية العامة لمشروع القانون. وكما هي الحال في كل جوانب الصياغة، ينبغي على الصائغ ألا يقع أبدًا في غرام مسودة الإطار العام لمشروع القانون[6]. ولا تصبح المسودة نهائية (شأنها في ذلك شأن كل جانب آخر من مشروع القانون والتقرير البحثي) إلا يوم أن يقدم الصائغ مشروع القانون إلى الوزير. وفي سياق صياغة وإعادة صياغة كل من مشروع القانون والتقرير، يتعلم الصائغ أكثر عن أنواع الأحكام المفصلة التي سيضعها في مشروع القانون. ومن خلال العمل ذهابًا وإيابًا بين هاتين الوثيقتين، وصياغة فرضيات جديدة وتجميع أدلة جديدة، ينقي الصائغ باستمرار الأحكام الموضوعية لمشروع القانون، وينقي ويحسّن باستمرار طريقة تجميعها وترتيبها. ولا يصل أبداً إلى قناعة بأن المسودة قد أصبحت نهائية.

وعند تنظيم مشروع القانون، ينبغي على الصائغ أيضاً أن يفكر في الوقت ذاته فيما يجب أن يضعه في المواد التي تتناول الجوانب الفنية لمشروع القانون. وتهدف هذه المواد إلى مساعدة القارئ على فهم أغراض المشروع ومكانه الملائم في منظومة القوانين القائمة.

4 موقع المواد الفنية: الأحكام العامة والتعريفات والعنوان القصير

يحتوي مشروع القانون بصورة دائمة على بعض المواد الفنية الضرورية التي عادة ما ترد في باب أو فصل «الأحكام العامة» في البداية، وباب أو فصل «متفرقات» في النهاية. ويختلف مكان هذه المواد من نظام قانوني إلى آخر. ومرة ثانية، يجب على الصائغ أن يعرف ويتبع الممارسات المتبعة في النظام القانوني في بلده. ويستعرض الفصلان الثاني عشر والثالث عشر جوهر هذه المواد. ويقتصر هذا الفصل على بحث مكانها في مشروع القانون.

أ. باب «الأحكام العامة» وباب «متفرقات»

يأتي باب «الأحكام العامة» بشكل ثابت في بداية مشروع القانون، في حين يأتي باب «متفرقات» في نهايته. وتحدد الممارسات المحلية مضمون البابين. وغالبًا ما يتضمن باب أو فصل «الأحكام العامة» في بداية مشروع القانون ما يلي:

6. قارن
Dickerson, note 2 above, at 33.

- عنواناً قصيراً.
- مادة للأهداف العامة.
- (أحيانًا) مادة عن نطاق السريان الموضوعي والمكاني (أو «المبادئ العامة»).
- (في بعض النظم القانونية، حسب التقاليد المحلية)، مادة «التعريفات العامة» (انظر الفصل الثاني عشر).

وغالبًا ما يتضمن باب أو فصل «متفرقات» في نهاية مشروع القانون ما يلي:

- تعديلات استتباعية.
- مواد حافظة.
- أحكاماً انتقالية.
- مادة التعريفات العامة (في بعض النظم القانونية، انظر الفصل الثاني عشر).
- عنواناً قصيراً (في بعض النظم القانونية).
- مادة عن السريان الزماني للقانون.

ب. الملاحق

ولتبسيط تصميم البنية العامة لمشروع القانون، يرفق الصائغون أحيانًا ملاحق في نهايته. وهي تتكون بصفة عامة من قوائم أو تفاصيل ذات هيكل تنظيمي. وتشكل جزءًا أساسيًا من هذا المشروع. ومع ذلك، ينبغي على الصائغ أن يستخدمها فقط للأحكام التي من المرجح ألا يرجع إليها كثيراً مستخدمو مشروع القانون. وفي مشروع قانون «مجلس الفنون والثقافة» السابق، وضع الصائغ كل التفاصيل المتعلقة بتنظيم المجلس في ملحق، وجعل ذلك الملحق جزءًا من مشروع القانون وذلك عن طريق إدراج مادة تدمجه فيه بطريق الإحالة إليه. وفي حالة مشروع قانون «مجلس الفنون والثقافة»، نصت تلك المادة على ما يلي:

«**المادة (١٩): 1. يعين الوزير المجلس بموجب الشروط الواردة في الملحق (أ).**
2. يدير المجلس شئونه بموجب الملحق (أ).»

ويتضمن القسم التالي إطارًا عامًا افتراضيا يمكن، إذا ما استخدم بمرونة كدليل إرشادي وليس كنموذج أولي، أن يساعد الصائغين على إدراج أحكام مفصلة في البنية العامة لمشروعات قوانينهم.

تمرين8-2: تجميع وترتيب أحكام مشروع قانون

ضع إطاراً عاماً لمشاريع القوانين التالية، مع مراعاة أن كتابة مشروع القانون ليست مطلوبة، ولكن المطلوب مجرد وضع العناوين الخاصة بالمواد والفصول والأبواب، والمواد المرتبة والمجمعة تحتها. وبعد أن تضع الإطار العام، وضِّح المبادئ التي على أساسها جمَّعت ورتَّبت المواد.

1. تغطي مبالغ الرسوم التي يتم تحصيلها في الوقت الحاضر على الطرق السريعة في الدولة، فحسب، المبلغ الأصلي للصكوك الصادرة لبناء تلك الطرق والفائدة المحسوبة على ذلك المبلغ. وترغب الجهة التي تطلب وضع القانون، أن يؤدى القانون المهام التالية:

أ. التفويض بزيادة الرسوم بحيث تتضمن أيضاً مصروفات تحصيل الرسوم والإصلاحات التي تجرى لتلك الطرق؛

ب. إعادة تنظيم قسم التحصيل بإدارة الطرق السريعة؛

ج. فرض بعض أنواع العقوبات على المتهربين من سداد الرسوم.

2. تطلب الجهة الطالبة قانوناً جديداً يُلزم كل شركة خاصة (أو مشروع خاص) يزيد عدد العاملين فيها عن خمسين شخصاً بإعداد إجراءات لعدم التمييز في التوظيف توجب على الشركة أو المشروع، بحلول عام محدد، توظيف نسبة معينة من الأشخاص الملونين (من مختلف الأجناس) من إجمالي المعينين في العمل. ويُلزم القانون أيضاً تلك الشركات الخاصة بالالتزام بتلك الإجراءات، ويمنح الشخص المتضرر، بسبب أي إجراء تمييزي في التوظيف (سواء كان في شكل تعيين أو فصل، أو أجر، أو ترقية، أو ظروف العمل... إلخ) الحق في رفع دعوى للحصول على تعويضات. وعلاوة على ذلك، ينص القانون على أن تتولى «إدارة الإنصاف في التوظيف»، التابعة لوزارة العمل، إدارة هذه الإجراءات مع حق اللجوء لأية محكمة.

5 نظام افتراضي لترتيب مشروع القانون

تتبع العديد من التشريعات تنظيمًا على غرار ما تنصح به النظرية التشريعية (انظر الشكل 1-1). يعد بمثابة إطارٍ عام افتراضي أو احتياطي لتجميع وترتيب أحكام مشروع القانون. ويتكون هذا الإطار من ستة أبواب (أو فصول، في مشروع قانون أصغر)، على النحو التالي:

1. باب عام.
2. باب يحدد سلوك الأطراف الرئيسة التي يخاطبها مشروع القانون؛ أي القائمين الرئيسيين بالأدوار (انظر الفصل الرابع).
3. باب تنفيذي يحدد سلوك القائمين على تنفيذ القانون (انظر الفصل الخامس).
4. باب للجزاءات ينص على العقوبات أو غير ذلك من الإجراءات الدافعة للالتزام بالقانون فيما يتعلق بالسلوكيات التي يحددها مشروع القانون (انظر الفصل الرابع).
5. باب يتناول تسوية النزاعات التي تنشأ عن تطبيق مشروع القانون (انظر الفصل الخامس).
6. باب يتناول تدبير الموارد المالية اللازمة لتنفيذ أحكام مشروع القانون.
7. باب متفرقات.

ويصنف الإطار العام الافتراضي مواده العملية الهامة بما يتماشى مع النظرية التشريعية التي تشكل الأساس لهذا الدليل (انظر الشكل 1-1). وتتضمن الأحكام المتصلة بموضوع القانون، الأحكام الموجهة إلى القائمين الرئيسيين بالأدوار

(الأوامر المتعلقة بتنفيذ المخاطبين الرئيسيين بمشروع القانون أدوارهم، والأحكام المتعلقة بالجزاءات)، والأوامر الموجهة إلى الجهاز المنوط به تنفيذ القانون. وبسبب الفائدة العامة للإطار العام الافتراضي لمشروع القانون، يبحث باقي هذا القسم ببعض التفصيل في النظام الافتراضي.

أ. باب المخاطبين بالقانون law part

يحتوي باب المخاطبين بالقانون على النصوص الموجهة إلى القائمين الرئيسيين بالأدوار في القانون، بينما يحتوي باب التنفيذ على الأحكام الموجهة إلى الأطراف الفاعلة في مجال تنفيذ القانون. وفي العديد من مشاريع القوانين لا ينتج عن هذا التمييز صعوبات تذكر؛ إذ عادة ما تظهر أحكام التنفيذ والتمويل بل وحتى أغلب الأحكام التكميلية في قوانين أخرى. أما في مشروعات القوانين التي تهدف إلى إحداث تحولات في الأنماط السلوكية المؤسسية، تصبح مسألة التنفيذ أكثر تعقيداً لأن مشروع القانون كثيراً ما يهدف ليس فحسب لتغيير سلوكيات القائمين الرئيسيين بالأدوار، بل وأيضاً لضمان أن يتصرف المسئولون في الجهاز القائم بالفعل أو حديث الإنشاء بطرق محسوبة لتنفيذ التدابير التي تستهدف التشجيع على سلوكياتهم الجديدة.

ولذلك، يجب أن ينص مشروع القانون على قواعد جديدة موجهة ليس فحسب إلى القائمين الرئيسيين بالأدوار (باب المخاطبين بالقانون)، ولكن أيضاً إلى الجهة المنوط بها التنفيذ ومسئوليها (باب التنفيذ). وفي العديد من الحالات، تعطي صياغة مشروع القانون الانطباع بأن المشروع يتمحور حول الجهة المنوط بها التنفيذ. فما الذي ينبغي أن تتضمنه أحكام القانون في هذه الأحوال؟

ولنتخيل، على سبيل المثال، أن هناك مشروع قانون يُطلق عليه الصائغ اسم «قانون بشأن إنشاء مجلس لحماية المياه». ويُلزم القانون أية جهة صناعية أو زراعية، تستخدم قدراً أكبر من الحد الأدنى من مقدار المياه الشهري المقرر، أن تحصل على ترخيص بذلك من المجلس الجديد. ويمكن أن ينص القانون الجديد على أن تحدد الرخصة المطلوبة شروط التخلص من المياه المستهلكة، ويُلزم الجهة المعنية بأن تقوم بشكل دوري بمعاينة عمليات استخدام المياه التي يقوم بها ذلك المستخدم. وقد يرى بعض الصائغين (مثل، الذين صاغوا مشروع قانون مجلس حماية المياه) أنه من المنطقي البدء أولاً بوصف إنشاء التنظيم الإداري لمجلس المياه الجديد، ثم صلاحياته وواجباته، ويلي ذلك التفاصيل المتعلقة بطلب الحصول على الترخيص، ثم في النهاية إصدار المجلس للترخيص. ومن الجائز أن تختتم الأحكام الرئيسة بتوضيح تفاصيل إصدار المجلس الترخيص المطلوب، وماذا سيحدث لمن يخالف شروط الترخيص. ومع ذلك، بصرف النظر عما إذا كان ذلك يبدو منطقيًا، من المرجح أن يؤدي هذا الشكل إلى إرباك القراء بلا داع.

وفيما يتعلق بالمسئولين ومستخدمي المياه، الذين من المفترض أنهم سيستعملون القانون الجديد بشكل يومي، سيكون القانون أكثر وضوحًا بالنسبة إليهم لو أنه أخذ الترتيب التالي: باب المخاطبين بالقانون/ التنفيذ/ العقوبات/ تسوية النزاعات/ التمويل/ متفرقات. وفي هذا الترتيب، في «قانون مجلس حماية المياه» المفترض، يمكن أن يحظر باب

المخاطبين بالقانون على أية جهة زراعية أو صناعية، دون ترخيص من المجلس، أن تستخدم قدراً أكبر من الحد الأدنى من المياه المقرر في العام للأغراض الصناعية أو الزراعية. وكذلك سيحظر على المستخدمين تلويث المياه المستهلكة. ولن يحتوي هذا الباب على أحكام مفصلة عن الطريقة التي يقدم بها أي شخص طلبًا لاستصدار التصريح، ولا عن التنظيم الإداري للمجلس وإجراءاته في الموافقة على هذا الطلب؛ ولا عن كيفية تنفيذ المجلس للحظر المفروض على تصريف المخلفات السامة أو الأسمدة الكيماوية في أي مجرى مائي. فهذه الأحكام تنتمي للباب الخاص بالتنفيذ (على الرغم من أنه، يجوز كما ذكرنا أن توضع التفاصيل التنظيمية المعقدة في ملحق خاص).

ولنفرض أن هناك قانوناً جديداً يطالب أي مشروع تعدين، يهدف إلى استخراج معادن غير الحديد، بالحصول على ترخيص من وزارة التعدين وجهاز حماية البيئة. في هذه الحالة، ينبغي ألا يحتوي باب المخاطبين بالقانون على شروط أو تفاصيل التقدم بطلب لاستخراج الترخيص أو الحصول عليه، فهذه التفاصيل مكانها في باب التنفيذ. وإنما يمكن ببساطة أن يحتوي باب المخاطبين بالقانون على الحظر التالي:«ما لم يكن ذلك لازمًا لإثبات مطالبة، لا يجوز لأي شخص أن ينقب عن المعادن اللاحديدية دون ترخيص بذلك من وزارة التعدين وجهاز حماية البيئة».

وينشأ وضع صعب في حالة استخدام الإطار العام الافتراضي لترتيب وتجميع أحكام مشروع القانون عندما يركز المشروع على إنشاء وإدارة جهاز معين يُناط به التنفيذ. فمن يعتبر عندئذ القائم الرئيسي بالدور؟

وفي بعض الأحيان، يكون القائمون بالأدوار موظفين صغار في الدرجة الوظيفية: مثل المدرسين في وزارة التعليم، أو الممرضات في المستشفيات. ولنتخيل أن هناك مشروع قانون يضع قواعد لعمل جهاز للتوسع الزراعي. للوهلة الأولى، تبدو قواعد مشروع القانون وكأنها تخاطب القائمين الرئيسيين بالأدوار، ولكن سوف نكتشف أن القواعد موجهة فقط إلى الجهات التنفيذية ومسئوليها، وهم: جهاز التوسع الزراعي، ووكلاؤه، وكبار المسئولين الذين يديرونه.

وإذا أمعنّا التأمل سنجد أن قانون جهاز التوسع الزراعي ينبغي أن يحتوي على قواعد توجه إلى نوعين من القائمين الرئيسيين بالأدوار. انظر مرة أخرى إلى المثلث في الشكل 1-1. سوف تجد أن جهاز التوسع الزراعي، بوصفه الجهة المنوط بها التنفيذ، ينبغي عليه أن ينفذ قواعد موجهة إلى فئتين، هما: المزارعون، ووكلاء جهاز التوسع الزراعي أنفسهم. ولتحقيق أهداف مشروع القانون، يصبح كلاهما قائمين بالأدوار، حتى ولو أن وكلاء الجهاز هم رسميًا موظفين تابعين للجهة المنوط بها التنفيذ (جهاز التوسع الزراعي). ويتوقع المشرعون أن يحسن مشروع قانون جهاز التوسع الزراعي إنتاجية المزارعين (المجموعة الأولى من القائمين الرئيسيين بالأدوار). ومن ثم، ينبغي أن ينص مشروع القانون على السلوكيات المتوقعة من هؤلاء المزارعين. وعلاوة على ذلك، قد يوجب القانون الجديد تعاملات متنوعة بين المزارعين ووكلاء التوسع الزراعي. (في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يتعين على المزارعين أن يدفعوا رسوماً بسيطة عن كل زيارة يقوم بها وكيل التوسع الزراعي؛ ويجوز أن يطلب أغلبية المزارعين في أية مقاطعة، مع اقتناعهم أن الوكيل لا يقدم خدمات كافية، إلغاء زيارة الوكيل). وينبغي أن ينص مشروع القانون على هذه العلاقات. وبما أن هذه الأحكام من شأنها أن تحدد سلوكيات القائمين الرئيسيين بالأدوار، فإنها تنتمي لباب موضوع القانون. فمثلاً، يمكن أن يحتوي باب المخاطبين بالقانون على ما يلي:

«المادة ٦: حق المزارع في رفض مساعدة الوكيل: يجوز لأي مزارع أن يرفض عرض الوكيل تقديم المساعدة.
المادة ٧: الرسوم عن زيارة الوكيل. يدفع المزارع ٥ دولارات للوكيل عن كل زيارة مهنية يقوم بها الوكيل إلى المزارع».

وقد يحتوي أيضاً باب موضوع القانون (على الأرجح في فصل منفصل) على قواعد تتعلق بسلوكيات وكلاء التوسع الزراعي (المجموعة الثانية من القائمين الرئيسيين بالأدوار). ومثال ذلك، قواعد تحدد ما يلي: كم عدد المرات التي ينبغي أن يزور فيها الوكيل، المزارع في نطاق منطقة الوكيل المذكور؟ وما أنواع المعلومات والمساعدة التي يجب على الوكيل أن يعرضها على المزارع؟ وكذلك قواعد تحظر على الوكيل أن يفشي للمزارع أية معلومات سرية عن التسويق يكون قد علم بها من مزارع آخر، وتوجب على الوكيل أن يُعامل العملاء المسئول عنهم دون تمييز. وهذه القواعد، أيضاً، تندرج تحت باب المخاطبين بالقانون.

وتسعى الجهة الإدارية لجهاز التوسع الزراعي، ومن ثم المحاكم، إلى ضمان أن يلتزم كل من المزارعين والوكلاء بالقانون وفقاً لما ينص عليه باب المخاطبين بالقانون (انظر الفصل الخامس). ويجب أن يتضمن باب التنفيذ أحكاماً تحدد من يعين الجهاز، وتنظيمه ومهامه (ويجوز إدراج التفاصيل في ملحق يرفق بمشروع القانون)؛ وكيف يضمن الجهاز أن يلتزم وكلاؤه بالقانون، بما في ذلك لوائح الجهاز؛ وتسوية النزاعات القائمة بين الوكيل أو المزارع والجهاز.

وقد ينشأ موقف أكثر صعوبة عندما يوضح التقرير البحثي، في الجزء الخاص بتحديد المشكلة، أن سلوكيات كبار المسئولين في الجهاز هي وحدها المسببة للمشكلة. ولذلك، فيما يتعلق بأغراض مشروع القانون[7]، يظهر هؤلاء المسئولون على أنهم القائمون الرئيسيون بالأدوار. وهكذا، تحدد أحكام باب المخاطبين بالقانون سلوكياتهم. وفي هذه الحالة، قد يبدو من الصعب تحديد جهة ما لتنفيذ القواعد الموجهة إلى هؤلاء المسئولين، مما يجعل من الصعب إدراج أحكام تحت باب تنفيذ مشروع القانون. وتعتبر هذه الصعوبة (انظر الفصل الخامس) أكثر الأسباب شيوعاً للسلوكيات المسببة للمشكلات لأي جهاز منوط به تنفيذ القانون؛ وهي عدم وجود جهة مسئولة عن مراقبة وتنفيذ القواعد الموجهة لذلك الجهاز.

ومنذ فترة طويلة، تساءل الخطيب الروماني العظيم «شيشرون» «من سيحمي الحماة؟» ويقتضي الإطار العام الافتراضي من الصائغ أن يسأل السؤال التالي: من سينفذ قواعد مشروع القانون الجديد التي تهدف إلى تغيير سلوكيات القائمين على التنفيذ المسببة للمشكلة؟ وبهذه الطريقة، يرغم الإطار العام الافتراضي الصائغ على مواجهة السؤال التالي: من سينفذ القانون الجديد؟ وكوّن أن سلوكيات المسئولين هي التي تمثل المشكلة يعني ضمناً أنهم لا يحققون النجاح اللازم بصرف النظر عن الجهة التي من المفروض أنها تنفذ في الوقت الحاضر القواعد الموجهة إلى المسئولين. فلا حامي يحمي الحماة. وهذا الأمر خليق بأن يجعل الصائغ يدرك أن المهمة الرئيسة لمشروع القانون هي أن يحدد جهازاً يحاسب هؤلاء المسئولين. ومجدداً نقول، إن الشكل يساعد على صياغة المضمون.

7. ينبغي أن يخاطب مشروع القانون الأطراف الفاعلة، ويشمل ذلك القائمين الرئيسيين بالأدوار والمسئولين بالجهاز المنوط به تنفيذ القانون، الذين تساهم سلوكياتهم في المشكلة الاجتماعية التي يعمل القانون على حلها

تمرين 8-3: مزيد من الترتيب والتجميع

1. طلبت وزارة الشئون الاجتماعية منك صياغة مشروع قانون لتسهيل دخول الأشخاص المعاقين إلى المباني. ويشترط مشروع القانون المقترح، في كل من أحياء الدرجة الأولى والثانية ما يلي:

أ. لا يجوز لمسئول البناء منح ترخيص لإنشاء مبنى من الدرجة (س) إلا لطالب الترخيص الذي يقدم شهادة المهندس المعماري المطلوبة، ولا يجوز له أن يصدر شهادة إشغال لمبنى من الدرجة (س) إلا إذا كانت مخططات المبنى مطابقة للشروط الواردة في الباب (ص).

ب. قبل تسليم ترخيص البناء أو شهادة الإشغال عن بعض أنواع المباني التي يحق للجمهور الدخول إليها (مباني الدرجة س)، يجب أن تكون مخططات المبنى الجديد بل المبنى نفسه مطابقة للأحكام التي ينص عليها الباب الجديد (ص) من قانون البناء (يتضمن الباب (ص) شروطًا تفصيلية تهدف لضمان أن يوفر المبنى مدخلاً سهلاً للمعاقين، وبخاصة الأشخاص الذين يستعملون الكراسي المتحركة).

ج. لمراقبة الالتزام بالقانون الجديد، تفتش وزارة الشئون الاجتماعية من وقت إلى آخر على المباني من الدرجة (س) التي شيدت بعد أن تم سن القانون الجديد.

د. على طالب ترخيص البناء لمبنى من الدرجة (س) أن يرفق بطلبه شهادة موقعة من مهندس معماري مسجل بالنقابة تفيد بأن مخططات المبنى مطابقة للشروط الواردة في الباب (ص) من القانون.

وضّح السطور اللافتة للنظر في المواد التي قد تضعها في باب المخاطبين للقانون في مشروع القانون.

2. طلب منك وزير الصحة أن تصوغ باباً جديداً يضاف إلى مشروع قانون المستشفيات، لمواجهة ظاهرة أعضاء طاقم المستشفى بأسلوب فظ ولا إنساني مع المرضى في القسم المجاني في المستشفيات العامة، وإهمالهم للمرضى مع عدم تقديم الرعاية الطبية السليمة. ويرغب الوزير أن تنشئ مكتباً للتحقيق في الشكاوى بالمستشفى (انظر مربع 2-14) لضمان المعاملة اللائقة لكافة المرضى.

وضّح السطور الهامة من المواد التي قد تضعها في باب المخاطبين بالقانون في مشروع القانون.

ب. باب التنفيذ implementation part

ينبغي أن يحتوي باب التنفيذ في أي مشروع قانون على الأحكام الموجهة أساساً إلى الجهاز المنوط به تنفيذ التدابير الموضوعة لتشجيع القائمين الرئيسيين بالأدوار على الالتزام بالسلوكيات المحددة في باب المخاطبين بالقانون. وتحدد أحكام باب التنفيذ المسئوليات العديدة الملقاة على عاتق تلك الجهة، ومنها تلك المتعلقة بمديريها أو أعضاء الفريق الإداري. ويتضمن ذلك ما يلي:

- لكل منصب هام، كيفية الترشيح للمنصب، ومن الذي يرشح، وكيف يتم التعيين، ومن يعيّن، والمؤهلات المطلوبة[8].

8. كما أشرنا سابقا، يمكن وضع هذه الأحكام في ملحق يرفق بمشروع القانون. وفي هذه الحالة، لا تُدرج سوى المادة التي تنشئ الجهاز incorporation clause وتوضح أن الملحق يحتوي على التفاصيل ذات الصلة (انظر أعلاه).

- مدة تولى المنصب (طول الفترة، المدة الأولى، التي عادة ما تكون مبتورة، إنهاء المدة لأسباب معينة؛ مثلاً، العجز البدني، أو الاستقالة، أو سوء السلوك)؛
- الصلاحيات والواجبات (وكلتاهما لتنفيذ القواعد المفصلة في باب المخاطبين بالقانون ولتمكين الجهاز نفسه من القيام بمهامه، على سبيل المثال، تعيين وفصل الموظفين، التملك والتصرف في الممتلكات، رفع القضايا باسم الجهاز والدفاع عنه في القضايا المرفوعة ضده... إلخ)؛
- الاجتماعات (طريقة الدعوة إلى عقدها، ومن يشرف على جدول أعمالها).
- الإجراءات المعمول بها في الاجتماعات
(النصاب القانوني، إجراءات التصويت الجلسات مفتوحة أم مغلقة، ومن له حق الكلمة).
- الصلاحيات والواجبات والإجراءات الخاصة بالتعامل مع النزاعات (بشأن الإجراءات التأديبية الموجهة إلى موظفي الجهاز، واعتراضات المواطنين على قرارات مسئولي الجهاز).

ويتعين أن يتضمن باب التنفيذ أحكاماً تصف التدابير غير المباشرة التي قد يستخدمها الجهاز لفرض الالتزام بالأحكام الواردة في باب المخاطبين بالقانون على القائمين الرئيسيين بالأدوار. وتختلف هذه الأحكام اختلافًا كبيرًا باختلاف مشروعات القوانين. ومثال ذلك، أن يتضمن مشروع قانون ما أحكامًا ينبغي على مسئولي الجهاز المنوط به التنفيذ اتباعها لتنفيذ نظام يمنح وزير التعدين ترخيصًا بالتنقيب على المعادن؛ أو يتضمن المعايير والإجراءات التي قد يتبعها بنك زراعي لتقديم قرض لمزارع صغير؛ أو كيفية قيام إدارة بناء بمراقبة أحكام تُلزم أصحاب المباني بتعديل المباني لتسهيل دخول الأشخاص المعاقين.

تمرين 8-4: كتابة باب التنفيذ

1. في مشروع قانون يهدف إلى إحداث تحولات في نظام السجون في الدولة، خصِّص القواعد التالية إما لأبواب المخاطبين بالقانون أو لباب التنفيذ.

أ. فيما عدا حالة الدفاع عن النفس، لا يجوز لحارس السجن أن يضرب أحد المسجونين.

ب. بعد طلب ترشيحات من مجلس السجون، وترشيحات وطلبات من الجمهور، عموماً، يعين الحاكم مأمور السجن.

ج. يجب على المسجون أن يطيع أي أمر معقول وقانوني من حارس السجن.

د. لا يجوز لحارس السجن أن يحمل أسلحة داخل السجن.

هـ. يكون مأمور السجن مسئولاً عن السلام والانضباط في السجن، وعن التزام المسجونين وحراس السجن بالقوانين واللوائح المعمول بها في السجون.

و. يجوز لحارس السجن الذي حكم عليه مأمور السجن بعقوبة انضباطية لمخالفته هذا القانون أو اللوائح الموضوعة بموجبه، أن يطعن في قرار العقوبة أمام مجلس السجون بسبب التحيز، أو الفساد، أو عدم الشرعية.

ز. يجب على مجلس السجون الاجتماع مرة واحدة على الأقل كل شهر.

2. ضع الإطار العام لباب التنفيذ لمشروع قانون وزارة الشئون الاجتماعية المذكور في التمرين ٨-٣ المتعلق بدخول

الأشخاص المعاقين للمباني.

3. ضع الإطار العام لباب التنفيذ لمشروع قانون وزارة الصحة المذكور في التمرين 8-3 المتعلق بإنشاء مكتب للتحقيق في الشكاوى لضمان معاملة العاملين في المستشفى للمرضى بصورة لائقة.

ج. باب الجزاءات sanctions part

نادراً ما تكون الجزاءات العقابية ملائمة كتدبير أساسي للتشجيع على الالتزام بالقانون في مشروعات القوانين التي تستهدف إحداث تحولات انتقالية (انظر الفصل الخامس). ومع ذلك، تحتوى أغلب مشروعات القوانين، بالضرورة على أحكام للجزاءات العقابية أو للمسئولية المدنية فيما يتعلق بمخالفة واجبات معينة يفرضها القانون، لا سيما عندما يكون السبب الجوهري للمخالفة دافعاً منحرفاً. (على سبيل المثال، تحتوى العديد من القوانين، التي قد تخلو في غير ذلك من الأحوال من الأحكام الجنائية، على أحكام تجرّم إعطاء معلومات خاطئة فيما يتعلق بالقانون للجهة المنوط بها تنفيذه). وفي حالة التنمية، تنشأ أغلب السلوكيات المخالفة للقانون لأسباب أخرى غير الدوافع المنحرفة أو الأيديولوجيات (على سبيل المثال، عدم توفر القدرة أو الفرصة؛ انظر الفصلين الرابع والخامس). وفي القوانين التي تستهدف إحداث تحولات انتقالية، على وجه الخصوص، من النادر أن يؤدي فرض الجزاءات العقابية إلى تغيير السلوكيات المخالفة.

وتندرج الأحكام الخاصة بالتدابير المباشرة التي تستهدف التشجيع على الالتزام بالقانون تحت باب الجزاءات. وكما رأينا عند مناقشة مشروع قانون تلوث المياه الجوفية الافتراضي أعلاه، من الممكن إدراج حكم تحت باب الجزاءات نصه كالتالي:

«المادة (...): المسئولية عن التخلص من النفايات السامة بطريقة خطرة.

١. تُدين المحكمة بارتكاب جناية من الدرجة الثانية كل من يخالف عن علم المادة (...) (التي تحظر التخلص من النفايات السامة في مكان أو بطريقة من المرجح بدرجة معقولة أن تؤدي إلى تلوث شبكة المياه الجوفية)، وتحكم على الجاني بالسجن لمدة لا تزيد على عشر سنوات.

٢. في المحكمة العليا، كل شخص تضرر من جراء تصرف شخص آخر بالمخالفة لما تنص عليه المادة (...)، أو كل منظمة يوضح قانونها التأسيسي أو بيان مهامها أن مهمتها الرئيسة تتعلق بحماية البيئة، يجوز له أن يحصل على أمر بمنع الشخص الذي خالف المادة (...) من أن يفعل ذلك مرة أخرى، ويجوز له أن يحصل من الجاني على تعويض بمقدار ثلاثة أضعاف على ألا يقل عن ١,٠٠٠ دولار بالإضافة إلى مبلغ معقول نظير أتعاب المحاماة.»

تمرين 8-5: وضع إطار عام لمشروع قانون وفقاً لمبادئ محددة

١. ضع إطاراً عاماً لمشروع القانون الذي كُلفت بإعداده.

٢. من أجل تقريرك البحثي، اكتب المبادئ التي اعتمدت عليها في تبرير الترتيب والتجميع المقترح للأحكام في إطارك العام.

6 ملخص

تتطلب الصياغة إجراء بحث، وكتابة تقرير بحثي، وتنظيم البنية العامة لمشروع القانون ثم كتابته، وكل ذلك يحدث في آن واحد. وينبغي أن تعكس البنية العامة لمشروع القانون (إطاره العام الأساسي) كلاً من النظرية التشريعية، والبحث والمنطق اللذين يدعمان التقرير البحثي لمشروع القانون.

مربع 8-1: قائمة فحص لتصميم مشروع قانون[9]

1. يجب وضع الأحكام المتصلة ببعضها وتجميعها سوياً في نفس الباب من مشروع القانون، وينبغي أن يتم تصنيف المجموعات المميزة من الأحكام المتصلة ببعضها على أنها أبواب منفصلة في مشروع القانون.
2. ينبغي تنظيم مجموعات الأحكام والأبواب وفقاً لنفس المبادئ التي تحكم الأحكام الفردية (كما يلي).
3. ينبغي وضع الأحكام الأساسية (أو المبدئية) قبل المبادئ الفرعية التي تتفرع عنها.
4. بصفة خاصة، يجب وضع الفرضيات العامة قبل استثناءاتها.
5. ينبغي وضع الأحكام التي تنطبق على الجميع قبل تلك التي تنطبق على حالات خاصة.
6. تعتمد مسألة ما إذا كانت الأحكام التي تنشئ هيئات ينبغي أن تأتي قبل، أو بعد، الأحكام التي تحكم أنشطتها وأداءها لمهامها، على رأي الصائغ في سهولة الاستخدام بالنسبة إلى مستخدم القانون[10].
7. ينبغي وضع الأحكام التي تنشئ حقوقاً أو واجبات أو تخوّل صلاحيات أو امتيازات (سالقواعد المتعلقة بالموضوع »؛ أي الأحكام التي تخاطب القائمين الرئيسيين بالأدوار) قبل تلك التي تنص على طريقة تنفيذ الأشياء («قواعد الإدارة أو الإجراءات»؛ أي، الأحكام المتعلقة بالتنفيذ)
8. تأتي الأحكام التي كثيرا ما تتم الإحالة إليها قبل تلك التي لن تستخدم بشكل منتظم.
9. ينبغي أن توضع الأحكام الدائمة قبل تلك التي ستكون سارية أو تطبق لمدة محدودة من الوقت (مثلاً خلال مرحلة انتقالية).
10. ينبغي أن تصاغ الأحكام التي تؤثر على سلسلة من الأحداث أو التصرفات المتصلة وفقاً للترتيب الزمني الذي ستحدث خلاله تلك الأحداث أو التصرفات.
11. ينبغي توضيح أهداف مشروع القانون في البداية، حيث أنها تحدد السياق الذي يجب أن توضع فيه الأحكام التي تليها[11].
12. ينبغي أن توضع أية تعريفات تتعلق بالمصطلحات المستخدمة في مشروع القانون قبل استخدام تلك التعريفات مباشرة[12]، وفي جميع الأحوال، ينبغي توضيح طريقة استخدام مشروع القانون لمصطلح معين من أول مرة يتم فيها استخدامه.

9. SIGMA-OECD, see note 5 above.

10. قارن الحاشية ٥و٨ أعلاه.
11. أنظر الفصل الثاني عشر.
12. نفس المرجع السابق.

13. ينبغي توضيح نطاق تطبيق مشروع القانون أو من يشملهم القانون (أي، الحالات العامة التي يطبق فيها، والتي لا يطبق فيها، مشروع القانون؛ انظر الفصل الثالث عشر) قبل الأحكام التي تطبق على هذه الحالات.
14. ينبغي تناول الأحكام التي توضح نطاق السلطات المخولة لوضع تشريعات فرعية بعد الأحكام الموضوعية للمخطط التشريعي.

ومن الناحية النظرية، تأمر المواد العملية في أي مشروع قانون القائمين الرئيسيين بالأدوار والجهات المنوط بها التنفيذ، بعمل شيء ما أو تجيز لهم أو تحظر عليهم، ذلك العمل. وتوجه الأحكام الفنية لمشروع القانون الأطراف الفاعلة في النظام القانوني إلى طريقة التعامل مع مشروع القانون. أما من الناحية العملية، فيتعين على الصائغين أولاً تحديد العناصر المتعددة لمشروع القانون ووضعها في قائمة. وعليهم أن يُذكروا أنفسهم، أنه ما لم يتضمن ذلك تشريع آخر، من المرجح أن يحدد مشروع القانون المعقد سلوكيات القائمين الرئيسيين بالأدوار، وطريقة تنفيذ المسئولين في الجهاز المنوط به تنفيذ القانون للتدابير التي تشجع على الالتزام به، والجزاءات، وتدابير تسوية النزاعات، والتمويل والمتفرقات. ومع وضع هذه العناصر في الاعتبار، يتعين على الصائغين تجميع وترتيب أحكام مشروع قانونهم، بما في ذلك المواد الفنية، وفقاً لمبادئ معينة. ويمكن أن يساعد الإطار العام الافتراضي الموضح في هذا الفصل الصائغين على تنظيم معظم مشروعات القوانين. ومع ذلك، في بعض الحالات، سيحتاج الصائغون بلا شك أن ينظموا الأبواب والمواد بطرق أكثر ملاءمة لموضوعات معينة في مشروعات القوانين التي يقومون بصياغتها. وعلى الصائغين، أثناء تصميم بنية كل مشروع قانون، أن يضعوا دائماً في اعتبارهم سهولة استخدام ذلك التنظيم بالنسبة إلى أولئك الذين ينبغي عليهم الالتزام بأحكام القانون، بالإضافة إلى أولئك الذين ينبغي عليهم تفسيره من أجل تسوية النزاعات.

الفصل التاسع: كتابة الجملة التشريعية: «من» يفعل «ماذا»

1 مقدمة

يوضح هذا الفصل الأساليب المستخدمة في كتابة مشروع القانون من الناحية العملية، ويبدأ ببحث خطوات تعلم كتابة جمل تشريعية صحيحة. وفي الأغلب الأعم، تشكل مواد مشروع القانون، التي تعتبر الوحدات الأساسية المستخدمة في بنائه، فكرة تشريعية واحدة معبراً عنها في جملة واحدة أو مجموعة من الجمل المرتبطة بعضها بالبعض.

مربع 9-1: تعلم كتابة الجمل التشريعية

إذا أفنيت جل عمرك في العمل صائغاً وكنت محظوظاً، يمكنك أن تقف على أعتاب كتابة جمل تشريعية صحيحة قبل أن تموت؛ بفرض أنك ستعيش المعدل الطبيعي للعمر الافتراضي.

ومثلما يرتبط الشكل بالمضمون، عند وضع البنية العامة لمشروع القانون، يحدث نفس الشيء عند كتابة المواد التي تشكل الوحدات الأساسية لبنائه. إذ تتطلب مراعاة متطلبات الشكل الجيد أن يهتم الصائغون بالمسائل الجوهرية ، وفي الوقت نفسه يتطلب تناول المسائل المتصلة بالمضمون الاهتمام بتلك المتصلة بالشكل. وبسبب هذه العلاقة المزدوجة، تعتبر النظرية التشريعية التي توجه اختيارات الصائغ فيما يتعلق بالمضمون، هي نفسها التي توجه اختياراته فيما يتعلق بالشكل. وقد بيّن الفصل الثامن، بخصوص التنظيم، كيف توجه النظرية التشريعية التي يقوم عليها هذا الدليل تنظيم مشروع القانون. ولأغراض التحول الاجتماعي، تعتبر الوظيفة الأساسية للقانون هي التأثير في سلوكيات من يخاطبهم. ويبين هذا الفصل أنه انطلاقا من تلك الفرضية الأساسية فيما يتعلق بالمضمون، يأتي التوجيه الأساسي للصائغ فيما يتعلق بالشكل؛ وهو، اكتب جملا توضح «من» يفعل «ماذا»[1].

مربع 9-2: حول الحاجة إلى استخدام قواعد نحو جيدة، بغض النظر عن اللغة

قبل بحث مضمون «الجملة التشريعية»، تقف معظم كتب الصياغة عند عناصر النحو. ويجب، بالطبع، أن تكون لغة التشريع، في أي مكان، متمشية مع قواعد النحو الصحيحة. ففي اللغة الإنجليزية، على سبيل المثال، لابد أن تحتوي أي جملة على فاعل وفعل، ولابد أن يتوافق الفعل مع الفاعل (مثلا، إذا كان الفاعل مفرداً فلابد أن يكون الفعل في صيغة المفرد). وإذا استخدم الصائغون ضمائر الملكية (مثل –«له» his، و«لها» her – للعاقل، و«له» أو «لها» لغير العاقل its ، و«لهن» أو «لهم» their) يجب أن يوضح السياق على نحو تام الشخص أو الشيء الذي يشير إليه الضمير. (وفي حالة الشك، يمكن ببساطة تكرار كتابة الاسم الذي يشير الضمير إليه). ومرة أخرى، ينبغي دائماً على الصائغين استخدام أداة المعرفة "the" (الـ) ، أو أداة النكرة "a" قبل الاسم المفرد على نحو صحيح؛ وتشير أداة المعرفة "the" إلى شيء أو شخص بعينه، أما أداة النكرة "a" فتشير إلى شيء أو شخص غير محدد. وفي كل لغة تطبق قواعد نحو مماثلة.

1. عبارة «من يفعل ماذا» مقتبسة من: Robert J. Martineau. Drafting Legislation and Rules in Plain English (1991).

وما دام هذا الدليل يهدف إلى مساعدة الصائغين الذين يستخدمون لغات مختلفة، ولكل لغة قواعد النحو الخاصة بها؛ لذا، فإنه لم يشتمل على توجيهات مفصلة تتعلق بتلك القواعد. وإن كان ذلك لا يقلل من أهمية استخدامها بطريقة صحيحة. وللتأكد من انك تستخدم قواعد اللغة الخاصة ببلدك على نحو صحيح في صياغة مشروع قانونٍ ما، اطلب من زميل لك أن يقرأ، بعين ناقدة، المشروع الذي صغته، فبمجرد أن يضع الصائغ الكلمات على الورق، تصبح تلك الكلمات مقدسة على الأقل بالنسبة إلى صائغها. وقد يدقق الصائغ لساعات في المسودة دون أن يستطيع العثور على خطأ واحد واضح. ولذلك، اطلب دائما من زميل لك صائغ أن يراجع مسودتك.

ويبحث هذا الفصل (التاسع) والفصل العاشر القواعد التي تجعل من المرجح أن يكتب الصائغ جملاً تنقل إلى من يخاطبه مشروع القانون ما يأمر به القانون ببساطة وبوضوح وبشكل لا لبس فيه. ويفترض هذان الفصلان أن الصائغ يفهم أهمية اتباع قواعد النحو الصحيحة (انظر مربع 9-2). ويبدأ هذا الفصل أولاً بشرح المبدأ الأساسي؛ أي، يوضح «من» يفعل «ماذا»، ثم يشرح، ثانياً، القواعد الأساسية التي تساعد، في اللغة الإنجليزية، على ضمان أن يحدد الصائغ «من» بوضوح وكفاءة. وأخيراً، يشرح القواعد التي تساعد على ضمان أن توضح بطريقة مماثلة «ماذا».

2 مضمون المادة والجمل التي تشكلها: «من» يفعل «ماذا»

أ. مهمة الجملة التشريعية

مثلما تشكل مواد مشروع القانون وحدات بنائه الأساسية، يمثل الشكل الخاص للجملة التشريعية موضوع أية مادة من مواده. وتتكون المادة من فكرة تشريعية واحدة، مُعبّر عنها في جملة واحدة أو مجموعة من الجمل المرتبطة بعضها بالبعض والتي تغطي مجالاً واحداً محدداً. ولكن، ما هي العناصر التي ينبغي أن تتكون منها الجمل المستخدمة في بناء مواد مشروع القانون؟ تعتمد الإجابة هنا على مهمة الجملة التشريعية في مادة ما رئيسة أو فرعية من مواد مشروع قانون معين.

وطبقاً للنظرية التشريعية، تتمثل المهمة الرئيسة لمشروع القانون، في مرحلة التنمية أو في مرحلة التحول الانتقالي، في تغيير سلوكيات المخاطبين به. ولتحقيق ذلك، يعد التشريع بمثابة الأداة الأساسية التي تستخدمها الحكومة؛ إذ يهدف مشروع القانون إلى تغيير سلوكيات معينة مسببة لمشكلة اجتماعية بعينها عن طريق توجيه أربع فئات من المخاطبين بالقانون نحو الطريقة التي ينبغي أن يتصرفوا بها. وهذه الفئات هي: القائمون الرئيسيون بالأدوار، والمسئولون بالجهاز المنوط به تنفيذ القانون، والمسئولون عن التمويل، والمسئولون في نظام تسوية المنازعات القانونية[2]. وما لم توضح جمل

2. في كثير من الأحوال، تتداخل المجموعات الأربعة للمخاطبين بمشروع القانون، على سبيل المثال، في قانون العقود، يعتبر نظام تسوية النزاع المعتاد؛ وهو المحاكم، الجهاز التنفيذي الرئيس. ويعتمد الكثير من مشروعات القوانين لأداء مهمة أو أكثر على النظم القائمة بالفعل. ولذلك، لا يحتوى الكثير من مشروعات القوانين على أحكام خاصة بنظام تسوية المنازعات. ولتحقيق هذه المهمة، تعتمد مشروعات القوانين على الجهاز الحالي للقانون الإداري والمحاكم.

الصائغ للمخاطبين بمشروع القانون «من» المخاطب بقواعده، و «ما» الذي ينبغي عليه أن يفعله، فمن المرجح ألا يشجع مشروع القانون على الالتزام بالسلوكيات المرجوة منه. وفي هذا الصدد، كتب كلونارد Clonard منذ حوالي خمسين عاما ما يلي:

«إن الأمر الأساس بالنسبة إلى صائغ {التشريعات} هو أن تكون لديه الرغبة الحقيقية في أن يفهم قراءُه ما الذي يأمر به القانون وما الذي يحظره. فهدف الصائغ يختلف عن الأهداف التي تتناولها كتب البلاغة التي تسعى إلى تحسين التذوق الأدبي والتي، في سبيل ذلك، قد تلجأ إلى الأسلوب المعقد وغير المباشر والذي قد يتسم بالغموض والجاذبية في آنٍ واحد».

ولكن، هدف الصائغ أشبه بهدف من يكتب دليل تشغيل عن كيفية استخدام كاميرا «كوداك» أو آلة حاسبة. فربما يخاطب الصائغ جمهوراً يقظاً ومتحمساً للمعرفة، لكنه يريد أن يفهمه ذلك الجمهور بأقل جهدٍ ممكن. والأهم من ذلك، أنه يريد أن يمنع المخاطبين بالقانون من أن يُطيحوا بالتوجيهات الواردة فيه باشمئزاز[3].

ويشير هذا ضمنياً إلى المبدأ الذي يشكل الموضوع الرئيس لهذا الفصل؛ وهو موضوع ينبغي أن يكون نبراساً هادياً للصائغين[4]. ومثل مؤلفي أدلة التشغيل التي يشير إليها «كلونارد»، ينبغي أن توضح أغلب الجمل «من» (أي، الشخص الذي يهدف التشريع إلى تغيير سلوكه) و «ماذا» (أي، السلوك الذي يهدف التشريع إلى تشجيعه).

ومثل أي شيء في كتب قواعد الصياغة، يُلقي هذا المبدأ على عاتق الصائغ عبئاً مزدوجاً؛ فهو يقتضي من الصائغ أن يكتب مشروع قانون في شكل صحيح، وفي نفس الوقت يقتضي من الصائغ أن يختار دائماً بين بدائل السياسات. ويرى مارتينيو إن هذا الأمر مصدره التوجيه الموجه للصائغ بأن يحدد «من» يفعل «ماذا». ويقول مارتينيو:

«إن وضوح التعبير ليس هو السبب الوحيد الذي يدعو إلى التركيز على «من» و «ماذا». وإنما ينبغي على الصائغ، بنفس القدر من الأهمية، أن يفكر بوضوح في الغاية التي يستهدف التشريع تحقيقها. ولا تتضح هذه الغاية إلا في مرحلة الصياغة. ففي هذه المرحلة من عملية التشريع أو وضع القواعد، تعكس كل كلمة اختارها الصائغ بديلاً من بدائل السياسات اختاره الصائغ. وفي أغلب الحالات، لا يتضح عدد الخيارات التي يجب على الصائغ أو مقدم مشروع القانون أن يضعها في اعتباره إلا في مرحلة الصياغة[5].

وتشكل الجمل التي تحدد «من» و «ماذا» نسبة خمسة وتسعين في المائة تقريباً من معظم المواد في مشروعات القوانين. ومنذ قرن ونصف، في تحليل كثيرا ما يُستشهد به، أوضح «جورج كود» George Coode العناصر التي تشكل «الجملة التشريعية» قائلاً:

3. Albert C. Conard, "New Ways to Write Laws"

4. يحتوي قسم المواد الفنية في مشروع القانون أنواعا أخرى من الجمل أيضا. انظر الفصول الثامن، الثاني عشر والثالث عشر من هذا الدليل.

5. Martineau, see note 1 above.

يتكون التعبير عن أي قانون بشكل أساسي مما يلي:

أولاً، وصف الفاعل القانوني (من)،

ثانياً، توضيح الفعل القانوني (ماذا)،

ويضاف إلى ذلك، إذا كان القانون لا يسري على الجميع، ما يلي:

ثالثاً، وصف الحالة التي يقتصر عليها الفعل القانوني،

رابعاً، شروط الأداء التي يقتصر عليها الفعل القانوني[6].

وما زالت هذه العناصر تساعد الصائغ على تركيز الانتباه على المكونات الأساسية «للجملة التشريعية»، وهي: من، وماذا – وعند الضرورة – ما الظروف التي يحدث فيها الفعل، وما الشروط التي تؤدي إلى حدوث الفعل. وتحتوي كل جملة تشريعية على (من) و(ماذا)؛ لكن بعض الجمل فقط يقتضي من الصائغ أن يحدد الحالة أو الشرط.

ب. تحديد «من» و«ماذا»: نبذة عامة

يركز القسم المتبقي من هذا الفصل على الأدوات اللغوية التي يعتمد عليها الصائغون للتأكد من أنهم حددوا «من» و «ماذا». ويناقش هذا القسم هذا الموضوع بشكل عام، أما الجزء المتبقي من هذا الفصل يبحث في بعض الأساليب لمساعدة الصائغ على تحديد «من» و«ماذا».

وبشكل أساسي، يجب أن تحتوي الجملة، التي تهدف إلى التشجيع على اتباع سلوك معين، على (فاعل) و (فعل). ويحدد الفاعل عنصر (من)؛ وبعبارة أخرى، الشخص أو مجموعة الأشخاص الذين يأمرهم مشروع القانون بعمل شيء ما، أو يحظر عليهم أو يجيز لهم أداء ذلك العمل. ومن منظور النظرية التشريعية، عملياً، يقوم بدور الفاعل في كل الجمل التشريعية أحد القائمين الرئيسيين بالأدوار أو مسئول بالجهاز التنفيذي.

ويجب أيضا أن تحتوي الجملة التي تحدد «من» يفعل «ماذا» على فعل «مُسند»، وهو الأمر الذي يوجهه القانون للفاعل لكي يفعله، أو يحظر عليه، أو يجيز له، فعله[7]. ويجب أن تحتوي الجملة أيضا على فعل مساعد يُلحق بالفعل الأساس لتوضيح الصيغة الآمرة التي تميّز العبارات التي تنص على قواعد عن العبارات الخبرية. ولأن معظم الجمل التشريعية تتكون من قواعد إما آمرة أو ناهية أو تخول السلطة التقديرية للقائمين الرئيسيين بالأدوار أو لمسئولي الجهاز التنفيذي، فمن الناحية العملية ينبغي أن تحتوي كل الجمل في مشروع القانون على كلمة «يجب» shall or must أو«لا يجوز» may not أو «يجوز» may.

6. George Code, "On Legislative Expression; or the Language of the Written Law", House of Commons Papers 1843, vol.xx. Printed separately London 1845.

نقلاً عن:

E.A. Driedger, "Legislative Drafting", 27 Canadian Bar Rev. 291, 301 (1949)

7. Jack Stark, "Ithe Art of the Statute" (1996), p.9

ويكمن مفتاح كتابة مواد صحيحة في ألا ننسى أبدا أن مهمة معظم الجمل في القانون هي فرض سلوكيات معينة. ويعني ذلك، سواء كانت تلك المواد مستقلة أو مرتبطة بمفهوم أعم، أنه يجب أن تحدد معظم الجمل التي يكتبها الصائغون (من) يفعل (ماذا). وهناك العديد من القواعد التي تساعد الصائغ على تحديد (من).

تمرين 9-1: تحديد «من» يفعل «ماذا»

أعد كتابة القانون الأمريكي التالي مستخدما مجموعة ملائمة من المواد.

«قانون ٣ من يوليو ١٩٣٩

قرر مجلسا الشيوخ والنواب في الولايات المتحدة الأمريكية في اجتماعهما المشترك (الكونجرس) تفويض رئيس جهاز مكافحة المخدرات بأن يدفع لأي شخص - من الأموال التي تخصص من الآن فصاعداً لإنفاذ القوانين الأمريكية بشأن المخدرات نظير أية معلومات تتعلق بانتهاك أي قانون أمريكي للمخدرات يترتب عليها ضبط مخدرات ممنوعة - أي مبلغ أو مبالغ يراها مناسبة دون النظر إلى المبالغ أو المكافآت التي يستحقها ذلك الشخص خلافا لذلك بمقتضى القانون؛ على ألا يتم دفع أية مبالغ بناء على التفويض الممنوح بموجب هذا القانون لأي مُبلّغ في أية دولة أجنبية إلا عن طريق القنصل الأمريكي المعتمد أو نائبه الموجود في تلك الدولة؛ ويجب تعزيز كل مبلغ يُدفع على هذا النحو بإيصال مع شهادة مصاحبة من ذلك القنصل أو نائبه تفيد بأن المبلغ الموضح في الإيصال قد تم دفعه إلى المبلغ المذكور إسمه، في المكان والزمان المحددين في ذلك الإيصال»[8].

3 تحديد الفاعل: توجيهات لتحديد «من»

يناقش هذا القسم الوسائل التي تساعد على تحديد «من». ويبحث القسم التالي الوسائل التي تساعد على تحديد «ماذا». ونكرر هنا التحذير الذي سبق أن ذكرناه؛ وهو أن هذه القواعد تسري تحديداً على الصياغة باللغة الإنجليزية. ومع ذلك، نعتقد أن المبادئ التي تستند إليها تصلح للصياغة في اللغات الأخرى.

أ. الفاعل بوصفه الطرف الذي يفعل الفعل

عادة، يتكون الفاعل من الشخص الذي يفعل الفعل. ولا يُشترط أن يكون الشخص، الذي تفيده قاعدة ما، هو بالضرورة فاعل تلك القاعدة. ففي قانون للمعاشات، قد يكتب الصائغ مادة على النحو التالي:

- يتلقى معاشا كل موظف حكومي يزيد عمره على خمسة وستين عاما وتنطبق عليه شروط المادة (١٩).

A state employee over age sixty-five, who meets the conditions of section 19, shall receive a pension.

إن هذه الجملة تبدو وكأنها تحدد «من» (أي، الفاعل؛ الموظف الحكومي الذي تنطبق عليه الشروط المطلوبة)، وتحدد «ماذا» (أي، الفعل؛ وهو، تلقي المعاش). وفي الحقيقة، تخفي هذه الجملة الفاعل الحقيقي والسلوك المطلوب. وكما سنوضح أدناه،

8. هل هذه لغة مقبولة؟

تستخدم في اللغة الإنجليزية القانونية، عادة، كلمة shall (وفي بعض النظم القانونية، تستخدم بدلا منها كلمة must) لتفرض واجبا بعمل شيء ما. وفي المثال المذكور أعلاه، تبدو كلمة shall «يجب» وكأنها تفرض واجبا بتلقي المعاش. وهذا يبدو واجبا غريبا حتى ولو استبدلنا بكلمة shall كلمة must. وبالمفهوم العكسي، ليس أمام الموظف الحكومي الذي تنطبق عليه الشروط من خيار سوى أن يتلقى المعاش. ومن المؤكد أن الصائغ لم يخطر على باله تلك النتيجة. والأهم من ذلك، لا تحدد الجملة من الذي يتعين عليه دفع المعاش. وبالطريقة التي كُتبت بها، تبدو الجملة كما لو كانت مصوغة في قالب المبني للمجهول، وكأن الصائغ قال «يُصرف» معاش للموظف الحكومي. وشأن كل صيغ المبني للمجهول، يخفي شكل الجملة الطرف الفاعل المسئول عن دفع المعاش. ويعني ضمنا الحق في تلقي المعاش أن هناك واجبا مرتبطا بذلك لدفع المعاش. ومن الأجدى، هنا، أن نختار للقيام بدور الفاعل، الطرف الذي يقع عليه واجب عمل شيء ما، وربما يكون ذلك الطرف هو هيئة المعاشات. وبالتالي، من الأجدى لو أننا أعدنا صياغة الجملة المذكورة أعلاه على النحو التالي:

- تدفع هيئة المعاشات معاشا للموظف الحكومي الذي يزيد عمره على خمسة وستين عاما وتنطبق عليه شروط المادة (١٩).

The Pensions Board shall pay a pension to a state employee over age sixty-five, who meets the conditions of section 19.

وأحيانا، يقع الصائغ تحت إغراء استخدام شيء جماد كفاعل للجملة. وهناك العديد من الأحكام الفنية، التي لا تخاطب القائمين بالأدوار أو الجهة المنوط بها التنفيذ، والتي تأخذ هذا النوع من الفاعل (انظر الفصلين الحادي عشر والثاني عشر). ومثال ذلك، ما يلي:

- في هذا القانون، يعني لفظ «الوزير»، وزير النقل.

In this statute, "Minister" means the Minister of Transport.

- ينشئ هذا القانون «هيئة تسويق الكاكاو» بوصفها هيئة اعتبارية.

This statute, establishes the Cocoa Marketing Authority as a corporate body.

يلغي هذا القانون المادة (١٧) من «قانون المرور على الطرق»[9].

This statute repeals Art. 17 of the Road Traffic Act.

ومع ذلك، يستخدم الصائغ، في طائفة ضيقة من الجمل مثل تلك المذكورة أعلاه (والتي تشكل تقريبا كل أنواع الجمل التي سنناقشها في الفصلين الثاني عشر والثالث عشر)، جمادا كفاعل دون أن يربك القارئ حول من يفعل ماذا.

ورغم ذلك، فإن استخدام فاعل جماد يؤدي بسهولة إلى إخفاء الطرف الفاعل، مما يمكن أن يسبب ربكة للقارئ. فكر في الجملة التالية بشأن الإجراءات المدنية:

9. لاحظ أن الصائغ يستطيع إعادة كتابة هذه الجمل باستخدام فاعل عاقل. على سبيل المثال، «بموجب هذا القانون، تنشئ الهيئة التشريعية هيئة تسويق الكاكاو بوصفها هيئة اعتبارية»، أو «بموجب هذا القانون، تلغي الهيئة التشريعية المادة (١٧) من قانون المرور على الطرق»، أو حتى يفسر الشخص المخول تفسير هذا القانون لفظ «الوزير» بمعنى «وزير النقل».

– تكون شهادة التأسيس التي يصدرها وزير الدولة دليلا ظاهريا على صحة التأسيس.

A certificate of Incorporation issued by the Secretary of State shall serve as prima facie evidence of valid incorporation.

إن هذه الجملة، في النص الإنجليزي، تحتوي على خطأين؛ الأول، أنها تستخدم صيغة الأمر shall مع فاعل جماد؛ ذلك أن شهادة التأسيس لا يمكنها أن تفعل شيئا. (يطلق البعض على استخدام صيغة الأمر مع فاعل جماد، وصف «الأمر الزائف» false imperative.) وكان الأجدى لو أن الصائغ كتب هذه الجملة، باللغة الإنجليزية، على النحو التالي:

– تمثل الشهادة دليلا ظاهريا.

The certificate serves as prima facie evidence.

وثانيا، تخفي الجملة الطرف الحقيقي؛ وهو المحكمة التي يجب عليها، في المحاكمة، أن تقبل أو ترفض الأدلة. ومن الأفضل لو أن الجملة صيغت على النحو التالي:

– على المحكمة أن تقبل كدليل ظاهري على صحة التأسيس، شهادة التأسيس التي يصدرها وزير الدولة.

The court shall admit into evidence as prima facie evidence of valid incorporation a certificate of incorporation issued by the Secretary of State.

ويرى «مارتينيو» أن الجملة التي تعلن مركزاً قانونيا أو أهلية أو استحقاقا أو جزاء، تشكل غالبا استثناء من القاعدة التي تجعل فاعل الجملة الشخص الذي يفعل الفعل [10]. ومثال ذلك ما يلي:

– يستحق عضو مجلس الإدارة تعويضا عن المصاريف.

A member of the Board is entitled to be reimbursed for expenses.

ويرى مارتينيو، عن حق، أن بمقدور الصائغ أن يعيد صياغة هذه الجملة على النحو التالي:

– تعوض الشركة عضو مجلس الإدارة عن المصاريف.

The Corporation shall reimburse a member of the Board for expenses.

ومثال آخر على ذلك، ما يلي:

– تكون غرامة مخالفة هذا القانون ألف دولار.

The penalty for violating this Act is a fine of $1,000.

ويمكن أن يعيد الصائغ هذه الجملة على النحو التالي:

– عند الإدانة بتهمة مخالفة هذا القانون، تفرض المحكمة غرامة قدرها ألف دولار.

Upon conviction on a charge of violation of this Act, a court shall impose a fine of $1,000.

10. Martineau, see note 1 above.

ويقول مارتينيو «إن التركيز على الشخص الذي يشغل المركز أو الذي تتوافر فيه الأهلية أو الأحقية أو على المخالفة التي من أجلها أنشئت العقوبة، عادة ما يكون أبسط ويستخدم كلمات أقل[11]».

ومرة ثانية، فإن المعيار هنا ينبغي أن يكون هو مدى الملاءمة للمستخدم. ومن المرجح في أغلب الحالات، مع الاعتذار لمارتينيو، أن يضمن الصائغ أن يفهم القارئ الجملة على نحو صحيح لو أن الصائغ قد حول هذه العبارات التي تعبر عن الأهلية أو الأحقية أو العقاب إلى جمل توضح «من» يفعل «ماذا»[12].

تمرين9-2: مادة الجزاءات

صغ الجمل التشريعية التي تشكل مواد الجزاءات في مشروع قانونك.

ب. يجب أن يكون الفاعل مؤهلا للتصرف

يحدد القانون السلوك. ومع ذلك، ما لم يكن لدى من يخاطبه أهلية للتصرف، أي لأن يختار الامتثال، يصبح السلوك الاجتماعي، وفقا للنظرية التشريعية، في أفضل الأحوال محض مصادفة. وقد ينص مشروع القانون على حكم يأمر الطفل دون عمر سنتين بعدم ركوب السيارات إلا بعد تثبيت حزام الأمان في مقعده. وفي إحدى الدول، تضمن قانون المركبات ذات المحركات مادة تقول «يحظر على أية مركبة الوقوف على الطريق دون مرافق لها مع محركها في حالة تشغيل». ولأنه لا الطفل ولا المركبة لدي أي منهما أهلية للتصرف، فإن أيا منهما من غير المحتمل أن يلتزم بالقوانين المقترحة (وفي جميع الأحوال، تترك هذه الجمل السؤال التالي دون إجابة: في حالة عدم الالتزام، ما الذي يجب على الجهة المنوط بها التنفيذ أن تفعله؟). وفي الوقت نفسه، لا يمكن أن يأمر مشروع القانون مزرعة بأن تدفع لوكيل توسيع الأرض الزراعية لزيارة المزرعة؛ وإنما يمكن له أن يأمر فقط المُزارع بأن يدفع. وبوصفه شخصا قانونيا، فإن لدى المُزارع الأهلية لأن يفعل ذلك، لكن المزرعة ليست مؤهلة لذلك.

ج. استخدم صيغة المبني للمعلوم ولا تستخدم صيغة المبني للمجهول

ينبغي أن تحدد الجملة الفاعل دائما. ويعني ذلك في اللغة الإنجليزية والعديد من اللغات الأخرى، توجيه أمر رئيسي إلى الصائغين مؤداه: بخلاف بعض الاستثناءات لقاعدة من يفعل ماذا (انظر الفصلين الثاني عشر والثالث عشر)، استخدم دائما صيغة المبني للمعلوم، ولا تستخدم أبدا صيغة المبني للمجهول؛ إذ أن صيغة المبني للمجهول غالبا ما تعجز عن توضيح من يجب عليه أن يؤدى الفعل. وعلى سبيل المثال، في صيغة المبني للمجهول، قد ينص مشروع القانون على ما يلي:

11. نفس المرجع السابق.

12. من الصعب إعادة كتابة بعض العبارات في بعض الأوضاع بصيغة (من) يفعل (ماذا). فعلى سبيل المثال. عبارة «قسم التسويق هو أحد أقسام وزارة التجارة»، توضح وضع القسم داخل وزارة معينة. ويمكن إعادة صياغة تلك العبارة في شكل فعل من جانب الهيئة التشريعية: «بموجب هذا القانون، تنشئ الهيئة التشريعية قسم التسويق في وزارة التجارة». ومع ذلك، لا توحي ضمناً هذه العبارة بتوجيه أمر بعمل شيء معين أو حظره أو إجازته، ومن ثم، لا تنطبق عليها صيغة (من) يفعل (ماذا).

«يعين السكرتير لمدة ثلاث سنوات». فهذه الجملة لا توضح من يجب عليه أن يعين السكرتير. لكن عند الكتابة بصيغة المبني للمعلوم، سيتعين على الصائغ أن يحدد من الذي سيقوم بالتعيين؛ ومثال ذلك «يعين رئيس مجلس الإدارة السكرتير لمدة ثلاث سنوات».

تمرين 9-3: صيغة المبني للمجهول

أعد كتابة الجمل التالية؛ بحيث إذا كانت الجملة لا تحدد فاعلاً، فضع أنت فاعلاً.

1. لا يجوز التمييز ضد أي مواطن على أساس الجنس أو اللون أو العبودية السابقة.
2. يجب مراجعة حسابات محكمة المطالبات الصغيرة مرتين على الأقل في السنة.
3. لا يجوز قانوناً استبعاد أية امرأة من برنامج للتدرج المهني لكونها إمرأة.
4. إذا لحق ضرر بأي مبنى أو مبانٍ مقامة على عقار مؤجر من جراء حريق دون خطأ من جانب المستأجر، وجب إصلاحه من جانب المالك بأسرع ما يمكن، فإذا لم يتم ذلك، فليس ثمة ما يوجب دفع الأجرة إلى أن يتم بالكامل إصلاح ذلك المبنى أو المباني؛ وفي حالة الدمار الكامل لذلك المبنى أو المباني من جراء حريق أو خلافه، يستمر دفع الأجرة حتى وقت حدوث ذلك الدمار، ومنذ ذلك الحين فصاعداً، يتوقف الإيجار وينتهي الالتزام بدفعه.
(ملاحظة: في نظام القانون العام، في حالة العقار الذي يلحقه ضرر من جراء حريق، يجب على المستأجر مع ذلك أن يستمر في دفع كل الأجرة).
5. لا يجوز مباشرة دعوى بموجب هذا القانون ما لم تُرفع في غضون ثلاثة أعوام من تاريخ نشوء سبب رفع الدعوى.

وهناك مزايا أخرى لصيغة المبني للمعلوم: فهي، على الأقل في اللغة الإنجليزية، تتطلب عدداً أقل من الكلمات؛ ويمكن للقارئ عادةً أن يفهمها بسهولة أكثر؛ وهي تجبر الصائغ على أن يفكر في الفعل العملي بحرص أكبر. وفي اللغة الإنجليزية، تعتبر الميزة الوحيدة لصيغة المبني للمجهول هي أنه يضع عادةً الفعل في آخر الجملة. وفي حالات قليلة، إذا أدرك الصائغ أن الفعل يمثل أهم كلمة في الجملة، فقد تخدم صيغة المبني للمجهول هذا الغرض، ولكن بشرط أن تجيب الجملة على السؤال عن الفاعل. ومرة ثانية، ولننقل هذا الكلام عن مارتينيو «إذا كانت الأهمية هي الأساس التنظيمي لهذه الفصول، يجب مناقشة صيغة المبني للمعلوم أولاً. فعندما يستخدم الصائغ صيغة المبني للمعلوم، يصبح فهم واتباع أغلب مبادئ الصياغة الأخرى أكثر سهولة[13].»

د. كيف نتعرف على الطرف الفاعل؟

استخدم كلمة «شخص» لتمييز الفاعل العام. وفي أغلب الدول، ينص «قانون التفسير» على أن كلمة «شخص» تشمل في معناها كل الكلمات الأخرى التي تعني نفس الشيء (بما في ذلك كلمة «فرد»)، كما تشمل أيضاً أسماء الجمع التي تعامل كمفرد؛ مثل، هيئة، صندوق ائتمان، أو اتحاد. ولذلك، يجب على الصائغين أن يستخدموا كلمة «فرد» عند الإشارة إلى الشخص الطبيعي.

13.نفس المرجع السابق.

وأحيانا يجب على الصائغين أن يكتبوا حُكما يسري على عدد من الأطراف الفاعلة، فما الطريقة المثلى لكتابة تلك الأطراف؟ إذا كان عدد الأطراف الفاعلة قليلا، يمكن كتابتها في سلسلة بسيطة من المفردات. مثال ذلك ما يلي «يجوز للمستوصف الطبي الريفي أو المستشفى من الدرجة الأولى أن يحيل المريض إلى مستشفى من الدرجة الثالثة دون توصية من ممارس طبي.» ومع ذلك، إذا كان عدد الأطراف الفاعلة كبيرا، يصبح من الصعب قراءة سلسلة المفردات. مثال ذلك ما يلي «يجوز للمستوصف الطبي أو المستشفى من الدرجة الأولى أو المستشفى من الدرجة الثانية أو المستشفى من الدرجة الثالثة أو الوحدة الطبية المحلية أو الممارس الطبي التقليدي أو القابلة أو المساعد الطبي أو الممرضة المساعدة أو ممارسة التمريض أن يكتب روشتة بالعقاقير المبينة في الملحق (أ).» وفي هذه الحالة، يمكن للصائغ، بدلا من استخدام قائمة طويلة ومربكة، إما أن يستخدم لفظا عاما يشمل في معناه كل الأطراف الفاعلة المبينة (مثلا «مقدم الرعاية الطبية») ويعرّف هذا اللفظ في مادة التعريفات في مشروع القانون، أو يستخدم التبنيد (انظر الفصل العاشر).

وكثيرا ما يخول الصائغ وزارة ما سلطات وواجبات؛ فهل يخول مشروع القانون تلك المهام إلى:

- الوزارة بوصفها مجموعة من الأفراد («توافق الوزارة أو ترفض أو توافق بشروط على طلب استخراج تصريح بالبحث عن المعادن»)؟ أم إلى:
- المسئول الوزاري الذي سيمارس بالفعل السلطة أو يؤدي الواجب («يوافق نائب الوزير أو يرفض أو يوافق بشروط على طلب استخراج تصريح بالبحث عن المعادن»)؟ أم إلى:
- الوزير («يوافق الوزير أو يرفض أو يوافق بشروط على طلب استخراج تصريح بالبحث عن المعادن»)؟

في معظم الحالات، تقتضي النظرية الديمقراطية فرض واجب أو إعطاء سلطة للمسئول السياسي المختص، وعادة ما يكون ذلك المسئول هو الوزير. ويؤدي إعطاء تلك السلطة للوزارة كمجموعة من الأفراد أو لمسئول وزاري معين، إلى إعطاء المسئول السياسي المختص الفرصة للإفلات من المسئولية. وبصفة عامة، فإن ما يمكن لفرد ما أن يفعله بمفرده، يمكنه أن يفعله من خلال وكيل أو تابع له. وما لم ينكر مشروع القانون على الوزير سلطة عمل ذلك، يجوز للوزير أن يفوض السلطة أو الواجب إلى مسئول بالوزارة، على أن يتحمل الوزير المسئولية النهائية.

هـ. الصياغة في اللغة الإنجليزية: استخدام المفرد بدلا من الجمع

تتيح صياغة أحكام مشروع القانون بصيغة المفرد للصائغ أن يوضح أن تلك الأحكام تسري على كل فرد في مجموعة أو طبقة ما، وليس فحسب على المجموعة أو الطبقة ككل. وعلى سبيل المثال، عند صياغة حكم يحظر على الموظفين الحكوميين بشكل فردي أن يدعموا مرشحا لمنصب عام في الانتخابات، ينبغي ألا يصاغ ذلك الحكم على النحو التالي «لا يجوز للموظفين أن يدعموا علنا مرشحا لمنصب عام في الانتخابات»؛ إذ إنه يمكن بسهولة جدا قراءة هذا الحكم على أنه يعني أن الموظفين كمجموعة لا يجوز لهم أن يدعموا مرشحا مما يترك الباب مفتوحا أمام احتمال أن الموظف كفرد يمكنه أن يفعل ذلك، ولذا ينبغي كتابة هذا الحكم كما يلي «لا يجوز للموظف أن يدعم علنا مرشحا لمنصب عام في الانتخابات». إذ إن هذه الصياغة تحظر على الموظفين الحكوميين عمل ذلك فضلاً عن أن مجموعة الموظفين الحكوميين

تتكون من موظفين أفراد، ومن ثم تحظر هذه الصياغة على الموظفين الحكوميين عمل ذلك أيضا كمجموعة. (وعادة ما ينص قانون التفسير بشكل محدد على أن الألفاظ التي ترد في صيغة المفرد تشمل في معناها صيغة الجمع أيضا).

و. تجنب استخدام «أي» و«كل»

تسبب بعض الألفاظ، مثل «أي» و «كل»، العديد من الصعوبات لكنها نادرا ما تضيف أي معنى. وعادة ما يكون من الأفضل ببساطة الاستغناء عنها. وبدلا من أن نقول «يجب على كل الموظفين الرسميين المؤهلين .....»، يمكن أن نقول ببساطة «يجب على الموظف الرسمي المؤهل .....»؛ وبدلا من أن نقول «يجب على كل مفتش مبانٍ أن يرسل خطابا .....»، يمكن أن نقول «يجب على مفتش المباني أن يرسل خطابا .....».

تمرين 9-4: تجنب استخدام «أي» و«كل»

أعد كتابة ما يلي:

1. يجب على كل ضابط شرطة أن يحمل مسدسا في أثناء الخدمة.
2. يجب على كل ضباط الشرطة أن يحملوا مسدسات في أثناء الخدمة.
3. يجوز لكل موظف رسمي مؤهل القيد في مشروع المعاشات.
4. يُحجز كل شخص يتم إلقاء القبض عليه في مركز الشرطة فور وصوله إليه.
5. لا يجوز تفتيش أي شخص مقبوض عليه ما لم يكن هناك سبب مرجح للتفتيش.
6. على المحكمة أن تخطر بجلسة المرافعة كل الأشخاص الذين قدموا طلبات للمرافعة.

ز. تجنب الضمائر الشخصية

منذ أمد طويل، طغت المفاهيم الحديثة حول المساواة بين الجنسين على التقليد العتيق (وإن كانت شواهده لا تزال موجودة في قوانين التفسير) ومؤداه أن استخدام الضمير «هو» يعني ضمنا أيضا الضمير «هي». وينبغي على الصائغ أن يتجنب استخدام الضمائر الشخصية. وفي معظم الحالات، يمكن له أن يجد طريقة لعمل ذلك دون استخدام العبارة المصطنعة «هو أو هي» he or she حتى ولو كان ذلك بأن يكرر الاسم بدلا من الضمير. ومثال ذلك ما يلي:

– إذا تبين للوزير أن ثمة عجزا في المياه في منطقة ما، فعليه أن يعلن عقد اجتماع طارئ لتلك المنطقة.
If the minister finds that an emergency water shortage exists in a district, he shall declare a water emergency for that district.

وفي الجملة المذكورة أعلاه، يمكن للصائغ بدلا من استخدام الضمير، أن يكرر الإسم مرة أخرى على النحو التالي:

– إذا تبين للوزير أن ثمة عجزا في المياه في منطقة ما، فعلى الوزير أن يعلن عن عقد اجتماع طارئ لتلك المنطقة[14].
If the minister finds that an emergency water shortage exists in a district, the minister shall declare a water emergency for that district.

14. في هذا الدليل، يفترض المؤلفان أنه مثلما يستخدم الضمير «هو» ليعني كلا من المذكر والمؤنث، يمكن استخدام الضمير «هي» ليعني نفس الشيء.

وينبغي على الصائغ، في كل الجمل تقريبا في مشروع القانون، أن يحدد الفاعل الذي تهدف القاعدة إلى تحديد سلوكه. ويحدد المُسند في الجملة (أي، ماذا) السلوك.

4 تحديد الفعل: توجيهات لتحديد «ماذا»

فيما يتعلق بتحديد (ماذا)، هناك بعض القواعد التي تعتبر إرشادات مفيدة. وبصفة عامة، لا تضع أشياء مثيرة للجدل أو وصفية في مشروع القانون. ومثلما ينبغي أن يركز دليل تشغيل جهاز الكمبيوتر فقط على التعليمات الدقيقة بشأن ما الذي ينبغي عمله عند التشغيل (وحبذا أن تكتب بحيث يمكن فهمها حتى ممن يجهلون طريقة استخدام الكمبيوتر)، ينبغي كذلك أن يتكون مشروع القانون من مجموعة من التعليمات الدقيقة لتحديد السلوكيات. وعلى الصائغين ألا يدخلوا أية مواد أخرى إلا بعد أن يدرسوها بدقة آخذين في اعتبارهم ألا يدخلوا أي شيء آخر غير من يفعل ماذا. فإذا بدت المواد التفسيرية ذات صلة، ينبغي على الصائغ أن يدخلها في التقرير البحثي أو يضيفها إلى نسخة من مشروع القانون مصحوبة بتعليقات (انظر الفصل الرابع).

وفي هذا الإطار، ينبغي على الصائغ أن يدرس بعناية مواد المبادئ العامة لمشروع القانون؛ إذ إن هذه المواد كثيرا ما تتكون من عبارات جوفاء تأخذ طابع التوصيات. ويمكن تضييق نطاق هذه العبارات وإعطاؤها قيمة وظيفية إذا ما فُهمت على أنها توجيهات يقصد باستخدامها تفسير القانون (انظر الفصل الثاني عشر). وفي جميع الأحوال، ينبغي على الصائغ ألا يعتبر أن مواد «المبادئ العامة» في مشروع القانون تكفي في حد ذاتها لإبراز ميزات القانون الجديد المقترح، وبالتالي ليست هناك ضرورة لإدراج إحكام داخل مشروع القانون تبرز هذه الميزات. وفي اللغة الإنجليزية (وربما في اللغات الأخرى أيضا)، تساعد مجموعة من القواعد الأكثر دقة، الصائغ على تحديد ماذا.

أ. بدلا من أن تكتب في شكل «حقوق» أو «واجبات»، اكتب في شكل «سلوكيات»

لا يوضح تقرير حق أو واجب، «من» يفعل «ماذا». وبدلا من الكتابة في شكل حقوق وواجبات، ينبغي على الصائغ بقدر الإمكان أن يصوغ مشروع القانون بالنظر إلى السلوكيات. وتنطبق هذه النصيحة على ما يتعلق سواء بالحقوق والواجبات العادية التي يترتب عليها مسئوليات قانونية، أو بحقوق الإنسان. وعلى سبيل المثال، بدلا من أن تقول «للموظف الحق في الانضمام إلى نقابة عمالية»، قل «لا يجوز لصاحب العمل أن يعاقب العامل على الانضمام إلى نقابة عمالية أو يعوقه عنه».

1 الحديث عن الحقوق شكل متخفٍّ من أشكال المبني للمجهول

كثيرا ما يفشل التعبير عن الحقوق في توضيح الطرف الفاعل صراحة. وعلى سبيل المثال، قد يكتب الصائغ «يحق لكل من يحتاج إلى علاج طارئ ويُنقل إلى قسم الطوارئ بأي مستشفى، أن يتلقي ذلك العلاج اللازم». إن هذه الجملة لا توضح من يقع عليه واجب تقديم تلك الرعاية. ومن الأفضل لو تم التعبير عن الحق في شكل سلوكيات. ومثال ذلك أن

نقول «على المستشفى أن تقدم علاجا طارئا لكل من يُنقل إلى قسم الطوارئ بها ويكون بحاجة إلى تلقي ذلك العلاج». وفي أغلب الحالات، لا تكون الجمل التي تصاغ في شكل حقوق سوى نوع متنكر من أنواع صيغة المبني للمجهول.

2 الحديث عن الحقوق في مقابل الحديث عن السلوكيات: لغة الأخلاق أم لغة المذهب النفعي

عندما تقول إن على «عمرو» واجباً تجاه «زيّد»، فإنك في واقع الأمر توجّه المحكمة إلى كيفية الفصل في قضية تتعلق بالمسائل الموضحة في القانون. ومع ذلك، يحدد هذا القول، ولو بشكل غير مباشر، أيضا السلوك المطلوب أن يتصرف به «عمرو»؛ فإذا لم يتصرف «عمرو» تجاه «زيّد» مثلما يقتضي القانون، يمكن أن يكون ذلك سببا لرفع الدعوى من جانب «زيد» ضد «عمرو». وبالعكس، عندما تقول إن «لزيّد» حقا على «عمرو»، فإن ذلك يعني نفس الأثر المزدوج. أي، أن هذا القول يوجّه المحكمة إلى أنه إذا لم يتصرف «عمرو» وفقا لما يقتضيه حق «زيّد»، فعلى المحكمة أن تحكم بجزاء لمصلحة «زيّد» ضد «عمرو». وبشكل غير مباشر، يعتبر ذلك بمثابة تحديد لسلوك «عمرو».

وفي نهاية المطاف، يبرز الحديث عن الحقوق في مقابل الواجبات، كطريقة لتحديد السلوكيات، أن السلطة تقرر القانون (انظر الفصل الثاني). ولهذا الحديث في جوهره، مغزى أخلاقي؛ إذ إنه يقول للمحكمة ما الذي يشكل أساسا لتطبيق عقوبة ما. وبقدر ما تكون المحكمة مهتمة بتطبيق «العدل»، فإن استخدام لغة الحقوق في قانون ما، يعني إبلاغها بما يشكل الحل «العادل» للقضية، لكنه لا يأمرها بشكل مباشر بأن تتصرف بطريقة محددة. ومعنى ذلك، أن أساس الأحكام السلوكية الواردة في القانون يكمن في مؤسسات العدل. وعلى عكس ذلك، يقع في صميم الحديث عن السلوكيات، اعتبارات نفعية مؤداها أنه لحل مشكلة ما، ينبغي على «عمرو» أن يتصرف على النحو الذي يأمر به القانون.

ومن ثم، يعطي حديث الحقوق والواجبات، عادة، مبررات للقوانين في شكل أحكام أخلاقية ذاتية. وفي سياق الحقوق، كثيرا ما يتغلب الحق المدعوم بالسلطة والامتيازات. وعلى عكس ذلك، يعطي الحديث عن السلوكيات مبررات تستند إلى اعتبارات نفعية. وفيما يتعلق بأساليب الصياغة، ويستخدم حديث الحقوق والواجبات مناهج «إنتروبية» (انظر الفصل الثاني) في حين يوضح أسلوب الحديث عن السلوكيات أهمية منهج حل المشاكل الذي يستند إلى الاستدلال المستمد من التجربة.

3 حقوق الإنسان

مع نشأة لغة «الحقوق» المرتبطة بالحديث عن حقوق الإنسان، والتي أخذت في الآونة الأخيرة شكل لغة الحديث عن التنمية، بدأ بعض الصائغين يصيغون مشروعات قوانينهم ليس في شكل سلوكيات، ولا حتى في شكل «حقوق» فحسب، ولكن في شكل «حقوق للإنسان» منحها الله أو وهبتها الطبيعة. ومع ذلك، لم يثبت أن «الحقوق»، لاسيما «حقوق الإنسان»، أمر مطلق. ولأسباب يرجع جذورها للتاريخ، في معظم دول العالم حالياً، تبرر لغة الحقوق بعض القرارات. ومع ذلك، تفعل ذلك استنادا إلى أسس ذاتية وأخلاقية. وعادة لا يظهر المسئولون، لا سيما المحاكم، أبدا بهذا المظهر الذاتي الذي تقتضيه «الموازنة» بين حقوق الإنسان. ولإلزام المحاكم بتبرير قراراتها في ضوء الحقائق والمنطق، ينبغي أن يستخدم الصائغ الألفاظ الواردة في مشروع القانون لتحديد ماذا يجوز للمخاطبين بالقانون، أو يجب عليهم، أو لا يجوز لهم، فعله، وكذلك تحديد المعايير التي ينبغي على المحكمة استخدامها في تقييم سلوكيات القائمين بالأدوار. ولذا، من الأجدى للصائغين استخدام اللغة المتعلقة بالسلوكيات بدلا من استخدام لغة «الحقوق».

مربع 9-3: حقوق الإنسان في التنمية، واستخدام لغة «الحقوق» في الصياغة

من طرق تأكيد قيمة الإنسان وكرامته في مواجهة بشاعة الحكم الشمولي، استخدمت الفئات المحرومة على مر التاريخ اللغة الأساسية أو لغة «حقوق الإنسان الثابتة»، على سبيل المثال، اللغة المستخدمة في إعلان الاستقلال الأمريكي. وأصبحت لغة هذا الإعلان تُستخدم عند السعي للنهوض بالفئات المحرومة. وبعد الحرب العالمية الثانية أسفرت حركة حقوق الإنسان الدولية عن عدد من إعلانات الأمم المتحدة والمعاهدات الدولية التي سعت لضمان تلك الحقوق. وأصبحت عاطفة حقوق الإنسان هي الدافع القوي لدعاة التنمية في العالم الثالث إلى التحدث عن علاقة «حقوق الإنسان الثابتة» بالتنمية. وفي معظم الأحاديث عن التنمية حاليا، تُستخدم لغة حقوق الإنسان. ويستخدم الآن الكثير من الصائغين لغة حقوق الإنسان في الصياغة.

ومع ذلك، كثيراً ما يركز المناصرون لحقوق الإنسان على موضوع بعينه. فقد تركز مجموعة منهم على «حقوق الإنسان الثابتة» في ثقافتهم الخاصة بهم، بينما تركز مجموعة أخرى، بنفس القدر، على الحق الثابت في المساواة بين الرجل والمرأة. وإذا تعارضت هذه الحقوق (على سبيل المثال، إذا دعمت الثقافة المحلية المرأة)، يجب أن يقرر القاضي أياً من «حقوق الإنسان الأساسية» تحتل الأولوية. ومن ثم، تمنح الصياغة بلغة «حقوق الإنسان» القاضي سلطة تقديرية ليحدد الأولويات بين «الحقوق الثابتة».

ويمكن للصائغ، عادة، أن يحمي بشكل أكثر فعالية المصالح التي من المفترض أن لغة «الحقوق» تحميها وذلك عن طريق وضع قواعد للسلوك. وعلى سبيل المثال، يمكن أن ينص مشروع قانون الغابات على نفس الشيء بطريقتين مختلفتين:

1. في شكل حقوق الإنسان: «لكل شخص، له أو لعائلته أو لمجتمعه الحق بصفة مستمرة لفترة طويلة في استخدام موارد غابات معينة، حق إنساني ثابت في الاستمرار في أن يفعل ذلك.»
2. في شكل سلوكيات: بصرف النظر عما جاء في المادة ٩ (التي تحظر على أي شخص استخدام موارد الغابات دون الحصول على تصريح بذلك)، «يجوز لكل شخص، سبق له أن استخدم هو أو عائلته أو مجتمعه بصفة مستمرة لفترة طويلة، موارد غابات معينة، أن يستمر في استخدام تلك الموارد.»

ويتحدث المثال الأول بلغة «حقوق الإنسان الثابتة»، أما المثال الثاني فيتحدث في شكل سلوكيات. إلى أن مشروع القانون يصف الحق محل البحث بأنه «حق ثابت»، فإن الصائغ ليس في حاجة إلى البحث في القانون المقارن؛ لأن من المفترض أن الحق يسمو فوق كل شيء. ومع ذلك، افرض أن محكمة ما تنظر في نزاع ما، يدافع أحد أطرافه عن «حق إنساني ثابت» لأخذ خشب بوصفه صاحب حق «مستمر منذ وقت طويل في استخدام موارد غابة معينة». وهناك شخص آخر حاصل على تصريح باستخدام موارد الغابة ويمنحه التصريح «حقاً مقصوراً عليه بأخذ الخشب من الغابة». في هذه الحالة لا يكون أمام المحكمة خيار سوي الموازنة بين الحقين المتعارضين.

أما المثال الثاني، فيتحدث في شكل سلوكيات. وتُلزم القواعد اللغوية الخاصة، عند الحديث عن السلوكيات، الصائغ أن يحدد بوضوح (من) يفعل (ماذا). وتجبر القاعدة الصائغ على أن يتخذ الخيارات الموضوعية الضرورية؛ وبعبارة أخرى، يفرض الشكل الخيارات الموضوعية. وباستخدام لغة «الحقوق»، لا يكون الصائغ في حاجة إلى توضيح (من) يفعل

(ماذا)؛ بمعنى أنه تخلى عن المهمة التشريعية إلى أي مسئول يفصل في التعارض بين حقوق الإنسان الثابتة. ولذا، من الأفضل الصياغة في شكل سلوكيات.

ب. فرض التزام بعمل ما

أغلب مواد مشروع القانون إما تحظر سلوكا ما أو تجيزه أو تفرضه، إذا ما عُبر عنها بصيغة المبني للمعلوم مع تحديد القائم بالدور أو المسئول (انظر الشكل 1-1) بوصفه الفاعل في الجملة[15]. ومن قواعد الصياغة الأساسية أنه يجب على الصائغ ان يستخدم نفس الكلمة لتعني نفس المفهوم وأن الكلمات المختلفة تعني مفاهيم مختلفة(انظر الفصل العاشر). ولذلك، ينبغي على الصائغ أن يستخدم بدقة نفس الكلمات لتعني الأمر بشيء ما أو حظره أو السماح به. ويبحث هذا القسم والأقسام التالية في الكلمات الإنجليزية المناسبة للتعبير عن هذه الصيغ الثلاث. (إذا كان النظام القانوني في بلدك يستخدم لغة مختلفة، فكر في الكلمات التي يمكنك استخدامها لتؤدي نفس الوظائف).

1 استخدم shall أو must (يجب) لفرض التزام بأداء عمل ما

لتجنب الخلط، درج الصائغون في أغلب الدول الناطقة باللغة الإنجليزية على أن يستخدموا بشكل تقليدي كلمة shall لفرض التزام بأداء عمل ما (الأقلية تستخدم كلمة must). وتمشيا مع قاعدة «نفس الكلمة تعني نفس المفهوم، والكلمة المختلفة تعني مفهوما مختلفا»، لا تستخدم كلمات مثل ought to «ينبغي علي»، أو has a duty to act «على فلان واجب ...»، أو is under an obligation to «فلان ملزم بـ....»، أو is required to act «على فلان أن يفعل ....». ولفرض واجب على شخص ما بعمل شيء ما، لا تستخدم أبدا كلمة may «يجوز» التي تعطي للمخاطب بها سلطة تقديرية لأن يقرر ما إذا كان سيفعل، أو لا.

2 لا تستخدم أبدا كلمة shall لوصف مركز قانوني أو وضع ما

فكر، على سبيل المثال، في الجملة التالية:

- كل من لم يبلغ الثامنة عشرة من عمره يكون قاصرا.

A person less than eighteen years of age shall be a minor.

إن التشريع نفسه يترتب عليه تلك النتيجة. ولا تأمر هذه الجملة أي شخص بأي سلوك. ولذلك، تستخدم هذه الجملة كلمة shall بطريقة خاطئة. ولكلمة shall في القوانين معنى ثابت هو أن شخصا ما «يجب» أو «ينبغي» عليه أن يفعل شيئا ما. ولكن بدلا من ذلك، تعلن الجملة المذكورة أعلاه عن علاقة بين عُمر الشخص ومركزه القانوني كقاصر. ومن الأفضل، أن نقول:

- كل من لم يبلغ الثامنة عشرة من عمره يكون له وضع القاصر.

A person less than eighteen years of age has the status of a minor.

15. Stark, see note 7 above, at 9.

وإذا تأملنا هذه الجملة بعمق، سيتضح لنا أنها تعتبر في الحقيقة بمثابة تعريف يمكن أن يأتي ضمن قانون للتفسير، على النحو التالي:

– في تشريعات هذه الدولة، يعني لفظ «قاصر» كل من لم يبلغ الثامنة عشرة من عُمره.
In the legislation of this jurisdiction, "minor" means a person less than eighteen years of age.

وعند التحليل، يكتشف الصائغ عادة أنه يمكنه أن يوضح ما يبدو أنه مركز قانوني بطريقة أفضل إما عن طريق التعبير عنه في صورة سلوكيات تحدد من يفعل ماذا، أو في صورة تعريف.

3 للتعبير عن فعل في زمن المستقبل، استخدم دائما كلمة will «سوف»
لا تستخدم أبدا كلمة shall للتعبير عن المستقبل.

تمرين 9-5: فرض التزام بأداء عمل ما

أعد كتابة ما يلي:

1. على الناقل الأجنبي أو المحلي الذي ينقل المسافرين فيما بين أجزاء من جزر هاواي، واجب نقل أمتعتهم المصاحبة معهم، على ألا يزيد وزنها على سبعين رطلاً.
"A carrier, foreign or domestic, who carries passengers between parts of the HawaiianIslands has also the duty to carry their accompanying baggage, not to exceed seventy pounds in weight."

2. يختص مدير عام الشرطة ويقع عليه واجب التأكد من أن كل ضباط الشرطة تلقوا تعليمات كافية بخصوص الحقوق الدستورية للأشخاص المتهمين.
"The Director-General of Police is authorized and it shall be his duty to ensure that all police officers receive adequate instruction in the constitutional rights of accused persons."

3. لكل أمهات الأطفال الذين تخلى عنهم آباؤهم، الحق بموجب هذا القانون في الحصول على مخصص للمعيشة من الأب.
"All mothers of children whose fathers have abandoned them are hereby given the right to receive an allowance from the father for their support."

4. يكون المدير مسئولا عن سوء الإدارة.
"The director shall be liable for mismanagement."

5. إذا سُمح لأي شخص بالتدخل في الدعوى، ينبغي عليه أن يودع إخطار الحضور في غضون ثلاثين يوماً.
"If a person be permitted to intervene, he should file a notice of appearance within thirty days".

ج. منح سلطة تقديرية

استخدم «يجوز» للإشارة إلى السلطة التقديرية؛ أي، إلى أن الطرف الفاعل لديه الخيار لأن يفعل أو لا يفعل. ومثال ذلك ما يلي:

يجب على السكرتير أن يدفع المصاريف المعقولة والفعلية لسفر وإقامة الموظف المنتدب في مهمة ممتدة خارج المقر الرئيسي للموظف، ويجوز له، في حالة مرافقة الزوجة للموظف، أن يدفع المصاريف المعقولة والفعلية لسفرها.

The Secretary shall pay the reasonable and actual traveling and accommodation expenses of an officer on extended duty away from the officer's principal office, and, if the officer's spouse accompanies the officer, may pay the reasonable and actual traveling expenses for the officer's spouse.

وتفرض الجملة المذكورة أعلاه التزاما على السكرتير بأن يدفع مصاريف الموظف، بيد أنها تمنحه سلطة تقديرية لأن يدفع مصاريف الزوجة. وعلى الصائغ أن يتجنب استخدام عبارات، مثل «تكون للسكرتير السلطة التقديرية لأن يدفع»، أو «يدفع السكرتير، وفقا لتقديره ...».

تمرين 9-6: منح سلطة تقديرية

أعد كتابة ما يلي:

1. يوفر الوزير، إذا تراءى له، الكتب الدراسية لطلبة المدارس الخاصة.

"The Minister shall in his or her discretion provide textbooks for students in private schools."

2. يُصدر الوزير، إذا تراءى له، اللوائح التي تتعلق بموضوع هذا القانون.

"If the Minister deems it desirable, the Minister shall promulgate regulations concerning subject-matter of this Act."

د. حظر القيام بعمل (فرض واجب لعدم عمل)

تنشأ مشكلة خاصة في كتابة مشروع قانون لفرض واجب بعدم عمل شيء ما. ولنفرض أن الصائغ يرغب في كتابة جملة تحظر المشي على الحشائش في المتنزهات العامة. فكر في مختلف الطرق للتعبير عن ذلك الحظر:

1. ما من أحد يجب عليه أن يمشي على الحشائش في متنزه عام.

1. No person shall (or must) walk on the grass in a public park.

2. ما من أحد يجوز له أن يمشي على الحشائس في متنزه عام.

2. No person may walk on the grass in a public park.

3. لا يجب على أي شخص أن يمشي على الحشائش في متنزه عام.
3. A person shall not walk on the grass in a public park.

4. لا يجوز لأي شخص أن يمشي على الحشائس في متنزه عام.
4. A person may not walk on the grass in a public park.

ويمكن للمرء بسهولة أن يرفض الجملة رقم (١) أعلاه؛ إذ إنها توضح عكس الحظر. وتعني الجملة حرفياً أنه ما من أحد عليه واجب المشي على الحشائش في متنزه عام. وبموجب القاعدة العامة للتفسير التي تقول «إن التخصيص يعني استبعاد غير ما ذكر» inclusion unius est exclusion alterius (انظر الفصل الحادي عشر)، وكذلك وفقاً للفهم العام، تعني محاولة الحظر في الجملة الأولى، ضمناً، أنه يجوز لأي شخص أن يمشي على الحشائش. وفي جميع الأحوال، كمسألة منطق، كيف يمكن أن يوجه القانون أمراً إلى «لا أحد» بأن يفعل شيئا ما؟

وتعاني الجملة الثانية نفس نوع الصعوبة الموجود في الجملة الأولى. وفي العادة، تخول كلمة «يجوز» سلطة تقديرية. وعندما نقول «ما من أحد يجوز له أن يمشي على الحشائس في متنزه عام»، فإن ذلك يعني أنه «ما من أحد له سلطة تقديرية لأن يمشي على الحشائش في متنزه عام». وهذا يترك الباب مفتوحاً أمام ما إذا كان أي شخص عليه واجب أن يفعل هذا، أم لا. وعلاوة على ذلك، فإنه مثلما لا يمكن للقانون أن يوجه أمراً إلى «لا أحد»، كذلك لا يمكن أن يعطي القانون سلطة تقديرية إلى «لا أحد». والأصح هنا أن يخصص النفي للفعل، لا للفاعل. لكن صياغة الجملتين تخصص النفي، بشكل خاطئ، للفاعل. ومع ذلك، يميل الصائغون، في اللغة الإنجليزية، من واقع الممارسة الطويلة إلى استخدام الصياغة الثانية.

وتعاني الجملة الثالثة صعوبة في التصور مثل الجملة الأولى. ونحن نعلم الآن أن كلمة shall تفرض واجباً بعمل شيء إيجابي. لكن عبارة a person shall not «لا يجب على...» تقول في الواقع إن أي شخص ليس عليه واجب أن يمشي على الحشائش، مما يترك الباب مفتوحاً أمام مسألة ما إذا كان أي شخص له سلطة تقديرية لعمل ذلك، أم لا. ومثل جملة «ما من أحد عليه أن ....» no person shall، تستخدم هذه الصياغة في اللغة الإنجليزية باستمرار منذ أمد طويل من واقع الممارسة. ولكن، هل يختلف كثيراً قولنا «لا يجب على أي شخص أن يمشي على الحشائش» (أمر بعمل لا شيء)، عن قولنا «على أي شخص أن يمتنع عن المشي على الحشائش» (أمر إيجابي)؟ ومع ذلك، مهما كان المفهومان متعارضين، فإن كلا من الجملة (٢) والجملة (٣) قد أصبحتا مقبولتين في الصياغة باللغة الإنجليزية.

وتشكل الصياغة الرابعة، في اللغة الإنجليزية، أكثر الطرق قبولاً للتعبير عن الحظر رغم أنها أيضاً لا تخلو من المشاكل. حيث توضح أن أي شخص ليست له سلطة تقديرية لأن يمشي على الحشائش. ويرى مارتينيو أنه في الأمر الذي يحظر القيام بعمل، يرافق النفي الفعل، لا الفاعل؛ ومن هنا، من الأفضل استخدام صيغة «لا يجوز لأي شخص»

a person may not [16]. ويرى البعض أن صيغة «لا يجوز لأي شخص» a person may not تشير إلى أن القانون الجديد يسحب من المخاطب بهذه الصيغة تصريحاً سابقاً بعمل ما يحظر هذا القانون الجديد عمله. وهم يقولون إن صيغة a person shall not «لا يجب على أي شخص أن يفعل ....» تشير إلى حظر في حالة ما إذا لم يكن ثمة أي حق سابق بخصوص القيام بالفعل المحظور. وعلى ما يبدو، فإن هناك خيطاً رفيعاً يفصل بين الصيغتين. ولكن، بشكل عام، تظل، الصيغة رقم (٤) في اللغة الإنجليزية، هي الصيغة المفضلة، ولكن الصيغتين رقم (٢) ورقم (٣) اكتسبتا بفعل طول الممارسة وضع الأمر الواقع.

ونؤكد من جديد أن هذه القواعد تنطبق بالتحديد على اللغة الإنجليزية. وينبغي على الصائغين أن يضعوا في لغاتهم قواعد للصياغة توحد الكلمات التي تفيد الأمر والحظر والسلطة التقديرية.

هـ. الزمن

بصفة عامة، اكتب في زمن المضارع البسيط. ويوضح القانون دائماً القاعدة الحالية. (يردد المحامون دائما عبارة «التشريع يتحدث دائما»). وبغض النظر عن الوقت الذي أقرت فيه الهيئة التشريعية مشروع القانون، ينبغي على الصائغين أن يستخدموا لغة تفترض أنها أقرته الآن وليس قبل خمس ثوانٍ. وعادةً ما يأخذ الشرط أو الاستثناء زمن المضارع البسيط (في اللغة الإنجليزية). فإذا نصت المادة على فترة زمنية ما بين الشرط والفعل، فضع فعل الشرط والفعل في زمن المضارع، في اللغة الإنجليزية. ومثال ذلك ما يلي:

- إذا توقف القطار بشكلٍ كامل، يجوز لركابه النزول.

When a train comes to a full stop, its passengers may disembark.

لكن لا تضع أبداً (في اللغة الإنجليزية) فعل الشرط في الماضي وجواب الشرط في المستقبل ومثال ذلك ما يلي:

- إذا توقف القطار بشكلٍ كامل، فسينزل ركابه.

If a train has come to a full stop, its passengers will disembark.

وفي حالات نادرة، إذا لم يعثر على طريقة لتجنب استخدام زمن المستقبل، فعليه أن يستخدم، في اللغة الإنجليزية، كلمة will للتعبير عن زمن المستقبل، لا كلمة shall (استخدم كلمة shall دائما لفرض واجب).

16. Martineau, see note 1 above, at 73, 81-82.

و. استخدم الأفعال الأساسية، لا الأفعال الضعيفة المصحوبة باسم مشتق من الفعل الأساسي

ثمة اسم لكل فعل، يعبر عن مفهومه (المصدر). ويمكن للمرء أن يقول:

– عند الفصل في الأمر، على المحكمة أن تدرس العوامل التالية .....

In deciding the issue, a court shall consider the following factors..

أو أن يقول:

– عند الفصل في الأمر، على المحكمة أن تضع قيد الدراسة العوامل التالية ....

In deciding the issue, a court shall take into consideration the following factors..

وفي كلتا الجملتين، تكمن الفكرة الأساسية في شرط أن تدرس المحكمة. وبينما تستخدم الجملة الأولى الفعل «تدرس» consider كفعل أساسي، تستخدم الثانية فعلاً ضعيفاً «تضع قيد» take into فضلاً عن المصدر المأخوذ من الفعل الأساسي «الدراسة» consideration. وينبغي على الصائغ أن يستخدم صيغة الفعل الأساسي لأنه يوفر في عدد الكلمات؛ وهو أمر ينبغي عليهم دوماً أن يجاهدوا لتحقيقه.

وباختصار، هناك عدد من الأساليب، تمثل في جوهرها قواعد، تعين الصائغ على التأكد من تحديد من و ماذا. وبدون الانضباط الذي تفرضه هذه القواعد الشكلية، يغفل الصائغ بسهولة جدا الأمور المتصلة بالشكل. ومع ذلك، تشكل التفاصيل المتصلة بالشكل حتماً الأوامر الموضوعية التفصيلية في مشروعات القوانين التي يصوغها الصائغون بالنسبة إلى من يفعل ماذا. وعن طريق اتباع ما تمليه القواعد فيما يتعلق بالشكل، يضع الصائغون مشروعات قوانين تكون أكثر وضوحاً وسهولة في الفهم.

تمرين 9-7 :صياغة الفعل «ماذا»

أعد كتابة ما يلي:

1. يُعدم كل من تثبت إدانته بارتكاب جريمة قتل عمد.

"An individual who has been found guilty of murder shall be executed."

2. سيُعين مجلس الإدارة العضو المنتدب.

"The board will appoint the managing director.''

3. لن يُسمح لأي شخص بتولي منصب عام يقتضي الأمانة والثقة إذا سبقت إدانته بارتكاب جناية خلال السنوات العشرة السابقة.

"An individual will not be permitted to hold a public office of trust andconfidence if he was convicted of felony within the preceding ten years."

4. إذا طالب دافع الضرائب بخصم في سنة سابقة عن مبلغ مسترد في سنة تالية، تُفرض ضريبة على الضرائب عن المبلغ المسترد.

"If a taxpayer claims a deduction in a previous year for an amount recovered in a later year, the amount recovered shall be taxable to the taxpayer."

5 قيّد الفعل بشروط معينة

كثيراً ما يرغب الصائغ في أن يأمر بعمل شيء ما أو يحظر القيام به أو يجيزه، لكنه يقصر ذلك على أوضاع معينة. ويفعل الصائغ ذلك عن طريق تحديد حالة case أو شرط condition أو استثناء exception. وتنشأ الصعوبة عندما يشمل السلوك المعني نطاقاً واسعاً من النشاطات، ولكن مشروع القانون يفرض واجباً أو يمنح سلطة فيما يتعلق فقط بجزء من تلك النشاطات. وتفعل الحالة والشرط والاستثناء كلها نفس الشيء؛ فهي تستبعد من كل النشاطات الممكنة ذلك الجزء الذي لا يسري عليه الواجب المرغوب فيه أو السلطة الممنوحة. ولدى الصائغ حرية اختيار في أن يستخدم أياً من هذه الصيغ الثلاث. وعليه أن يستخدم الصيغة التي تعبر بوضوح أكبر وبشكل أكثر ترشيداً عما ينوي أن يقوله.

أ. الحالة case

تصف الحالة الأوضاع التي يسري فيها الواجب أو السلطة. ومثال ذلك ما يلي:

يجوز لمن بلغ، أو زاد سنّه عن الثامنة عشرة من عمره التصويت في الانتخابات العامة.

A person 18 years of age or older may vote in a general election.

وتوضح الجملة المذكورة الحالة التي يكون عليها الشخص الذي يصوّت.

ب. الشرط condition

يستبعد الشرط الجزء الذي لا تسري عليه السلطة أو الواجب. ويبدأ الشرط عادةً بكلمة «إذا» if/where أو «متى» when. وذلك ما يلي:

- إذا بلغ الشخص سن الثامنة عشرة من عمره، جاز له التصويت في الانتخابات العامة.

If a person has reached the age of 18 years, the person may vote in a general election.

ومثال ذلك أيضا ما يلي:

- إذا كان عدد سكان الولاية أكثر من ٥٠٠,٠٠٠ شخص، ولكن أقل من ١,٠٠٠,٠٠٠ شخص، جاز لها أن تنتخب نائبيْن في الهيئة التشريعية للولاية.

Where a county has a population in excess of 500,000 persons but less than 1,000,000 persons, it may elect two representatives to the State Legislature.

وبصفة مبدئية، استخدم كلمة if «إذا» أو كلمة «متى» when لتوضيح حدث ينشئ السلطة أو الواجب (شرط مسبق condition precedent)؛ واستخدم where أينما/حيثما لتوضيح الوضع الفعلي الذي تسري فيه السلطة أو الواجب. وبصفة خاصة، يبدو أن الصائغين يستخدمون هذه الكلمات بطريقة شبه تبادلية دون أن يسبب ذلك ضرراً كبيراً للمعنى المقصود.

ج. الاستثناء exception

يحدد الاستثناء الظروف التي لا تسري فيها القاعدة. ومثال ذلك ما يلي:

باستثناء الشخص الذي لم يبلغ سن الثامنة عشر من عمره، يجوز لأي شخص أن يصوت في الانتخابات العامة.
Except for a person who has not reached the age of 18 years, the person may vote in a general election.

ويبدأ الاستثناء في هذا المقام دائما بكلمة «باستثناء».

د- العبارة الشرطية اللاحقة proviso

كثيراً ما يضيف الصائغ الكسول عبارة شرطية لاحقة لتقييد معنى جملة ممتدة بطريقة غير متقنة[17]. وفي العديد من القوانين القديمة، وبل في بعض القوانين الحديثة للأسف، يستخدم بعض الصائغين العبارة الشرطية اللاحقة كطريقة سريعة وسيئة لتعديل حكم سابق. ومثال ذلك ما يلي:

- يجوز لأي شخص أن يصوت في الانتخابات العامة، بشرط أن يكون قد بلغ سن الثامنة عشرة من عمره.
A person may vote at a general election, provided that he has reached the age of 18 years.

ولا تضيف عبارة «بشرط أن» أي شيء، بل إنها عادة ما تثير ارتباك القارئ. ولذلك، لا تستخدم العبارة الشرطية «بشرط أن» كبديل عن الصياغة الدقيقة. وكذلك لا تستخدمها أبداً كبديل عن تعديل مناسب أو كمقدمة لما ينبغي أن يكون جملة تشريعية منفصلة.

هـ. مكان الحالة والشرط والاستثناء في الجملة

ينصح هذا الدليل بوضع أهم مفهوم في الجملة في نهايتها (انظر الفصل العاشر). ونادرا ما تحتوي العبارة التابعة - وكل استثناء أو شرط يشكل عبارة تابعة - على أهم فكرة في الجملة. وما لم تكن هناك أسباب قوية تقتضي عكس ذلك، فضع دائماً الحالة والشرط والاستثناء في مكان من اثنين؛ الأول في بداية الجملة[18]؛ على سبيل المثال، بدلاً من أن تكتب:

- يجوز للوزير أن يحظر على صاحب مواشٍ أو أي شخص يتحكم في مواشٍ، أن ينقلها بدون تصريح في حالة تفشي مرض طاعون المواشي في إقليم ما.
The Minister may order that an owner or person in control of cattle may move them only with a permit if rinderpest exists in a district.

17. Duncan L. Kennedy, zLegislative Bill Drafting{, 31 Minn. L. Rev.103, 107 (1947)

18. قارن الحاشية رقم (٦) أعلاه.

اكتب ما يلي:

- في حالة تفشي مرض طاعون المواشي في إقليم ما، يجوز للوزير أن يحظر على أي صاحب مواشٍ أو أي شخص يتحكم في مواشي، أن ينقلها بدون تصريح.

The Minister may order that an owner or person in control of cattle may move them only with a permit if rinderpest exists in a district.

أما المكان الثاني، فهو قبل عبارة مستقلة في الجملة مباشرة. ومثال ذلك، ما يلي:

- يجوز للوزير، في حالة تفشي مرض طاعون المواشي في إقليم ما، أن يحظر على صاحب مواشٍ أو أي شخص يتحكم في ماشية، أن ينقلها بدون تصريح.

The Minister may order that, where rinderpest exists in a district, an owner or person in control of cattle may move them only with a permit.

تمرين 9-8: قيد الفعل بشروط معينة

1. اكتب ما يلي في شكل حالة أو شرط أو استثناء.

«يجب على المدير عقد جلسة استماع، على أن يخطر قبل انعقادها الأطراف المبينة أسماؤهم في الالتماس.»

"The director shall conduct a hearing, provided, however, that prior thereto heshall give notice to the parties named in the petition ".

من وجهة نظرك ما الصيغة الأفضل في هذه الحالة: الحالة أم الشرط أم الاستثناء؟

2. أعد كتابة ما يلي في صيغة مقبولة:

« يُمنح الأجنبي المواطنة عند تقديمه التماس بشرط أن يبين الالتماس المقدم أنه، قبل تاريخ الطلب مباشرة، كان يقيم بشكل متواصل في الولايات المتحدة فترة خمس سنوات على الأقل، ولا يعتبر عمل الأجنبي على سفن غير مسجلة في الولايات المتحدة إقامة لأغراض الحصول على الجنسية داخل الولاية القضائية للولايات المتحدة، ولا يجوز لهذا الأجنبي الحصول على الإقامة لأغراض الحصول على الجنسية أثناء العمل على سفن مسجلة في دول أجنبية.»

"An alien shall be granted citizenship upon his petition, provided that the petition shows that immediately preceding the date of application he has resided cotinuously in the United States five years at least, and provided further, that service by aliens on vessels other than those of American registry shall not be considered as residence for naturalization purposes within the jurisdiction of the United States, and such aliens cannot secure residence for naturalization purposes during service vessels of foreign meeting."

3. أعد كتابة ما يلي في صيغة مقبولة:

قانون نبراسكا الذي تم تنقيحه (٢٨٤٣، ١٨- ٩٤١) تعريف ألعاب الحظ؛ العقوبة. كل من، في أي وقت، يلعب في أي مكان عادي أو حانة أو حلبة سباق أو مقصورة أو قمرية أو خارج المنزل أو في المنشآت الملحقة بالحانة أو حلبة السباق أو الحلبة العادية أو أي مكان عام، أي لعبة أياً كانت باستثناء الألعاب الرياضية أو الرهانات بأنواعها مع أو ضد أي شخص يلعب مما سبق ذكره، يدفع غرامة قدرها مائة دولار؛ على أنه ما من شيء في هذا القانون سيُفسر على أنه يحظر أو يعاقب ممارسة الرهان على نتيجة سباقات الخيل عن طريق الرهان المشترك أو أسلوب الشهادات عند إجرائه ممن رُخص لهم بذلك في نطاق مناطق السباق في اجتماع سباق الخيول المرخص لها.

"Nebraska Revised Stautues, 2843.18-941. Games of chance defined; penalty. Whoever, at any time, plays in any ordinary, tavern or race field, or in any booth, arbor, outhouse or erections connected with such tavern, ordinary or race field, or any other public place, at any game whatsoever, except games of athletic exercise, or bets or wagers on the hands or sides of such as do play as aforesaid shall pay a fine of one hundred dollars; Provided, however, that nothing herein shall be construed to prohibit or punish wagering on the result of horse races by pari-mutual or certificate method when conducted by licencees within the race track enclosures at licensed horse race meeting."

6 المراجعات الأولية للتأكد من كفاية مشروع القانون

لضمان أن تحدد مشروعات القوانين بشكل كاف وبدقة (من) و (ماذا)، ينبغي على المشرعين تشجيع نشر مشروع القانون بشكل واسع ودعوة الناس إلى إبداء ملاحظاتهم وتعليقاتهم. فربما يعرف شخص ما «في مكان ما»، لم يضعه الصائغ في اعتباره، شيئا ما عن موضوع مشروع القانون. ومع ذلك، قبل عرض مشروع القانون للمناقشة العامة على نطاق واسع، ينبغي على الصائغين أنفسهم أن يراجعوا مشروعات القوانين التي صاغوها بطريقتين، الأولى، عن طريق «تقمص الأدوار» walking through، والثانية، عن طريقة لعبة «ماذا لو» what-if game.

أ. تقمّص الأدوار walking through

ينبغي أن يتقمّص الصائغ، على التوالي، دور كل طرف فاعل ورد ذكره في مشروع القانون، وأن يسأل نفسه ما إذا كان هذا المشروع يستطيع أن يهيئ ظروفاً من المرجح أن تشجع الطرف الفاعل على القيام بالمهمة المحددة له فيه. ومع تخيّل نفسه في دور كل طرف فاعل ورد ذكره في القانون، ينبغي عليه حينئذ تقمّص الأدوار للتأكد من أن مشروع القانون ينص على كل السلوكيات الممكنة (والضرورية) لتحقيق أغراضه. وبالأخص، ينبغي على الصائغ فحص التدابير الواردة بمشروع القانون

والتي تشجع على الالتزام بالقانون لتقييم ما إذا كان من المرجح أن تقضي هذه التدابير على العوامل التي تم تشخيصها على أنها السبب وراء السلوكيات الحالية المسببة للمشكلة والتي تُعزى إلى الأطراف الفاعلة (انظر مربع 9-4).

مربع 9-4: خطر عدم تقمّص الأدوار

منذ عدة سنوات مضت، سنت ولاية ماساتشوستس، في الولايات المتحدة، تعديلاً لقانون المباني بهدف تعبئة المستأجرين للاشتراك في تنفيذه. وبموجب القانون القديم، كان مفتش المباني، الذي يجد أي مخالفة في منزل تسكنه عدة أسر، يُكلف المالك بالمثول أمام المحكمة بتهمة ارتكابه جريمة، من الناحية الفنية، تعتبر جنحة، ولكن من الناحية العملية، لا تمضي النيابة قدماً في مباشرتها وعرضها على المحكمة. (بعض المباني السكنية صدر ضدها آلاف من أوامر التكليف المعلقة بالحضور إلى المحكمة، ولكن لم تتم أية محاكمات.) ويُلزم القانون الجديد مفتش المباني بأن يرسل خطاباً إلى المستأجرين بالمبنى يُعلمهم فيه بحقوقهم عملاً بمبدأ «ساعد نفسك بنفسك»، ومن ثم، يصبح بإمكان هؤلاء المستأجرين إصلاح عيوب المبنى وخصم التكلفة من قيمة الإيجار، أو أن يودعوا الأجرة لدى أمين وديعة أو يحجزونها حتى يُصلح المالك العيوب بالمبنى. وهكذا، كان مقترحوا القانون يعتقدون أن القانون الجديد سيعالج عجز القانون الجنائي بوضوح عن إلزام أصحاب المباني بتنفيذ قانون المباني.

وذات مرة، اهتم أحد الباحثين بمعرفة تأثير الخطاب لتحفيز المستأجرين على اتخاذ إجراء ما. (كان هذا الباحث أساساً يريد اختبار نظرية في التخاطب ترى أنه لتحفيز الناس على اتخاذ إجراء ما، يجب القيام بعملية تخاطب من خطوتين؛ الأولى، تتضمن إرسال خطاب، والثانية، إجراء حديث وجهاً لوجه مع أحد قادة الرأي). وأجرى الباحث تحقيقا للتحقق من عدد المستأجرين الذين شجعهم الخطاب بالفعل على اتخاذ إجراء. لكنه اكتشف أنه ما من مستأجر واحد فعل أي شيء لمعاقبة المالك المخطئ. وفي الواقع، لم يتسلم أي مستأجر ذلك الخطاب، بل إنه ما من مفتش مباني واحد أرسل ذلك الخطاب أصلاً رغم أن القانون الجديد يُلزم مفتشي المباني بذلك.

لكن لماذا لم يرسل المفتشون الخطاب؟ إن السبب، ببساطة، هو أنه ما من أحد قدّم لهم صيغة خطاب يوضح الإجراءات التي يمكن أن يتخذها المستأجرون بطريقة «ساعد نفسك بنفسك». ولم يكن أي من مفتشي المباني مؤهلاً من الناحية القانونية، ولذلك، لم يستطيع أي منهم صياغة ذلك الخطاب. ولأن مشروع القانون لم يُلزم أحداً تحديداً بصياغة الخطاب وإرساله إلى مفتشي المباني، لم يتصرف أي أحد حسبما تصور صائغ مشروع القانون. والسبب، ببساطة، هو أن الصائغ لم يتقمّص الأدوار.

ب. لعبة «ماذا لو» what-if game

عند صياغة مشروع قانون ما، يضع الصائغون في اعتبارهم مجموعة الظروف التي يهدف إلى تصحيحها. وعادة ما تكون الحقائق الخاصة بتلك الظروف هي التي لفتت انتباه صانع السياسة الذي طلب صياغة مشروع القانون. ومع ذلك، يمكن أن يعتدي مشروع القانون بسهولة شديدة على مصالح أخرى في ظروف لم يضعها صانع السياسة في اعتباره. وتعتبر لعبة «ماذا لو» أسلوباً مفيداً لتقليل احتمال حدوث نتائج غير متوقعة (وأحياناً تكون عكسية) لمشروع القانون.

وفي لعبة «ماذا لو»، التي تهدف إلى اكتشاف كل الآثار المحتملة المترتبة على القانون، يحاول الصائغون بشكل واع تخيل أكبر قدر ممكن من المواقف الواقعية التي من المتصور أنها قد تنتج عن مشروع القانون. ولأن الصائغين لا تتوفر لديهم الخبرة الكاملة في الموضوعات الجوهرية التي يتضمنها مشروع القانون، فإن المعلومات المقدمة من المتخصصين في ذلك المجال لم تعد مجرد أمراً مفضّلاً وإنما أمراً حتمياً. ولذلك، ينبغي على الصائغين، بقدر الإمكان، إشراك ممثلين عن المنتفعين في لعبة «ماذا لو»؛ إذ أنهم وحدهم هم الذين من المرجح أن يكونوا على دراية بالظروف التفصيلية بما يكفي للمساعدة في تحديد الآثار الاجتماعية غير المتوقعة التي قد تترتب على مشروع القانون. (مربع 9-5 يوضح خطورة عدم بحث كل الآثار التي من المحتمل أن تترتب على التدابير التي يتضمنها مشروع القانون.)

مربع 9-5: خطر عدم القيام بلعبة «ماذا لو»

في إحدى الولايات الغربية في الولايات المتحدة، ادعى أصحاب المزارع أن حيوان القيّوط، وهو حيوان صغير مفترس يشبه الذئب، قد تسبب في قتل العديد من الماشية والأغنام. ولتقليل أعداد حيوان القيّوط، سنت الهيئة التشريعية قانوناً يخول المسئول، وكيل المقاطعة، أن يدفع مكافأة قدرها دولاراً واحداً لكل من يستطيع القضاء على حيوان القيّوط. واكتشف المزارعون أنه إذا كان مقابل كل حيوان قيوط دولاراً واحداً ، فإن بإمكانهم أن يحققوا أرباحاً من تربية حيوان القيوط. ومع استمرار سريان القانون، بدلاً من أن يؤدي إلى تقليل أعداد حيوان القيّوط، فإنه في الواقع أدى إلى زيادة أعداده. والسبب، ببساطة، هو أن الصائغين لم يلعبوا لعبة «ماذا لو» بما فيه الكفاية.

7 ملخص

طبقاً للنظرية التشريعية، يمكن أن يؤدي القانون إلى إحداث تغير اجتماعي عن طريق توجيه السلوكيات إلى اتجاهات جديدة ومرغوب فيها. ولضمان التنفيذ الفعال لقانون يستهدف إحداث تحولات في المجتمع، يجب على الصائغين صياغة جمل تشريعية تأمر، أو تحظر، أو تُمكن القائمين الرئيسيين بالأدوار والمسئولين التنفيذيين من التصرف وفقاً لما ينص عليه القانون. ويجب أن تحدد الغالبية العظمى من الجمل التشريعية «من» (أي الفاعل الذي يتلقى أمراً من القانون، أو الذي يحظر عليه القانون، أو يمكّنه القانون من ، عمل شيء ما) و«ماذا» (أي، المسند الذي يوضح المضمون الموضوعي لتلك الأحكام).

وقد أوضح الفصل الثامن أول تكليف موجه للصائغين؛ وهو، عند تنظيم أجزاء العمل في مشروع القانون، يجب على الصائغ أن يختار بدائل موضوعية تشمل ما يلي: من هي الأطراف الفاعلة؟ وماذا تفعل تلك الأطراف؟ ويفرض مضمون مشروع القانون بنيته العامة. وبدورها، تفرض البنية العامة لمشروع القانون، موضوعه. ولمساعدة الصائغين على صياغة تفاصيل مشروعات القوانين لتحقيق أهدافها الأساسية، يقدم هذا الفصل القواعد التفصيلية لكتابة الجملة التشريعية لمساعدة الصائغ على أن يحدد بطريقة واضحة ودقيقة «من» يجوز له، أو يجب عليه، أن يفعل «ماذا». (وحتماً، تُملى الخصائص الخاصة باللغة المستخدمة بعضاً من تلك القواعد. وقد يحتاج الصائغون الذين يستخدمون لغات أخرى غير

اللغة الإنجليزية أنواعاً مماثلة من القواعد، التي تتلاءم مع لغتهم، للتأكد من أن تحدد الجمل التشريعية في مشروع القانون بدقة «من» و «ماذا».) وقبل طرح مشروع القانون للمناقشة العامة، ينبغي على الصائغين التدقيق في كفاءة الجمل التشريعية عن طريق تقمّص الأدوار في كل جملة من جمل القانون، والقيام بلعبة «ماذا لو».

ولتلك القواعد والألعاب هدف واحد رئيس، هو مساعدة الصائغين على بذل كل ما في وسعهم للتأكد من أن تحدد الجمل في مشروعات القوانين، بوضوح وبدقة، «من» يجب عليه أن يفعل «ماذا». وما من شيء غير ذلك يمكنه أن يضمن أن تحقق مشروعات قوانينهم بشكل فعال التغيير المرجو في السلوك؛ وهو ما يعد الأساس في عملية التحول الانتقالي.

تمرين 9-9: مزيد من الجمل؛ باب «المخاطبين الرئيسيين بالقانون» وباب «التنفيذ» في مشروع القانون الذي كُلفت بصياغته

صغ أحكام مشروعات القوانين الواردة في التمرين 8-2.

صغ المواد التي تشكل بابي «المخاطبين الرئيسيين بالقانون» و«التنفيذ» في مشروع القانون الذي كُلفت بصياغته.(لا تصغ المواد التمهيدية، مثل الأحكام العامة، أو التمهيد، أو المواد الختامية. ومثال ذلك، حكم سريان نفاذ مشروع القانون، وإنما صغ فقط المواد التي تحدد «من» يفعل «ماذا».

الفصل العاشر. كتابة الجملة التشريعية. التأكد من الوضوح وتجنب الالتباس

مقدمة[1]

من الأعباء التي يتحملها الصائغون عبء الالتزام بمبدأ حُكم القانون (انظر الفصل الثاني)، ويجب عليهم، في إطار هذا العبء، أن يتأكدوا من أن «شكل» القوانين التي يصوغونها يحقق الوضوح والدقة والتوافق. ويحمل الصائغون فوق أكتافهم هذا العبء لثلاثة أسباب؛

أولاً، أن القانون بدون الوضوح والدقة والتوافق لا تتوفر فيه خاصية التنبؤ predictability، فمبدأ حكم القانون يتطّلب أن يعرف الناس، بقدر الإمكان، في وقت مسبق ماذا سيطلب القانون منهم أن يفعلوه، وما الذي سيعطيه لهم، وما أنواع التصرفات التي يتوقعونها من المسئولين. وتفرض الأسواق مقتضيات مماثلة، لأنه بدون التنبؤ، قد لا يستثمر رجال الأعمال. وفضلاً عن أن على الصائغين أن يؤسسوا «مضمون» مشروعات القوانين التي يصوغونها على الاستدلال المستمد من التجربة، فإن واجب التأكد من وضوح القوانين ودقتها فحسب يضع مهمتهم في قلب عملية الإدارة الرشيدة وعملية التنمية.

ثانيا، ينبع التزام الصائغين بصياغة مشروعات قوانين واضحة ودقيقة من سعي الحكومات الديمقراطية إلى تحقيق هدفين في وقت واحد، هما: إحداث تحوّل (أي، استخدام النظام القانوني لتغيير السلوكيات المسببة للمشكلات) وضمان اتخاذ قرارات غير تعسفية. فكلا الأمرين يتطلبان استخدام النظام القانوني للتشجيع على السلوكيات التي يهدف القانون إلى أن يتبعها أولئك الذين يخاطبهم؛ وهم المسئولون والمواطنون. ويؤكد الطرح الرئيس لهذا الدليل على أن مهمة القانون الرئيسة، في عمليتي التنمية والتحول الانتقالي، هي تغيير سلوكيات كل من القائمين الرئيسيين بالأدوار والمسئولين في الجهات المنوط بها التنفيذ.

وأخيراً، تفرض مقتضيات الديمقراطية على الصائغين أن يتوخوا الوضوح والدقة. ومن حيث المبدأ، يحدد الشعب من خلال القوانين التي تصدرها الهيئة التشريعية المنتخبة ديمقراطياً سلوك شاغلي مقاعد السلطة. ووفقاً لمبدأ حُكم القانون، سيتبدد هذا المبدأ إذا لم يمتثل للقانون أولئك المخاطبون به من الرسميين (وهم القضاة والمسئولون)[1]، وبدون ذلك، لن يكون للوعود الديمقراطية صدى يذكر. وتقع على الصائغين مسئولية خاصة وهي ضرورة التأكد من أن مشروعات قوانينهم ستؤدي إلى تشجيع السلوكيات التي يفرض القانون على المسئولين اتباعها.

وللتأكد من أن القانون يتيح التنبؤ، ولتشجيع اتباع سلوكيات متفقة مع الإدارة الرشيدة، وكذلك للتأكد من أن المسئولين الحكوميين، بصفة خاصة، سيلتزمون بما يفرضه القانون، يجب على المخاطبين به أن يفهموا محتواه بسهولة. ولكي

1. H. L. A. Hart, The Concept of Law (1962).

يتحقق ذلك، يجب أولاً ألا يدع «شكل» القانون أي مجال للشك لدى من يخاطبهم إزاء ما يفرضه. ويُقصد بشكل القانون، إبراز تركيبته الكلية، وتحديد «من» يفعل «ماذا»، ووضوح الجمل التشريعية ودقتها وتوافقها. وللتأكد من أن القوانين تتيح التنبؤ وتشجع فعلاً على السلوكيات التي تفرضها، سواء لتحقيق التنمية ووضع قرارات غير تعسفية أو لحماية الرقابة الديمقراطية على الحكومات، يجب على الصائغين أن يصوغوا قوانين مُفصّلة ودقيقة وواضحة.

ولقد توصل الصائغون إلى عدد من الأساليب الفنية المهنية لضمان الوضوح والدقة. ويتناول هذا الفصل الدرجة المناسبة من الدقة المطلوبة وكذلك مشكلة «معنى المعني» بشكل عام والأساليب التي يمكن بمقتضاها التعبير عن معانٍ دقيقة.

2 درجة التفاصيل المطلوبة ودرجة الدقة المطلوبة

يقتضي الوضوح والدقة في الصياغة، التحديد[2]؛ أي، توضيح «من» بالضبط يجب أن يفعل «ماذا»؟ وللوصول إلى التحديد، يجب على الصائغين أن يولوا عناية خاصة لكتابة تفاصيل مشروعات قوانين التي يصوغونها عن طريق كتابة جمل تشريعية واضحة تستخدم بدقة مفردات الكلمات. ويركز هذا القسم على كم التفصيلات التي من المفروض أن يتضمنها مشروع القانون لتلبية معيار التحديد المناسب، في حين يحلل القسم التالي الاستخدام الدقيق لمفردات الكلمات.

وعند صياغة تفاصيل مشروع قانون ما بغرض تحقيق الوضوح والدقة، يجب على الصائغين أن يأخذوا بعين الاعتبار درجة التحديد التي ينبغي عليهم مراعاتها وكذلك الاستثناءات لشرط التحديد.

أ. درجة التحديد المطلوبة: درجة التفاصيل

يشبه القانون بدرجة كبيرة دليل تشغيل ماكينة معقدة (انظر الفصل التاسع). انظر، مثلا، إلى أدلة التشغيل التي تأتى مع أجهزة الحاسب الآلي الجديدة. سوف تجد أن معظم مؤلفي هذه الأدلة، المنغمسين في ثقافة الحاسب الآلي، يفترضون أن المشترين سيكونون على دراية بتفاصيل الموضوع كما يعرفها الشخص الذي هو على دراية بثقافة الحاسب. لكن لسوء الحظ لا يفهم بعض المشترين لغة الأدلة، ومن ثم، يفشل الدليل الذي كتب على هذا النحو في تغيير سلوكيات المستخدمين الجدد بحيث يمكنهم استعمال أجهزتهم بشكل كامل. وبالطريقة نفسها، إذا لم تفهم الأطراف الاجتماعية الفاعلة والمعنية نصوص القانون بسبب استخدامه لغة قانونية غامضة، فإن تصرفاتها لن تكون متسقة مع القانون إلا بمحض المصادفة.

راقب العلامة على الطريق السريع التي تقول «السرعة القصوى ١٢٠ كم». إن سائقاً من المريخ لن يفهم معنى هذه العلامة. «من» الذي يجب عليه أن يفعل شيئاً ما في هذه العبارة؟ و«ما» الذي يجب عمله؟ وهل العلامة تذكر حتى نص

2. قارن:
P.M. Bashki, An Introduction to Legislative Drafting (4th ed., 1992), pp. 45 et seq.

القانون الواجبة على السائق طاعته؟ وعلى العكس من ذلك، يفهم السائقون، في الثقافة التي تظهر فيها العلامة، أنها تعني أن القانون يطلب منهم عدم القيادة أسرع من ١٢٠ كم في الساعة، وإلا سيتعرضون لعقوبة ما.

ولبناء نظم قانونية تناسب تعقيدات القرن الواحد والعشرين، لا يستطيع الصائغ، رغم ذلك، أن يركن إلى إدراكات ثقافية غامضة. فالقانون يجب أن يذكر بدقة فئات الأشخاص الذين تجب عليهم طاعته. (هل سيارات الإطفاء والإسعاف، مثلاً، مطالبة بالالتزام بحدود السرعة القصوى؟) ويجب أيضاً أن يذكر القانون بطريقة أكثر تحديدًا الأوضاع التي تسري فيها أحكامه (هل، يجب على السائق الذي تكون زوجته على وشك الوضع مثلاً، أن يحترم السرعة المقررة وهو في الطريق إلى المستشفي؟ وهل ينطبق القانون فقط على ذلك الجزء من الطريق الذي تظهر فيه العلامة؟ أم على كل الطريق؟)، ومن الذي سيُنفذ القانون الذي يفرض حدوداً للسرعة القصوى؟ (هل شرطة الولاية؟ أم الشرطة المحلية؟ أم أي مواطن يراقب سرعة السيارات؟) وبعد ضبط المخالف، ماذا سيحدث؟ (هل ستقوم الشرطة بتحصيل غرامة فورية؟ أم هل سيقبض الضابط على السائق ويرسله إلى السجن، أم سيصدر فحسب إيصال غرامة لمخالفة السرعة؟)، وما الجزاء الذي سيناله السائق؟ (هل سيدفع غرامة؟ أم سيذهب للحجز؟ أم سيخسر رخصة قيادته؟ أم سيعدم شنقاً عند غروب الشمس؟)، ومن الذي سيبت في الخصومة بشأن سرعة السائق، ووفقاً لأي شكل من الإجراءات القانونية؟ (هل عن طريق محاكمة إدارية؟ أم من خلال إجراءات قانونية مستعجلة أمام قاضٍ؟ أم من خلال محاكمة كاملة الهيئة أمام محلفين ومحامٍ وقضاة بمعاطف وشعر مستعار؟). في أغلب الولايات القضائية يجب على المحاكم أن تجيب عن كثير من هذه الأسئلة، وكل ذلك يوضح أن صائغي قوانين المرور القديمة لم يستخدموا مستوى التحديد المناسب.

وفي حالة دليل تشغيل الحاسب الآلي، لن يحقق هذا الدليل السلوكيات المطلوبة إذا ما ترك قُرّاءه غير متيقنين مما يجب أن يفعلوه عند أداء عمل محدد. وبالمثل، يظل القانون مفتقراً إلى التفاصيل الكافية إذا ترك من يخاطبهم غير مُتأكدين من بعض جوانب السلوك المطلوب.

وبطبيعته، يسعى القانون الذي يستهدف إحداث التحول إلى توجيه سلوكيات من يخاطبهم نحو وجهات جديدة مختلفة بالكامل، فإذا لم تذكر نصوص القانون بدقة من سيفعل ماذا، فلن تتمكن الثقافة الجديدة من أن تُقدم المعلومات الناقصة بشكل موثوق به إلى القائمين الرئيسيين بالأدوار والمسئولين. ولن يكون بوسع هؤلاء أن يعرفوا على وجه الدقة ما السلوكيات التي تفوضها، أو تأمر بها، أو تنهى عنها القوانين الجديدة.

وتطغى اعتبارات السلطة على اعتبارات ضرورة التحديد الدقيق. وفي جو مفعم بالصياح من أجل التغيير، تتردد الأغاني التي تمجّد من هم في سدنة السلطة، كما يمجّد العاشق محبوبته، وتقول «أي شيء ماشي». وعندما تتحدث نصوص القوانين بغموض أو التباس، تتقهقر إلى الوراء قيم ومواقف ومصالح المسئولون الشرفاء الشخصية، شأنهم في ذلك شأن المسئولين الفاسدين؛ إذ إن التنمية والإدارة الرشيدة لا يمكن أن تعيشا في هذا المناخ، الموبوء بمرض السرقة.

وباختصار، تقوض القوانين الغامضة أركان كل من التغيير والإدارة الرشيدة وتكاد تقضي عليهما. وعند مرحلة معينة، يجب على شخص ما، سواء فيما يتعلق بالتشريع الذي يصدر عن الجهة التشريعية أو باللوائح الإدارية (التشريعات الفرعية واللوائح والتوجيهات والقرارات التنفيذية؛ انظر الفصل الخامس والفصل الثاني عشر)، أن يصوغ ويصدر نصوصاً قانونية واضحة ودقيقة ومُفصلة تخاطب القائمين الرئيسيين بالأدوار والجهات المنوط بها التنفيذ. وعند مرحلة ما في عملية تطوير القانون واللوائح، تتطلب كل من الإدارة الرشيدة وعملية التغيير الضروريتان للتنمية، أن يكتب الصائغون قواعد تصف السلوك بأكبر قدر ممكن من التحديد.

ب. الاستثناءات لشرط التحديد المفصَّل

يجب على الصائغين دوماً، ما لم تطلب السلطات السياسية غير ذلك، أن يحاولوا باستماتة تحقيق أعلى درجة من التحديد الدقيق. ويحدث، أحياناً، أن يطلب صانعو السياسة عدم التحديد الدقيق لواحد من ثلاثة أسباب؛ أولها معقول، وثانيها غير مستحب، وثالثها مشبوه. السبب الأول، هو عندما يُفضل مقترح مشروع القانون، عند مجابهته معارضة سياسية، أن يستر الصائغ على الخلاف بين الأحزاب بلغة غامضة أو بها لبس، بحيث يمكن لجميع الأحزاب أن توافق على مشروع القانون. ويترك هذا الحل للمديرين والمحاكم مشكلة تسوية الخلاف؛ وهذا الحل يستحق الثناء وإن كان لا يمثل حلاً كاملاً للمشكلة.

وينشأ السبب الثاني، عند مواجهة مشكلة لا يستطيع حلها كل من المسئولين الوزاريين والصائغين؛ ففي هذه الحالة يصوغ الصائغون مشروعات قوانين غير ذاتية التنفيذ intransitive تترك حل المشكلة للقواعد الوزارية (انظر الفصل الخامس). وهنا إذا لم يحدد الصائغون، لأي سبب من الأسباب، إجراءات ومعايير لعملية وضع القواعد الوزارية، فسيظل هناك لبس في القانون حول الشخص المسئول عن حل الغموض. وهذا الحل يعطي لمسئول بعينه السلطة التقديرية للبت في الدعاوى بدون لوائح، أو لأن يضع لوائح بدون إجراءات أو معايير سليمة. وبالتزامن، عندما تُنظر دعوى متصلة بذلك أمام المحاكم، يفوض هذا القانون (ضمناً) إلى القضاة صياغة القواعد التفصيلية الضرورية. وفي أفضل الأحوال، يعتبر هذا النوع من الالتباس غير مستحب.

أما السبب الثالث لصياغة مشروع قانون غامض، فهو، فضلاً عن أنه غير مستحب، مشبوه. فالنص القانوني المثير للالتباس أو الغامض يعتبر بمثابة منح سلطة تقديرية لأي مسئول يُنفذ القانون الجديد. والنص الغامض غير المُحدد بقيود يمنح بالقدر نفسه سلطة تقديرية بلا حدود. والقانون الذي يقول فقط: «يجوز لمجلس إدارة هيئة الاستثمار الأجنبي منح المستثمر الأجنبي إعفاء من أية ضرائب محلية يراها المجلس مناسبة»، يُعطي مجلس الإدارة سلطة تقديرية أوسع بكثير من مشروع قانون يُجيز للمجلس إعفاء المستثمر من الضرائب المحلية إذا استوفى شروطاً محددة تفصيلاً (على سبيل المثال، أن يوفر المستثمر عدداً معيناً من فرص العمل، أو أن يحقق من عملياته مقداراً معيناً من العملة الصعبة، أو أن يجلب تقنية جديدة ويُدرب المحليين على استخدامها وصيانتها وإصلاحها وتصنيعها وتصميمها). وبصفة عامة، يحبذ الوزراء أن تكون لديهم سلطة تقديرية غير مُقيدة، لأن «السلطة التقديرية» تعني «السلطة الفعلية».

ويأبى ذلك، كل من حُكم القانون والإدارة الرشيدة على السواء. وتعتبر الصياغة الدقيقة بمثابة خندق في خط المواجهة في الحرب من أجل تحسين إدارة الحكم وحماية مبدأ حكم القانون.

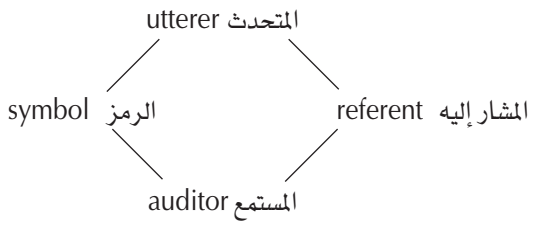
ويشير التحديد أيضاً إلى الدقة التي يستخدمها الصائغون عند كتابة تفاصيل القواعد التي يصوغونها، ويقتضي هذا الأمر في المقام الأول أن يتجنب الصائغ مفردات الكلمات التي تثير لبساً.

3 مقدمة عن الكلمات: معنى المعنى

أ. كيف نفهم الكلمات؟

عن «معنى المعني»، قدم أوجدن وريتشاردز Odgen and Richards رسماً توضيحياً يشرح مشكلة فهم مفردات الكلمات[3]. وقد عدّل المفسرون، لاحقاً، ذلك الرسم بحيث يوضح أن مفردات الكلمات لا تكتسب المعنى إلا بعبورها ذهن شخص ما. وليست ثمة علاقة مباشرة بين الرمز والمشار إليه (انظر الشكل 10-1).

الشكل 10-1: مشكلة فهم معنى الكلمة



ويستخدم المتحدث utterer رمزا symbol للدلالة على مشار إليه referent، فمثلاً يستخدم كلمة «فيل» للدلالة عن حيوان ثديي ضخم أسمر اللون، ولا يفهم المستمع auditor الرمز صحيحاً إلا عندما يربطه بالمشار إليه نفسه الذي هو في ذهن المتحدث.

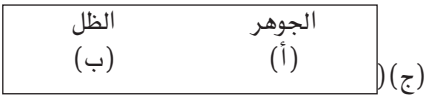
لكن ما الذي يجعل التشريعات مفهومة بصفة عامة لدى فئات كثيرة مختلفة من الناس؟ تكمن الإجابة بوضوح في التنشئة الاجتماعية المشتركة لهؤلاء الناس على اللغة (فمثلاً الناطق بالإنجليزية يعرف أن كلمة elephant «فيل» تعني حيواناً ثدييا ضخماً أسمر اللون بخرطوم)، ويمكن الخروج من هذه الملاحظة بنصيحة، وهي أن على الصائغ، بقدر الإمكان، أن يستخدم مفردات كلمات مفهومة ومقبولة من كل الناس. ورغم ذلك، يتضمن هذا حتماً عنصراً من عناصر الغموض.

3. قارن:
Ogden and I.A. Richards, The Meaning of Meaning: A Study of the Influence of Language upon Thought and of the Science of Symbolism (1923).

ب. حتمية الغموض

مهما حاول الصائغ أن يكون حريصاً، فسيستمر الخلاف حول معنى بعض مفردات الكلمات. ويعتبر هذا الأمر من الجوانب المتأصلة في اللغة. ويقول «هارت» Hart [4] إن لجميع مفردات الكلمات، باستثناء الأسماء الصحيحة، معنى جوهري وظلال للمعنى غير واضحة. وعندما يتفق متحدثون متخصصون في اللغة على أن كلمة ما تضم مجموعة محددة من الحقائق، فإن هذه المجموعة تقع داخل المعنى الجوهري لهذه الكلمة، أما إذا اتفقوا على أن الكلمة لا يمكن أن تتضمن تلك الحقائق، فإن هذه الحقائق تقع بالكامل خارج حدود معناها. ومع ذلك، هناك بين هاتين الحالتين من «المعنى الواضح»، مساحة من الشك أو الظلال تسمى «ظل المعني». وتوجد مجموعة الحقائق في تلك المساحة عندما يفشل المتحدثون المتخصصون في اللغة في الاتفاق على ما إذا كانت الكلمة تتضمنها، أم لا. (انظر الشكل 10-2).

الشكل 10-2: لكل كلمة جوهر وظل



أ، ب، ج = مجموعات مختلفة من الحقائق

أ = حالة واضحة؛ تتضمنها الكلمة

ب = حالة واضحة؛ لا تتضمنها الكلمة

ج = حالة تمثل مشكلة؛ داخل ظل المعنى.

انظر إلى المنضدة العادية ذات الأرجل الأربع four-legged table. سيتفق الناطقون بالإنجليزية على أنها تعني table «منضدة»، وكذلك سيتفقون على أن كلمة table «منضدة» لا يتضمن معناها coffee-table «منضدة القهوة». الآن قصِّر أرجل المنضدة العادية ذات الأرجل الأربع عن طريق قطعها بوصة واحدة في كل مرة، وفي مرحلة معينة عندما تكون المنضدة على ارتفاع نحو قدم من الأرض سيتفق كل متحدث بالإنجليزية على أنها coffee-table «منضدة قهوة»، لكن في مرحلة معينة أخرى عند تقصير المنضدة سيختلف المتحدثون المتخصصون في اللغة الإنجليزية حول أي الكلمتين تبدو أصحtable : «منضدة»، أم coffee-table «منضدة قهوة». وعندما يتفق الجميع، تكون الحقائق قد قدمت حالة واضحة لتفسير الكلمة، وعندما يختلفون، تقع الحقائق داخل ظل الكلمة.

وما ينطبق على مفردات الكلمات ينطبق كذلك على القواعد. انظر إلى قاعدة تقول: «لا يجوز لأي شخص أن يقود مركبة في المتنزه». من الواضح أن النص ينطبق على سيارات الفورد أو التويوتا، ومن ثم، فإن المسئول الذي يمنع سيارات الفورد ولا يمنع سيارات التويوتا يخرق هذه القاعدة بوضوح. لكن هل بوسع المسئول أن يسمح لشخص معاق بقيادة كرسي متحرك آلي في المتنزه؟ إن هذا الكرسي ينطبق عليه بلا شك في القاموس تعريف «المركبة»، كما أن كثيراً من الناس، من

4. William N. Eskridge Jr., Phillip P. Frickey and Elizabeth Garrett, Legislation and Statutory Interpretation (2000), p.6.

ناحية أخرى، قد يفترضون أن الحكمة من وراء هذا القانون المحلي تكمن في حماية السلامة والهدوء في المتنزه من أجل المشاة ومن يسيرون على الأرصفة. ومن هذا المنظور، يكون الكرسي المتحرك أقرب إلى المشاة منه إلى المركبات، ولأن المتحدثين باللغة يمكن أن يختلفوا حول ما إذا كان الكرسي المتحرك يقع داخل حدود المعنى الجوهري لكلمة «مركبة»، وفقاً لاستخدامها في القانون، أم لا، فإن الكرسي المتحرك يقع، بهذه المثابة، داخل حدود ظلال القانون.

ولتحليل قانون ما بالقياس على التفرقة بين المعنى الجوهري وظل المعنى (الشكل 10-2، ونموذج أوجدن وريتشاردز المعدل، الشكل 10-1)، قد ينظر المرء إلى المشرعين الذين صوّتوا على مشروع القانون والسلطة التنفيذية التي أقرته، على أنهما «المتحدثون» utterers, وإلى القانون سطحياً على أنه «الرمز» symbol إلى من يخاطبهم القانون (أي القائمين الرئيسيين بالأدوار والمسئولين في الجهة المنوط بها التنفيذ، بمن في ذلك القضاة الذين قد يتعين عليهم تفسير القانون) على أنهم «المستمعون» auditors. وعندما كتب «المتحدثون» وسنوا التشريع كان في ذهنهم مشار إليه معين referent يعكسه «الرمز». ولقد حذر الفصل الخامس من التعامل مع جماعة ما على أنها طرف فاعل عاقل واحد. وهنا، يمثّل «المتحدثون» عدداً من الأشخاص المختلفين. وفيما يتعلق بحالة ظل المعنى، ربما يكون متحدثون مختلفون قد أعطوا معاني مختلفة لتفاصيل «المشار إليه» (القانون)؛ فالهيئة التشريعية كجماعة ليست لها عقل قائم بذاته يختلف عن عقول المشرعين[5]. ومع ذلك، وافقت الأغلبية على الكلمات المستخدمة في القانون وصوّتت له. ويتوقع المشرعون، من باب الافتراض، أن يفهم قارئو القانون أن الكلمات الواردة في سياقه تضمنت، على الأقل، حالات الحقائق التي يوافق المتحدث العادي على أنها تقع داخل مدى معاني هذه الكلمات.

ومثل المعنى الجوهري للكلمة وظله، يشمل المعنى الجوهري للقانون، بطبيعته، حالات الحقائق التي لا يوجد خلاف بشأنها. وتقع حالة الحقائق داخل منطقة ظل معنى القانون إذا اختلف متحدثون مقبولون باللغة على ما إذا كان القانون يتضمن تلك الحالة، أم لا.

وبينما تحتوي كل مادة في القانون على ظل للمعنى يختلف بشأنه المتحدثون المتخصصون في اللغة، يتباين حجم تلك الظلال من مادة إلى أخرى. وعلى سبيل المثال، قارن الجمل التالية:

1. «المادة ١٦: لا يجوز لأي شخص القيادة على الطرق السريعة بسرعة تتجاوز السرعة المعقولة.»
2. «المادة ١٦: لا يجوز لأي شخص القيادة على الطرق السريعة بسرعة تتجاوز السرعة المعقولة، مع الأخذ بعين الاعتبار حالة الطريق وحالة المرور ومدى الرؤية وحالة الطقس.»
3. «المادة ١٦ : لا يجوز لأي شخص القيادة على الطرق السريعة بسرعة لا تتجاوز ١٢٠ كيلو متراً في الساعة.»

5. الحديث المعتاد في المحاكم عن التفسير التشريعي في ضوء «قصد الهيئة التشريعية» لا معنى له. فالهيئة التشريعية كمجموعة ليس لها «قصد ذاتي» (ويثير هذا الافتراض موضوعات تقع بالكامل خارج نطاق هذا الدليل). ومع ذلك، لاحظ أن الهيئة التشريعية، شأنها في ذلك شأن أية مجموعة، يمكن أن يكون لها غرض معين. وفي نهاية الأمر، عندما سنت الهيئة التشريعية كمجموعة، القانون، فعلت ذلك لغرض ما. وتحدد العمليات التي تقوم بها الهيئة التشريعية، من حيث المعلومات والتعليقات والتحولات التي تدخلها في القانون، بدقة أولئك الذين تدخل أغراضهم، ومدى ذلك، في تشكيل أغراض القانون.

ومن النظرة الأولى، يتضح لنا اختلاف حجم ظلال المعنى في المواد الثلاث. فكلمة «المعقولة» في أولاها تسمح لمستخدم القانون أن يحدد العوامل التي تبدو له هامة والحجية التي عليه أن يعطيها لها. وبينما تحصر عبارة «مع الأخذ بعين الاعتبار حالة الطريق وحالة المرور ومدى الرؤية وحالة الطقس» في ثانيتها نطاق المعنى، بالنسبة إلى مستخدم القانون، في هذه العوامل الأربعة فقط وفي حجية كل منها. بينما تحصر عبارة «لا تتجاوز ١٢٠ كيلومتراً في الساعة» في ثالثتها نطاق المعنى في عامل واحد فقط وتعطيه كل الأهمية.

وحتى الأسماء التي تبدو ملموسة، لها ظلال غامضة. انظر على سبيل المثال، المادة ٤٠ من قانون الغابات في الصين والتي تنص على ما يلي: «كل من يشعل ناراً عن عمد لحرق غابة ..... يعاقب بشدة طبقاً للقانون». من الواضح أن الكلمات «عن عمد» و«بشدة» و «طبقاً للقانون» بها ظلال غامضة، بل حتى كلمة «غابة» (التي لم يُحدد معناها في أي مكان في القانون). ومعنى هذا أن المسئولين هم الذين يُقررون بدون أي توجيهات أخرى العوامل التي ستؤخذ بعين الاعتبار والحجية التي ستعطى لها عند تحديد ما إذا كانت قطعة صغيرة معينة من الأرض تمثل «غابة»، أم لا، في حكم ذلك القانون .

وكُلما اتسع حجم ظل المعنى لقانون ما، زادت إمكانية أن يفسره القائمون الرئيسيون بالأدوار حسب هواهم، وزادت احتمالات عدم التزامهم بما يأمر به القانون وفقاً للغرض الذي ارتأته الهيئة التشريعية. ويقتضي مبدأ احترام حكم القانون أن يحاول الصائغون، بقدر الإمكان، تقليل حجم ظلال المعنى في كل قانون. وعليهم أن يستخدموا لغة تُقلل بقدر الإمكان من عدد الحالات التي سيختلف فيها المتحدثون العاديون للغة حول حالات الحقائق التي تقع إما داخل جوهر المعنى أو خارجه تماماً. وعلى الرغم من أن الصائغين قد يرون أحياناً أنه من المستحب الصياغة بقدر من الغموض المقصود، فإن عليهم ألا يفعلوا ذلك أبداً عن طريق المصادفة أو الإهمال.

ويجب على الصائغين أن يتأكدوا من أن الجمل التي يستخدمونها في القانون تعني بدقة المعنى الذي يقصدونه، بحيث أنه حتى إذا قرأ القانون شخص ما بنية تحريفه لا يستطيع ليّ معناه نحو غرض آخر. وفي الحقيقة، يجب على الصائغين أن يحاولوا «محاصرة» القارئ، بحيث يعطي لمفردات كلمات القانون، إذا ما كان أميناً مع النص، ذات المعاني التي قصدها الصائغ. وعلى الرغم من أن الصائغين لن يبلغوا أبداً هذا الكمال، فإنهم يستطيعون الاقتراب منه أكثر مما يفعله معظمهم هذه الأيام. ويقدم القسم التالي بعض القواعد الرئيسة التي يستطيع الصائغ استخدامها لتقليل حجم ظلال المعنى في القانون. (انظر الفصل الحادي عشر بخصوص القواعد التي أقرها القضاة للمساعدة في حل حالات ظلال المعنى، والفصل الثاني عشر بخصوص الإرشادات التي يستطيع الصائغون تقديمها للمسئولين وغيرهم ممن يستخدمون القانون.)

تحذير: بعض القواعد التي سنناقشها في القسم التالي مفيدة، ربما أكثر من غيرها في هذا الدليل، بالنسبة إلى الصائغين باللغة الإنجليزية فقط. ومن ثم، ينبغي على القراء الذين يصوغون بلغات أخرى أن يختبروا هذه القواعد بالقياس في ضوء ممارستهم اللغوية وألا يلتفتوا إلى القواعد التي تثبت عدم فائدتها في لغتهم.

5 أساليب لزيادة الدقة

يتناول هذا القسم ست عشرة قاعدة لزيادة الدقة.

1 تجنب استخدام الكلمات الغامضة

ينبغي على الصائغين ألا يتعمدوا استخدام كلمات غامضة إلا إذا اضطروا إلى ذلك ولم يكن أمامهم أي خيار آخر. وهناك بعض الكلمات، مثل كلمة «معقولة» وكلمة «عادل» وعبارة «في المصلحة العامة»، غامضة بطبيعتها. ومن الناحية العملية، يمكن أن تعني هذه الكلمات أي شيء يمكن للقارئ أن يختار فهمه منها. وكثيراً ما تكون هذه الكلمات بمثابة عكاز للصائغ الكسول. ومثال ذلك، بدلاً من أن يحدد الصائغ المهارات المطلوب توافرها في الكهربائي المتمرس للحصول على رخصة «كهربائي أول»، يكتب الصائغ الكسول «يمنح سجل» التراخيص المهنية رخصة كهربائي أول لمن يتقدم للحصول على الرخصة ويتبين أن لديه درجة معقولة من الكفاءة في أعمال الكهرباء التي يقوم بها أي كهربائي أول. لكن الصائغ الأكثر مهارة سيحدد المهارات التي يجب على الكهربائي الأول أن يثبتها؛ على سبيل المثال، مهارة في توصيل أنواع مختلفة من الشبكات، ومعرفة بقوانين السلامة المعمول بها، ومعرفة بمبادئ الشبكات الكهربائية وبتأمين التوصيلات في التركيبات الكهربائية المعلقة.

وأحياناً يستخدم بعض الصائغين كلمات غامضة لأنه ليس أمامهم أي خيار آخر. ويستخدم العديد من الصائغين كلمة «معقولة» لا سيما في الحالات التي تتطلب قرارات متعددة الجوانب والأطراف. وفي القوانين التي تتطلب مثل هذه القرارات، تكون قائمة المواصفات بطبيعتها طويلة بشكل لا يجعل من السهل استيعابها. وتعني كلمة «معقولة»، على الأقل ضمناً، الارتكان إلى المنطق والحقائق. ورغم ذلك، إذا ما قورنت بمعايير أكثر تحديداً، يتضح أنها تتسم بغموض كبير. وبقدر ما يكون ذلك ممكناً من الناحية الإنسانية، ينبغي على الصائغ أن يحدد العوامل التي يجوز لصانع القرار أو يجب عليه أن يضعها في اعتباره.

ومن النظرة الأولى، تظهر كلمات أخرى ذات ظلال أقل بكثير من كلمة «معقولة». على سبيل المثال، تبدو كلمة «مركبة» وكأنها محددة تماماً. ولكن، دعونا نسأل أنفسنا: هل الكرسي المتحرك الذي يسير بمحرك، في سياق «قانون المتنزهات» الذي ناقشناه سابقاً، ينطبق عليه وصف «مركبة»؟ أو، فكر في كلمة «غابة» في قانون الغابات الصيني المشار إليه سلفاً، هل تشمل مناطق الغابات التي يمتلكها فرد ما؟ أم جمعية تعاونية؟ أم جهاز حكومي؟ وهل يشمل المعنى امتداد أرض مَراعٍ داخل رقعة غابات؟

وأحياناً لا يستطيع الصائغ استخدام كلمات مثل «معقولة». وأحياناً، لا يعرف ولا يستطيع أن يكتشف بشكل أكثر تحديداً الخصائص المقصودة، ومن ثم، لا يتمكن من تحديدها. وأحياناً، يكون للمسألة خصائص متعددة الجوانب؛ أي، تكون هناك عدة اعتبارات محتملة يمكن على نحو صحيح أن تؤثر في القرار لدرجة أن الصائغ ييأس من إعطاء صانع القرار

طريقة محددة تماماً. ويبذل الصائغون الجيدون كل ما في استطاعتهم للإلمام بشكل كافٍ بموضوع مشروع القانون حتى يمكنهم أن يتجنبوا الكلمات الغامضة، ولكنهم لا يستطيعون ذلك. وعلى الأقل، ينبغي على الصائغ في تقريره البحثي بشأن مشروع القانون أن يبرر لماذا استخدم كلمات غامضة.

تمرين 10-1: تجنب الكلمات الغامضة

أعد كتابة ما يلي؛ وعند الضرورة، اخترع التفاصيل المطلوبة:

1. على المالك أن يغطي على نحو صحيح أية سلة قمامة تحت سيطرته.
2. يجب ألا تحمل الحافلة أكثر من عدد معقول من الركاب.
3. يجوز للوزير أن يعين في منصب وكيل التوسع الزراعي أي شخص لديه المؤهلات المناسبة للوظيفة.

2 تجنب استخدام الكلمات المثيرة للالتباس

يشكل الالتباس صعوبة أخرى. ويختلف الغموض عن الالتباس في أن الكلمة الغامضة تكون لها ظلال واسعة من المعنى، أما الكلمة المثيرة للالتباس فلها معنيان جوهريان محتملان أو أكثر. وعلى سبيل المثال، يقصر قانون أمريكي التجارة بين الشواطئ الأمريكية على السفن المسجلة في الولايات المتحدة، لكنه (لأسباب غير ذات صلة بما نناقشه هنا) يستثني «السفن الكندية» التي تقوم بالتجارة على طول ساحل ألاسكا في الولايات المتحدة. فما الذي تعنيه «السفن الكندية»؟ هل تعني السفن المصنّعة في كندا؟ أم التي يمتلكها مواطنون كنديون؟ أم التي تمتلكها هيئة كندية يساهم فيها فقط مساهمون كنديون؟ ولأن للعبارة مدلولات مختلفة، تعتبر مثيرة للالتباس.

ويمتلك الصائغ المتمرس «أنفاً حساساً» يشتم به الكلمات الغامضة غير الضرورية أو تلك التي تثير الالتباس على حد سواء. ويمكن للصائغين المبتدئين أن يمتلكوا هذا «الأنف» عن طريق التفكير المرتب في المعاني المحتملة البديلة للكلمات التي يستخدمونها.

3 غطّ كل نطاق المعنى

تنشأ حالة خاصة للالتباس عندما تعجز الكلمات التي يستخدمها الصائغ عن أن تشمل كل نطاق المعنى الذي ينوي تناوله. وكثيراً ما ينشأ ذلك عندما يستخدم الصائغ الأرقام. ولنفرض، على سبيل المثال، أن هناك قانوناً ينص على ما يلي:

«المادة (٤):

1. كل من تم قيده قبل ١ من يونيو ١٩٧٧ في نظام التأمينات الإجتماعية يكون مؤهلاً للاشتراك في البرنامج الموضح في الفصل (١٧).
2. كل من تم قيده في ذلك النظام بعد ١ من يونيو ١٩٧٧ لا يكون مؤهلاً للاشتراك في ذلك البرنامج.»

ما موقف من تم قيده يوم ١ من يونيو ١٩٧٧؟

تمرين 10-2: إزالة الالتباس

أعد كتابة المواد التالية مع إزالة الالتباس في الكلمات المكتوبة بخط بارز. وعند إعادة كتابة المواد، صحح - بقدر الإمكان - أخطاء الصياغة الأخرى التي قد تظهر:

1. لا يكون لأي شخص يركب مركبة بمحرك كضيف دون أن يدفع مقابل الركوب، سبب لرفع الدعوى ضد قائد المركبة بسبب الضرر أو الموت أو الخسارة، في حالة وقوع حادث، ما لم يكن ذلك الحادث قد وقع بسبب سوء تصرف متعمد ومتهور من قائد المركبة أو مشغلها أو مالكها أو من موظف أو وكيل لديه. (انحرفت مركبة بمحرك إلى جانب الطريق ووقفت. وفتح الضيف الباب ووضع قدماً واحدة على الأرض وقبل أن يضع الثانية، انطلق السائق بتهور بالمركبة وسحب الراكب على الأرض.)

2. عندما تترك شركة تعدين موقع التعدين، عليها أن تعيد الغطاء الطبيعي لأية حفرة منجم مفتوحة قامت فيها بعمليات تعدين. (غطت شركة التعدين الحفرة ببوصتين من سطح التربة. وأصر الموظف المختص بوزارة المعادن على أن تغطي الشركة الفتحة بست بوصات من سطح التربة وشتلات نباتات من نوع الأشجار المحلية أيضاً.)

3. عند الإدانة لأول مرة بتهمة مخالفة أي حكم من أحكام هذا القانون، يجب على المحكمة، بالإضافة إلى العقوبة الموقعة على المدعى عليه، أن تلزمه بدفع كفالة بمبلغ لا يقل عن ألف دولار ولا يزيد على خمسة آلاف دولار، وأن تشترط أن يكون حسن السلوك لمدة اثني عشر شهراً، وألا يخالف أي قانون يتعلق بالبيئة في أثناء تلك الفترة. (جاء في أقوال المدعي عليه ما يلي «أوافق أيضاً على أن أدفع، في حالة مخالفة شروط هذه الكفالة، مبلغ خمسة آلاف دولار لقلم كتّاب المحكمة العليا». واشترط قلم كتّاب المحكمة أن يكون هناك ضامن لهذا الوعد).

4. في هذا القانون، يعني مصطلح «الموظف المشمول» أي موظف لا يقل عمره عن ٦٥ عاماً وله ٣٥ سنة خبرة في العمل مع هيئة حكومية. ويعني مصطلح «الموظف غير المشمول» أي موظف لم يبلغ من العمر ٦٥ عاماً وتقل خبرته في العمل مع هيئة حكومية عن ٣٥ عاماً.

4 استخدم الكلمة نفسها للتعبير عن المفهوم نفسه؛ واستخدم كلمة مختلفة للتعبير عن مفهوم مختلف

إذا كانت هناك قاعدة واحدة فقط للتفسير التشريعي، فإن القاعدة التالية تكون هي الأقرب لذلك؛ وهذه القاعدة هي «كل كلمة في القانون تعني شيئاً ما، وتعني الكلمات المختلفة دائماً أشياء مختلفة، في حين تعني الكلمة نفسها دائماً الشيء ذاته». ويعني ذلك أنه ينبغي على الصائغ أن يستخدم بشكل صارم الكلمة نفسها للدلالة على الشيء ذاته.

وفي المدرسة، يتعلم الطلبة أن لباقة التعبير تحتم عدم تكرار الكلمة نفسها. وفي علم البلاغة، يسمى ذلك «التنوع في التعبير». ولكن في الصياغة التشريعية، عليك أن تنسى هذا التنوع؛ فلا تستخدم كلمة مختلفة لتعني الشيء ذاته (الترادف)، ولا الكلمة نفسها لتعني شيئاً مختلفاً (الاشتراك اللفظي). وعلى سبيل المثال، انظر لمادة في مشروع قانون تنص على ما يلي:

المادة (10):

1. يجب على سكرتير الهيئة الاحتفاظ بوثائقها في عهدته.

Section (10):

1.he Secretary of a corporation shall keep corporate documents in his charge.

2. يجب عدم إتلاف هذه السجلات والأوراق.

2. Such records and papers shall not be destroyed.

هل هذا يعني أن «الدفاتر والأوراق» تختلف عن «وثائق» الهيئة؟ أم أنها تعني الشيء نفسه؟ وإذا كان الصائغ يقصد أنها تعني الشيء نفسه، فمن الأفضل لو أن المادة قد صيغت على النحو التالي:

المادة (10):

1. يجب على سكرتير الهيئة الاحتفاظ بسجلاتها.

Section (10):

1.he Secretary of a corporation shall keep the records of the corporation.

2. لا يجوز لأي شخص أن يتلف أو يسمح بإتلاف تلك السجلات.

2. A person may not destroy or permit the destruction of those records.

ولضمان أن يلتزم الصائغون بهذه القاعدة، ينبغي عليهم دائماً أن يقرؤوا المسودة النهائية لكل مشروع قانون لإجراء «مراجعة جانبية»؛ بمعنى أن عليهم أن يقرؤوا مشروع القانون للتأكد من أنه يستخدم بشكل ثابت الكلمة نفسها لتعني الشيء ذاته، وأن الكلمات المختلفة تعني أشياء مختلفة. (وربما الأفضل من ذلك، أن يطلب الصائغ من زميل له عمل تلك المراجعة الجانبية؛ لأن الصائغين يقعون بسهولة في حب مسوداتهم؛ وببساطة، لا يمكنهم دائماً أن يروا أخطاءهم الفنية.)

وتترتب على قاعدة «استخدم الكلمة نفسها بالمعنى نفسه» قاعدتان فرعيتان، سنناقشهما فيما يلي.

5 لا تستخدم الكلمات غير الضرورية

تعني قاعدة «استخدم الكلمة نفسها بالمعنى نفسه»، ضمناً، ضرورة ألا يستخدم الصائغ أبداً تركيبات الكلمات، التي يعشقها المحامون، والتي تعني الشيء نفسه فحسب. ومثال ذلك عبارة null and void «لاغٍ وباطل»، وعبارة building or structure «مبنى أو مُنشأ»، وعبارة «قطعة أو قسيمة أو جزء من أرض». ويستخدم المحامون تلك الكلمات لا لسبب إلا المحافظة على تقليد لهم كان متبعاً في اللغة الإنجليزية طوال الربع الأخير من القرن الثامن عشر. (في ذلك الوقت، نشأت عادة هذا التزيد في الكلام بين الكتّاب العموميين؛ الذين كانوا يكتبون الصكوك المعقدة للأراضي، وصكوك الائتمان، وصكوك الرهن، والوصايا التي كانت تحكم نقل ملكية أهم الأصول في مجتمعهم؛ وهي العقارات. وكان الكتّاب

العموميون يتلقون أجرهم بالكلمة؛ وشأنهم في ذلك شأن كل من يسعى لتحقيق أكبر دخل ممكن، كانوا يزيدون عدد الكلمات التي يكتبونها لتحقيق دخل أكبر). وعندما يواجه القارئ هذه المشكلة، كيف له أن يعرف ما إذا كانت كلمة «مبني» تعني بدقة الشيء نفسه مثل كلمة «مُنشأ»؟ وعندما تقول كلمة بدقة ما يعنيه مشروع القانون، ينبغي على الصائغ ألا يستخدم غير تلك الكلمة.

6 استخدم الكلمات الواردة في القوانين ذات الصلة

كثيراً ما يصوغ الصائغ قانوناً يمس موضوعه موضوع قانون آخر (أو قوانين أخرى). وعلى سبيل المثال، قد يؤثر مشروع قانون مقترح عن تلوث المياه الجوفية بشكل كبير في موضوعات يتناولها قانون قائم عن تلوث المياه السطحية. وفي هذه الحالة، حتى إذا كانت كلمات القانون السابق تبدو قد عفا عليها الزمن أو أصبحت غير مستحبة، ينبغي على الصائغ أن يفكر عدة مرات قبل أن يستخدم في مشروع القانون الجديد كلمات غير تلك التي استخدمها القانون السابق للمفاهيم نفسها. وإذا كان قانون تلوث المياه السطحية القائم يتضمن تعريفات للمياه السطحية والمياه الجوفية، فوجب على الصائغ ألا يهمل هذه التعريفات في القانون الجديد. ومن شأن ذلك أن يحافظ على ثبات التعبير في القانون، وهو ما يعد أمراً جوهرياً، فضلاً عن تجنب حدوث خلط لا داعي له لدى مستخدمي القانون. وإذا بدت التعريفات القديمة غير ملائمة تماماً، فوجب على الصائغ أن يدرج تعديلاً لاحقاً في مشروع القانون الجديد من شأنه أن يجعل القانون القديم يتوافق مع التعريف الجديد.

تمرين 10-3: استخدم كلمات مختلفة للمفاهيم المختلفة

أعد كتابة الجمل التالية مع مراعاة الكلمات المكتوبة بخط بارز:

1. كل من **يُعيّن للعمل** على أي خط سكك حديدية بوظيفة مهندس أو سائق قطار أو محصل أو عامل تحويلة أو رجل مطافئ أو عامل مقطورة مؤن أو حامل علم أو عامل إشارة، أو يكون مسئولاً عن محطات أو عن بدء أو تنظيم أو تسيير قطارات على خط السكك الحديدية، أو **يُعيّن للعمل** بوظيفة ربان أو مهندس أو أي مسئول آخر على سفينة تسير بالبخار ويثبت أنه في حالة سُكر أثناء قيامه بتلك الواجبات، يُدان بارتكاب جنحة خطيرة.
2. تكون كل ارتباطات وعقود من لم يبلغ السادسة عشرة من عمره، **لاغية وباطلة**.
3. ينص قانون قائم على ما يلي: « كل من يقود مركبة بمحرك بتهور يُدان بارتكاب جنحة.» ينص مشروع القانون على ما يلي: «يجوز لإدارة المركبات ذات المحركات أن تحدد السرعة القصوى لمرور الحافلات على جزء من الطرق السريعة في الولاية.» انقد مشروع القانون.

7 تجنب العبارات الوصفية والظرفية المثيرة للالتباس

من المصادر الرئيسة لعدم الدقة مسألة المعنى الذي تقيده عبارة وصفية أو ظرفية معينة. خذ على سبيل المثال، الجملة التالية:

– أعطى الأستاذ القلم للولد الصغير الملطخ بالحبر الأخضر.

The teacher gave the pen to the little boy stained with green ink.

ما الذي أو من الذي، على وجه الدقة، يلطخه الحبر الأخضر؟

ومن المهم، أن يتأكد الصائغون بشكل خاص من عدم وجود عبارات وصفية أو ظرفية «متأرجحة» عند التدقيق في مسوداتهم أو مسودات زملائهم، وعليهم ألا يتركوا أي مجال للشك حول حقيقة المقصود بدقة من تلك العبارات.

ومثال آخر على ذلك، لنفرض أن هناك قانوناً جزائياً ينص على ما يلي:

- لا يجوز لأية شركة منتجة عن علم أن تشحن أو ترسل عن طريق الجو أو تسلم عن طريق الشحن البري أو تودع في البريد أية مواد متفجرة ما لم تُكتب على وجه الطرد كلمة «متفجرات» بحروف كبيرة.

A manufacturer may not knowingly ship, send by air, deliver by truck or deposit in the mail any explosive material unless the face of the package containing the explosives bears the word Explosives in large letters.

هل تقيد عبارة «عن علم» knowingly، عبارة «أية مواد متفجرة»، أم مجموعة الأفعال «تشحن أو ترسل عن طريق الجو أو تسلم عن طريق الشحن البري أو تودع في البريد»؟ ولنفرض، مثلاً، أن عملية تقاضٍ قد نشأت بموجب قانون ما يتضمن ذلك النص، هل القانون يقتضي من وكيل النيابة أن يثبت ليس فحسب أن الشركة المنتجة كانت تعلم أنها شحنت طرداً بالبريد، وإنما أيضاً، أنها كانت تعلم أن الطرد كان يحتوي على مواد متفجرة؟

وبصفة عامة، يمكن للصائغ أن يتفادى العبارات الظرفية المتأرجحة عن طريق وضعها بقدر الإمكان بالقرب من الفعل الذي تقيده، وإذا اقتضت الضرورة، تكرار العبارة الظرفية. وعلى سبيل المثال، سيختفي العيب في الجملة المذكورة أعلاه لو أن القانون نص على ما يلي:

- ما لم تُكتب على وجه الطرد كلمة «متفجرات» بحروف كبيرة، لا يجوز لأية شركة منتجة، تعلم أن الطرد يحتوي على مواد متفجرة، أن تقوم، عن علم، بشحن الطرد عن طريق الجو أو تسليمه عن طريق الشحن البري أو إيداعه في البريد.

Unless the face of the package containing the explosives bears the word "Explosives" in large letters, a manufacturer knowing the package contains explosives may not knowingly ship the package by air, deliver it by truck, or deposit it in the mail.

وتنطبق نفس القاعدة على العبارات الوصفية. وبصفة عامة، احترس من العبارات الوصفية أو الظرفية التي تسبق أو تأتي بعد سلسلة من الكلمات؛ لأنها كثيراً ما تكون متأرجحة. ومثال ذلك ما يلي:

- لا يجوز «لمحصل الضرائب» أن يحصّل الضريبة المذكورة في المادة (١٨) بشأن العيادات أو المستشفيات الخيرية.

The Tax Collector may not levy the tax mentioned in section 18 on charitable hospitals or clinics.

هل يجوز لمحصل الضريبة أن يقوم بتحصيلها من عيادة خاصة (مثلاً، غير خيرية)؟ وإذا كان الصائغ لا يقصد إعفاء العيادة الخاصة من الضريبة، فهل كان ينبغي عليه أن يكرر كلمة «خيرية»بعد «العيادات»؟ وإذا كان يقصد الإعفاء، هل مجرد قلب ترتيب الكلام بحيث تُقرأ العبارة «المستشفيات أو العيادات الخيرية» يحل المشكلة؟ وينطبق الكلام نفسه على جمل الوصل التي تأتي بعد سلسلة من الكلمات. ومثال ذلك ما يلي:

- المستشفيات والعيادات التي تحتوي على أكثر من عشرين سريراً.

Hospitals and clinics with more than twenty beds.

هل عبارة «التي تحتوي على أكثر من عشرين سريراً» تصف العيادات فقط أم المستشفيات أيضاً؟

وأخيراً، احترس من اسم المفعول «المرفرف»، كما في المثال التالي:

- لا يسري هذا القانون على الأشخاص المرخص لهم بممارسة مهنة القانون في ٣ من يونيو ١٩٦٧.

This statute does not apply to persons licensed to practice law on June 3, 1967.

هل يسري هذا القانون على أي شخص تلقى ترخيصه في أو قبل ٣ من يونيو ١٩٦٧، أم أنه يسري فقط على من تلقى ترخيصه في ذلك اليوم؟ ولحل هذا الالتباس، ينبغي أن يوضح الصائغ بدقة من الذي يعفيه هذا القانون من الحصول على الترخيص في ممارسة مهنة القانون، على النحو التالي:

- لا يسري هذا القانون على من حصل في أو قبل ٣ من يونيو ١٩٦٧ على ترخيص بممارسة مهنة القانون.

This statute does not apply to a person who on or before June 3, 1967, received a license to practice law.

تمرين 10-4: تجنب العبارات الوصفية والظرفية المتأرجحة

أعد كتابة الجمل التالية:

1. لا يجوز لأي شخص أن يدخل حمّاماً به مرض معد .
2. بعد اليوم الأول من كل شهر شمسي، على هيئة الإسكان أن تطلب من كل مستأجر فوراً أن يدفع الأجرة.
3. على المدعي أن يعطي إخطاراً بعزمه على الرجوع بالمسئولية على البلدية عند ادعائه في غضون أسبوعين من تاريخ الحادث.
٤. بمجرد تسجيل عقد تفاوض جماعي صحيح، لا يجوز لصاحب العمل أو نقابة العمال أن تفسخ العقد بسبب الصعوبة المرهقة.
5. يجب تقديم الالتماس إلى محافظ الإقليم، موقعاً من عشرين في المائة على الأقل ممن لهم حق الانتخاب في ذلك الإقليم، المقيمين في حدود الأرض المقترح ضمها إلى المدينة، الذين صوتوا في الانتخابات السابقة الأخيرة وفقاً لما توضحه سجلات الاقتراع الرسمية.

8 استخدم «واو» العطف وحرف «أو» بعناية

عند استخدام «واو» العطف and وحرف «أو» or ، تبدو القواعد الأساسية بسيطة بدرجة كافية؛ وهي: استخدم «واو» العطف للربط؛ واستخدم حرف «أو» للفصل. ومثال على ذلك ما يلي:

- على الزوج و الزوجة توقيع شهادة الزواج.

The husband and the wife shall sign the marriage certificate.

- يجوز لمن يتم تجنيده في القوات المسلحة أن يختار الخدمة في الجيش أو سلاح الطيران أو الأسطول.

A person enlisting in the armed forces may choose service in the army, the air force or the navy.

ففي المثال الأول، تستخدم «واو» العطف للربط، وفي المثال الثاني يُستخدم حرف «أو» للفصل.

وتنشأ الصعوبة عندما يحدث تداخل بين استخدام الحرفين. ومثال ذلك ما يلي:

- يجوز للأزواج و الزوجات تحرير صكوك عقارية.

Husbands and wives may execute real estate deeds.

ومن الواضح أن الأزواج والزوجات يمكنهم معاً أن يحرروا صكاً عقارياً. ولكن، هل يستطيع الزوج بمفرده أن يفعل ذلك؟ وهل تستطيع الزوجة بمفردها أن تفعل ذلك؟ ولنفرض أن هناك قانوناً مماثلاً ينص على ما يلي:

- يجوز للأزواج أو الزوجات تحرير صكوك عقارية.

Husbands or wives may execute real estate deeds.

من الواضح أن بمقدور كل من الزوج أو الزوجة أن يحرر صكاً عقارياً. ولكن، هل يستطيعان معاً أن يفعلا ذلك؟ فإذا كانت الزوجة، كما كان يحدث في الماضي، لا تستطيع بمفردها أن تحرر صكاً عقارياً يتعلق بعقار تمتلكه وحدها، كان ينبغي أن ينص القانون على ما يلي:

- يجوز للزوج فقط، أو الزوج مع الزوجة، تحرير صكوك عقارية.

Only a husband, or a husband and a wife, may execute a real estate deed.

وفي يومنا هذا، لتوضيح أن الزوج أو الزوجة، أو كليهما معاً، يجوز له أو لها، أو لهما معاً، تحرير صكوك عقارية، ينبغي على الصائغ أن يقول ذلك بكلمات عديدة.

وفيما يلي مثال آخر:

- إذا زرع المزارع بذوراً زرعها ورعاها حسب التعليمات، إن وجدت، التي تلقاها من منتج الحبوب، ولم تنبت تلك الحبوب أو تنتج محصولاًمن النوع الذي أقر منتج الحبوب أن البذور ستنتجه، يجب على المنتج و الموزع، بدون الحاجة إلى إثبات إهمال المنتج، دفع تعويضات للمزارع.

Where a farmer plants seeds which the farmer plants and tends pursuant to instructions, if any, received from the manufacturer of the seeds, and which seeds fail to germinate or to produce a crop of the sort the seed manufacturer represented that the seeds would produce, the manufacturer and the distributor shall without proof of negligence on the part of the manufacturer pay damages to the farmer.

هل هذا يعني أن على المنتج والموزع، كل منهما على حدة، واجب دفع التعويضات، أم يتحملان هذا الواجب بطريق التضامن معاً؟ كان بمقدور الصائغ أن يعالج هذا العيب بسهولة عن طريق إضافة كلمة «أو» بين كل منهما، ثم عبارة «أو كليهما»في نهاية القائمة لتصبح على النحو التالي «المنتج أو الموزع، أو كليهما».

وتنشأ مشكلة بسيطة عندما يعدد قانون قائمة تضم أكثر من فئة من الأشخاص لكنه يترك من غير الواضح ما إذا كان القانون يتضمن شخصاً لا يدخل سوى ضمن فئة واحدة من تلك الفئات، أو بدلاً من ذلك يشمل فقط شخصاً يدخل في كل الفئات. ولنفرض أن قانوناً ينص على ما يلي:

يجب على الأزواج والآباء توفير إعالة معقولة لأبنائهم.

Husbands and fathers shall provide reasonable support for their children.

هل يعني ذلك أنه يجب على الزوج أن يعول أطفاله وأنه يجب أيضاً على الأب غير المتزوج أن يعول أطفاله (لاحظ أن العبارة تعدد فئتين منفصلتين)؟ وإذا كان الأمر كذلك، كان ينبغي أن ينص القانون على ما يلي:

- يجب على الأب أن يعول أطفاله.

A father shall support his children.

وإلا، يمكن أن تفسر المحكمة بسهولة عبارة «الأزواج والآباء» على أنها تعني الاثنين معاً، مما يعني ضمناً أن الأب غير المتزوج غير مطالب بأن يعول أطفاله.

وخلاصة القول، أن استخدام «واو» العطف وحرف «أو» يتطلب عناية فائقة. ويجب على الصائغين أن يدققوا عن وعي فيما إذا كان المعنى يتطلب الفصل أو الربط أو التداخل بين الاثنين، وأن يتأكدوا من أن كلمات مشروع القانون توضح المعنى المقصود.

9 تجنب «حشو» الجملة التشريعية (استخدم جملاً قصيرة)

تأمل الجملة التالية:

«كل من باع، أو عرض أو طرح للبيع، علفاً أو سلعة تحتوي على عنصر ضار بالماشية أو احتفظ في حوزته بمثل هذه السلعة أو عبأها وجهزها في صورة علف، يُدان بارتكاب جريمة ما لم يُثبت أنه لم يعرف، وبعناية معقولة لم يكن بمقدوره أن يعرف، أن السلعة تحتوي على عنصر ضار، وفي حالة حصوله على السلعة من شخص آخر، بناء على طلب المدعي أو نيابة عنه، يكون قد أعطى كل المعلومات المتاحة له عن الشخص الذي حصل منه على السلعة والمتعلقة بأية علامة كانت تنطبق عليها وقت أن حصل عليها، على أنه لا يتم تحريك الدعوى بموجب هذه المادة ما لم يكن المفتش قد أخذ عينة من السلعة بالطريقة المحددة في العقار الذي بيعت أو عرضت أو طرحت للبيع فيه أو الذي تم فيه تجهيزها للبيع أو الإرسال وتم تحليل العينة طبقاً لهذا القانون».

من الواضح أن هذه الجملة تضم غرفة رعب تشريعية. وهي تخالف بشكل عملي كل التوجيهات التي ذكرناها من قبل، وعدداً من التوجيهات التي سيأتي ذكرها لاحقاً. وتجسد هذه الجملة عيبين رئيسين من عيوب الصياغة.

الأول، الطول المبالغ فيه للجملة. ولقد أثبت البحث العلمي أن الجمل التي يزيد عدد كلماتها عن ١٧ كلمة تسبب صعوبة في الفهم لأولئك الذين تلقوا تعليماً بحد أقصى ثماني سنوات. وبالنسبة إلى الصائغ، فإن القاعدة المستمدة من الممارسة العملية هي أن الجملة ينبغي أن يقتصر عدد سطورها على أربعة أو خمسة؛ أي، من ٤٠ إلى ٥٠ كلمة. ويجب على الصائغين أن يفكروا في طرق لكسر أية جملة أطول من ذلك إلى سلسلة من الجمل القصيرة. وعلى الصائغ أن يدرك أن التشريع يخاطب فئات متعددة بشكل يصعب تخيله. وقد يكون من الصعب كتابة جمل قصيرة، بل من المستحيل أحياناً. وفي هذه الحالة، يمكن للصائغ أن يكسر تلك الجمل من خلال التبنيد إلى قطع صغيرة يسهل فهمها.

أما العيب الثاني في الجملة فهو احتواؤها على أكثر من فاعل بشكل مبالغ فيه. ومن القواعد المسلم بها أن الجملة ينبغي أن تحتوي على فكرة واحدة، لا أكثر. وإذا كان من الضروري أن تحتوي المادة على عدد من الأفكار المتصلة بعضها بالبعض، فينبغي على الصائغ أن يضعها في مواد فرعية؛ أي في صورة جمل تشريعية منفصلة، أو في صورة بنود منفصلة، وهو ما يُعرف باسم «التبنيد» tabulation.

تمرين 10-5 : استخدم جملا قصيرة

أعد كتابة النص التالي من «لوائح الخدمة العامة في جنوب أفريقيا» لسنة ١٩٩٦:

إذا التحق أبناء مسئول أكاديمي يعولهم بكلية أو معهد للتعليم العالي في مكان آخر غير «كيب تاون»، يجب أن ينتقل هؤلاء الأبناء من المقر الرئيس للمسئول الأكاديمي إلى «كيب تاون» ومن «كيب تاون» إلى حيث يتلقون تعليمهم، إذا كانت الكلية أو معهد التعليم العالي يبدأ في مرحلة متأخرة تجعل من الضروري بل من المحتم (أو في حالة المسئول الأكاديمي الذي يأخذ إجازة قبل أدائه الواجب الأكاديمي، من المفترض أن يجعل ذلك من الضروري بل من المحتم)

أن يصحب هؤلاء الأبناء وبقية الأسرة، المسئول الأكاديمي عند سفره إلى «كيب تاون» لأداء واجبه الأكاديمي أو لأداء أي واجب أكاديمي آخر يسبق مباشرة واجبه (أو من المفترض أن الأبناء وبقية الأسرة كان يتحتم عليهم اصطحابه إذا لم يأخذ المسئول إجازة).

10 للتوضيح، استخدم التبنيد tabulation

لفك التعقيد وتقليل عدد الكلمات وبصفة عامة لتسهيل الفهم، ينبغي على الصائغ أن يستخدم التبنيد tabulation. وعن طريق عمل قائمة بالأمور التي عادة ما تضيع في الجمل الطويلة، يساعد التبنيد على توضيح الأفكار المعقدة.

1. القوائم

يواجه الصائغون مراراً وتكراراً مواقف تحتم عليهم أن يضعوا في جملة طويلة قائمة من البنود المماثلة التي تعامل نفس المعاملة. ومثال على ذلك، الجملة التالية:

- يجب على كل حكومة محلية، داخل حدودها الجغرافية، أن تحتفظ بطرق وطنية وطرق إقليمية وطرق للحكومة المحلية ومسارات محددة للدراجات ومسارات محددة للمشاة.

Within its geographical limits, a local government shall maintain national roads, provincial roads, local government roads, designated bicycle paths and designated footpaths.

إن هذه الجملة، بدلاً من ظهورها في شكل فقرة متصلة، يمكن أن تظهر في شكل قائمة بطريقتين تختلفان اختلافاً رئيساً في الشكل. الأولى، في صورة جملة كاملة واحدة تمثل فيها البنود المسلسلة إما الفاعل أو الفعل أو المفعول به في الجملة. وطبقاً لهذه الطريقة، تنتهي العبارة التقديمية بشرطة قصيرة، ويتم الفصل بين بنود القائمة بفاصلة أو فاصلة منقوطة، ويبدأ كل بند بحرف صغير small letter. وتصل «واو» العطف أو حرف «أو»، اللذان ينطبقان على كل بند في القائمة، البند قبل الأخير بالبند الأخير. ومثال ذلك ما يلي:

يجب على كل حكومة محلية، داخل حدودها الجغرافية، أن تحتفظ بما يلي-

Within its geographical limits, a local government shall maintain

a. national roads,	أ. طرق وطنية،
b. provincial roads,	ب. طرق إقليمية،
c. local government roads,	ج. طرق للحكومة المحلية،
d. designated bicycle paths, and	د. مسارات محددة للدراجات،
e. designated footpaths.	ه. ومسارات محددة للمشاة.

أما الطريقة الثانية، فتحتوي فيها العبارة التقديمية نفسها على كل عناصر الجملة. وتنتهي بنقطتين عموديتن. وكل بند يبدأ بحرف «استهلالي» capital letter وينتهي بنقطة، ولا يتضمن في معناه «واو» العطف أو حرف «أو». ومثال ذلك ما يلي:

يجب على كل حكومة محلية، داخل حدودها الجغرافية، أن تحتفظ بما يلي:

Within its geographical limits, a local government shall maintain:

a. National roads. — أ. طرق وطنية.

b. Provincial roads. — ب. طرق إقليمية.

c. Local government roads. — ج. طرق للحكومة المحلية.

d. Designated bicycle paths. — د. مسارات محددة للدراجات.

e. Designated footpaths. — ه. مسارات محددة للمشاة.

وبصفة عامة، في حالة القوائم الطويلة أو عندما تكون البنود طويلة نسبياً على ما يبدو، تعمل الفاصلة المنقوطة بشكل أفضل من الشرطة القصيرة.

وكثيراً ما يحل شكل القائمة مشكلات العبارات الوصفية أو الظرفية المثيرة للالتباس. انظر إلى هذا المثال الذي سبق أن ناقشناه:

– لا يجوز «لمحصل الضرائب» أن يحصّل الضريبة المذكورة في المادة (١٨) من العيادات أو المستشفيات الخيرية.

The Tax Collector may not levy the tax mentioned in section 18 on charitable hospitals or clinics.

إن الصائغ يمكنه بسهولة حل هذا الالتباس عن طريق استخدام التبنيد، على النحو التالي:

لا يجوز «لمحصل الضرائب» أن يحصّل الضريبة المذكورة في المادة (١٨) من–

The Tax Collector may not levy the tax mentioned in section 18 on-

a. charitable hospitals, — أ. المستشفيات الخيرية،

b. clinics. — ب. أو العيادات.

أو، بدلاً من ذلك، على النحو التالي:

لا يجوز «لمحصل الضرائب» أن يحصّل الضريبة المذكورة في المادة (١٨) من–

The Tax Collector may not levy the tax mentioned in section 18 on charitable -

a. hospitals, or — أ. المستشفيات الخيرية،

b. clinics. — ب. أو العيادات الخيرية.

وباستثناء الفروق الصغيرة في الشكل، هناك ثلاث قواعد تنطبق على كل أشكال التبنيد؛ هي ما يلي:

1. يجب أن تكون كل البنود في القائمة من نوعية واحدة، إما أسماء أو أفعال أو جمل.
2. يجب أن يساعد التبنيد، القارئ على فهم القائمة بشكل كبير عن طريق شكلها العام؛ ويتحقق ذلك عن طريق ترك مسافة بعد السطر الذي يحتوي على الشرطة القصيرة أو الفاصلة المنقوطة، وترك مسافة في بداية السطر قبل بنود القائمة، وعدم ترك مسافة بين البنود في القائمة، إذ إن ذلك سيساعد على توضيح العلاقة التبعية بين البنود في القائمة والعبارة التقديمية.
3. يجب أن يكون بمقدور القارئ أن يقرأ العبارة التقديمية وكل بند في القائمة على حدة كجملة مفهومة كاملة.

وعلى سبيل المثال، تخالف الجملة التالية القاعدة (٣) أعلاه:

يجب على كل حكومة محلية، داخل حدودها الجغرافية، أن تحتفظ بما يلي-

Within its geographical limits, a local government shall maintain-

a. national roads,	أ. طرق وطنية،
b. provincial roads,	ب. طرق إقليمية،
c. local government roads,	ج. طرق للحكومة المحلية،
d. designated bicycle paths,	د. مسارات محددة للدراجات،
e. designated footpaths, and	ه. مسارات محددة للمشاة،
f. Designating and constructing new bridges.	و. وتحديد وإنشاء جسور جديدة.

وفي المثال أعلاه، لا تصلح كجملة واحدة العبارة التقديمية مع البند (و) «يجب على كل حكومة محلية، داخل حدودها الجغرافية، أن تحتفظ .... بتحديد وإنشاء جسور جديدة.» لأن البند (و) يخالف القاعدة.

2. الجمل sentences

لتحويل أفكار معقدة بطبيعتها إلى جمل مفهومة، يعتمد الصائغون في كل مكان على التبنيد tabulation. وتقوم فكرة التبنيد على قواعد تبنيد القوائم. ومن أهم ما يميز الجملة المبندة عن القائمة المبندة أن الأولى تتضمن نصاً ليس فحسب يسبق القائمة وإنما أيضاً يمكن أن يأتي بعدها. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تحتوي الجملة على أكثر من قائمة واحدة.

وتطبق على الجملة المبندة القواعد التي تطبق على القائمة المبندة. وتتمثل الإضافة الوحيدة في أن النص الذي يسبق أو يتلو القائمة في الجملة المبندة يجب أن يتوافق مع كل بند على حدة عند قراءة النص والبند معاً. ومثال على ذلك، فكّر في الجملة المذكورة في تمرين 10-3 والتي تنص على ما يلي:

«كل من يُعيّن للعمل على أي خط سكك حديدية بوظيفة مهندس أو سائق قطار أو محصل أو عامل تحويلة أو رجل مطافئ أو عامل مقطورة مؤن أو حامل علم أو عامل إشارة، أو توليه مسئولية محطات أو عن بدء أو تنظيم أو تسيير قطارات على

خط السكك الحديدية، أو يُعيّن للعمل بوظيفة ربّان أو مهندس أو أي مسئول آخر على سفينة تسير بالبخار ويثبت أنه في حالة سُكر أثناء قيامه بتلك الواجبات، يُدان بارتكاب جنحة خطيرة».

إن هذه الجملة يمكن تبنيدها (مع عدم إجراء أي تصحيحات على نقاط الضعف الأخرى فيها) على النحو التالي:

«كل من يثبت أنه في حالة سُكر في أثناء:

أ. قيامه بالعمل على أي خط سكك حديد بوظيفة
1. مهندس، أو
2. سائق قطار، أو
3. محصل، أو
4. عامل تحويلة، أو
5. رجل مطافئ، أو
6. عامل مقطورة مؤن، أو
7. حامل علم، أو
8. عامل إشارة، أو

ب. توليه مسئولية
1. محطات،
أو عند
1. بدء، أو
2. تنظيم، أو
3. تسيير قطارات على خط السكك الحديد، أو

ج. قيامه بالعمل بوظيفة
1. ربّان، أو
2. مهندس، أو
3. أي مسئول آخر
على سفينة تسير بالبخار،

يُدان بارتكاب جنحة خطيرة».

وفي هذا التبنيد[6]، لاحظ كيف أن مستوى المسافات في أول السطر لمختلف العناصر يساعد المستخدمين على فهم أغراض القانون. وعلى سبيل المثال، تهدف المسافة في أول البنود أ، ب، ج إلى توضيح أنها تشكل جزءاً من الجملة التي تبدأ بالعبارة الافتتاحية «كل من ....». وهذه البنود تشير إلى فئات وظيفية معينة (مثلاً، ربّان، مهندس، أي مسئول آخر) تحت عبارة «قيامه بالعمل بوظيفة»، لتوضح ضرورة قراءتها بالتتابع مع تلك العبارة. وعن طريق أخذ نفس المسافة أمام بند «سفينة تسير بالبخار» مثل الأسماء الثلاثة المذكورة أعلاها، توضح أن على القارئ أن يفسر كل البنود الأربعة معاً. وفي الواقع، فإن مستوى المسافات الموجودة في أول السطر هو بمثابة رسم بياني للجملة.

تمرين 10-6: تبنيد الجملة

بدّد الجملة الخاصة ببيع علف الماشية الضار الموجودة تحت عنوان « 9 . حشو الجملة التشريعية» بالتفصيل بقدر الإمكان، بدون أن تغير بطريقة ملموسة الكلمات في الجملة.

11 استخدم صيغة المثبت ولا تستخدم صيغة النفي

بقدر الإمكان، إن لم يكن دائماً، استخدم صيغة الإثبات ولا تستخدم صيغة النفي. فلا تقل أبداً:

– لا يجوز لمن دون سن الثامنة عشرة أو أقل أن يصوت في الانتخابات

No person under eighteen years of age or less may vote in elections.

وإنما قل:

– يجوز لمن بلغ سن الثامنة عشرة أو أكثر أن يصوت في الانتخابات.

A person eighteen years of age or older may vote in elections.

وفضلاً عن أن الجملة التي في صيغة الإثبات تحتوي على كلمات أقل، يمكن للقارئ أن يفهم معناها بسهولة.

تمرين 10-7: استخدم صيغة الإثبات

أعد كتابة ما يلي:

١. يجوز إيواء الأشخاص المحتاجين، ممن ليس لهم أطفال، في الفنادق على حساب «وزارة الشئون الاجتماعية».

٢. لا تسري هذه المادة على المزارعين الذين لم يستخدموا، في أي وقت خلال الاثنى عشر شهراً السابقة، أكثر من خمسين عاملاً.

٣. لا يجوز لأي شخص لا يتمتع بالمواطنة عدم تسجيل نفسه في سجل غير المواطنين سنوياً.

6. لم يقضِ هذا التبنيد على استخدام صيغة المبني للمجهول أو المخالفة الصارخة لأساليب الصياغة الجيدة وإنما يهدف فقط إلى توضيح أنه رغم هذه المخالفات قد يساعد التبنيد على توضيح الجمل المعقدة.

12 تجنب استخدام صيغة «يكون» في كل أشكالها

في اللغة الإنجليزية، يثير فعل «يكون» to be، بطبيعته، الالتباس في سياقات كثيرة (انظر الفصل السابع). فأحياناً، يعني «يوجد» exist، كما في المثال التالي:

- يوجد في الولاية تسع مدن بها أكثر من مائة ألف شخص.

There are nine cities of over 100,000 population in the State.

وأحياناً، يعني «يعتبر» shall be considered as، كما في المثالين التاليين:

- في حكم القانون الخاص بالمعاشات، يكون مسئولو المقاطعة مسئولين بالولاية.

For purposes of the statute concerning pensions, county officials are state officers.

- يكون مرتكباً لجريمة القتل العمد، كل من .....

A person is guilty of murder under the following circumstances..

وأحياناً يعني «تتوفر فيه الخصائص أو المؤهلات»، كما في المثال التالي:

- يكون كل موظف خريجاً لإحدى الكليات الجامعية.

Each officer shall be a college graduate.

وفي اللغة الإنجليزية، تستخدم صيغة المبني للمجهول فعل to be كفعل مساعد. وهناك العديد من المعاني والاستخدامات الأخرى المحتملة لفعل «يكون» to be. ومع ذلك، نادراً ما تكون هناك حاجة لأن يستخدم الصائغ فعل «يكون».

وفي أغلب الأحوال، يؤدي استخدام صيغة أخرى للفعل، غير صيغة فعل «يكون»، إلى أن تكون الجملة أكثر دقة وأقصر؛ والأهم، أنها توضح الطرف الاجتماعي الفاعل المسئول عن الإجراء ذي الصلة. وحتى إذا رأى الصائغ للوهلة الأولى أنه ليست هناك أية مشكلة في استخدام فعل « يكون»، يمكن له أن يتجنب الكثير من المزالق وأن يحسّن أسلوب صياغته بعدم استخدام فعل «يكون».

تمرين 10-8: تجنب استخدام فعل «يكون»

أعد كتابة ما يلي:

1. تكون هناك سبعة تصنيفات للقتل الجنائي العمد في هذا القانون.
2. في حُكم نظام المعاشات، يكون مسئولا وطنياً المسئول الإقليمي.
3. يكون كل من هؤلاء المسئولين خريجاً لكلية جامعية.

13 استخدم مفردات تلائم مستخدمي القانون

فيما يتعلق بالتقارير البحثية، أشار الفصل السابع، بصفة عامة، إلى أنه يتعين على الصائغين أن يستخدموا مفردات تتماشى مع من سيقرؤون تلك التقارير، وليس فحسب مع القضاة والمحامين. وينطبق هذا الكلام على مشروعات القوانين[7]، مع بعض المحظورات الأخرى الصريحة، التي نوجزها فيما يلي:

لا تستخدم لغة قانونية مصطنعة legalese. على سبيل المثال، في اللغة الإنجليزية، لا تستخدم كلمات مثل Such(ومعناه «مثل هذا») أو said (ومعناها «المذكور») كصفات إشارة؛ وإنما استخدم، بدلاً من ذلك، كلمة that(ومعناها «ذلك») أو كلمة those (ومعناها «أولئك»). ولا تستخدم كلمة hereinabove (ومعناها «أعلاه») أو hereinafter (ومعناها «أدناه»)، وما شابه ذلك. وفي كل اللغات، توجد كلمات قانونية مصطنعة شبيهة بتلك الكلمات، وعليك أن تتجنبها تماماً.

لا تستخدم كلمات غير معروفة أو غامضة أو غير شائعة أو أجنبية. ولا تستخدم الكلمات الفنية إلا إذا اقتضى النص ذلك. وعلى سبيل المثال، لا تستخدم كلمة «بيروقراطي»، ولا تستخدم الكلمات المكونة من اختصارات حتى لو كان مشروع القانون يحتوي على مادة للتعريفات تشرح تلك الكلمات.

لا تستخدم أبداً عبارة mutatis mutandis (ومعناها «مع التغييرات الضرورية»)؛ وكثيراً ما يكتفي الصائغون الكسالى بأن يكتبوا أن القواعد التي سبق ذكرها تنطبق على الحالة الجديدة «مع التغييرات الضرورية في التفاصيل»، وذلك لتجنب تكرار مجموعة التعليمات المذكورة من قبل مع إدخال التغييرات الدقيقة اللازمة عليها.

لا تستخدم أبداً حكماً يبدأ بكلمة «يعتبر» deeming provision؛ ومثال ذلك ما يلي:

في حكم هذا القانون، تعتبر المركبات التي تجرها الخيول «سيارات».

In this Statute, horse-drawn vehicles are deemed to be automobiles.

ويمكن للصائغ دائماً أن يصل إلى نفس النتيجة باستخدام كلمة شاملة في متن القانون (على سبيل المثال، بدلا من كلمة «سيارات»، استخدم كلمة «مركبات») ثم يعرّف الكلمة الشاملة بحيث تلائم الغرض منها. ومثال ذلك ما يلي:

7. انظر:
Jack Stark, The Art of the Statue (1996), p 8;
Robert J. Martineau, Drafting Legislation and Rules in Plain English (1991);
Reed Dickerson, Legislative Drafting (1954), p 33.

يرى المؤلفون المذكورة مؤلفاتهم أعلاه وغيرهم أن لغة التشريع ينبغي أن تناسب من يحتمل أن يقرأه. «وتتجاهل كل هذه المواقف حقيقة أنه إذا اختلف الأشخاص حول معنى تشريع ما، فإن القاضي من المرجح أن يتوصل إلى تسوية نهائية للنزاع. وكذلك كون أن القضاة هم أكثر الناس الذين من المرجح أن يسيئوا فهم القانون عن عمد.... ولكل هذه الأسباب، ينبغي على الصائغين أن يضعوا في اعتبارهم أن جمهورهم الرئيس هو القاضي العمومي.»

في حكم هذا القانون، تشمل كلمة «مركبة» في معناها السيارات والمركبات التي تجرها الخيول.
In this Statute, ''vehicles" includes horse-drawn vehicles and automobiles.

ويمكن للصائغ، بدلاً من ذلك، أن يوضح المسألة مباشرة، على النحو التالي:

على قائدي المركبات التي تجرها الخيول الالتزام بالقواعد التي يحددها هذا القانون لقائدي السيارات.
The drivers of horse-drawn vehicles shall conform to the rules this statute prescribes for the drivers of automobiles.

تمرين 10-9: المفردات

أعد كتابة ما يلي:

1. على ناظر الوقف أن يستوفي الاقتراح قبل أن يقدمه إلى اللجنة.
2. تنطبق نفس القواعد المطبقة على طلبات التوظيف في وزارة العمل، مع التغييرات الضرورية، على طلبات التوظيف في وزارة المالية التي تتم بموجب القاعدة (٣).
3. يجب على المدعي أن يعلن المدعى عليه شخصيا أو يجوز له أن يرسل إخطاراً بتأجيل الدعوى عن طريق البريد المسجل.
4. قبل أن ينقل المدير العام التصحيحات المقترحة إلى اللجنة، يجب على الوزير أن يعتمد الأحكام المذكورة.
5. فيما يتعلق بإجازة الأمومة، يعتبر الرجال في حكم النساء.

14 ضع المفهوم الأكثر أهمية في نهاية الجملة؛ وضع العبارات التابعة والوصفية في الموقع الملائم

في مشروعات القوانين، كما في التقارير البحثية، يعد أفضل مكان للمفهوم الأكثر أهمية هو نهاية الجملة. ويعني ذلك ضمناً، بطبيعة الحال، أن العبارات التابعة التي توضح الظروف التي تسري فيها قاعدة ما (على سبيل المثال، الشروط والاستثناءات)، لا يكون مكانها في نهاية الجملة. ولكن، كثيراً ما يجد الصائغون أن من الملائم وضع تلك العبارات في بداية الجملة، وإن كان ذلك لا يحدث بشكل ثابت.

وبقدر الإمكان، ينبغي على الصائغين أن يحاولوا تجنب وضع العبارات الوصفية والظرفية بين الفاعل والفعل، أو بين الفعل والمفعول به. (وأحياناً، يكون من غير الممكن تجنب ذلك، ولكنه لا يحدث كثيراً).

تمرين 10-10: ضع الفكرة الأهم في نهاية الجملة

أعد كتابة ما يلي:

1. يجب على المدير أن يعقد اجتماعاً يضم ممثلاً عن العاملين في كل إدارة كلما وجد أن هناك تعارضاً بين التفسير الذي تعطيه إدارتان أو أكثر لهذه القواعد.

2. يجب على الموظف المسئول عن مكان الاقتراع أن يسمح لكل من يرغب في الاقتراع بأن يدلي بصوته على بطاقة مكتوب عليها «مختلف عليها»، إذا كان لدى الموظف بعد سماع الطرفين ما يدعوه للاعتقاد بأن من الإدلاء بصوته غير مؤهل للتصويت.
3. يجب على المحكم، بعد انتهاء الطرفين من مرافعاتهما، أن يبت في الأمر فوراً.
4. يجوز للمفوض، إذا تبين له أن ذلك من مقتضيات السلامة العامة والضرورات العامة واعتبارات الملاءمة العامة، أن يأمر أية شركة مرافق بأن تستخدم نظاماً معيناً للمحاسبة.

15 تجنب الإدماج بطريق الإحالة

يقع الصائغون أحياناً تحت إغراء تفادي تكرار مواد من قانون آخر. وعلى سبيل المثال، بدلاً من تكرار تعريف مقتبس بالكامل من قانون ذي صلة بالموضوع، قد يكتب الصائغ ببساطة أن الكلمة المستخدمة في مشروع القانون « لها نفس المعنى الموجود أمامها في المادة (٧) من قانون الإسكان لسنة ١٩٩٥». ويتطلب هذا الإدماج بطريق الإحالة ممن يقرأ القانون أن يبحث بشكل مضنٍ عن القانون المشار إليه. ومع ذلك، من الناحية العملية، لن يبحث عن مصدر تلك الإحالة غير المحامين لا سيما الذين يأملون في أن يعرفوا ما تعنيه الكلمة محل البحث. وينبغي على الصائغ أن يكرر في مشروع القانون الجديد التعريف الوارد في القانون القديم.

وإذا كان مشروع القانون يشير إلى قانون آخر (على سبيل المثال، إذا كان قانون آخر يحتوي على استثناء للقانون الجديد)، يمكن للصائغ أن يساعد القارئ بأن يضع في جملة اعتراضية بعد الإحالة إلى القانون الآخر بياناً مختصراً جداً بمضمون القانون المشار إليه. ويمكن للقارئ عندئذ أن يقرر ما إذا كان ينبغي عليه أن يعبأ بالبحث عن مصدر الإحالة. ومثال ذلك ما يلي «باستثناء ما تنص عليه المادة ٩٣ من قانون القابلات (التي تسمح للقابلات بوصف العلاج المتصل بمشكلات الحمل)، لا يجوز للصيدلي أن يملأ تذكرة طبية غير موقعة من ممارس طبي مرخص له». وتوضح الكلمات المكتوبة بخط مائل داخل القوسين الكبيرين للقارئ ما فيه الكفاية بحيث إنه، ما لم يكن القارئ مهتما بالقابلات، فلن يحتاج إلى الرجوع إلى قانون القابلات لمعرفة من لا تسرى عليهم هذه القاعدة.

16 ادخل الإحالة الداخلية بطريقة صحيحة

1. عام

إذا كانت هناك مادة تحيل إلى مادة أخرى في نفس مشروع القانون، فلا حاجة لأن يقول الصائغ «المادة ١٤ من هذا القانون»، إذ إن الإحالة إلى مادة في مشروع قانون عادة ما تشير إلى مادة في نفس القانون، ومن ثم، تكون عبارة «من هذا القانون» لا مبرر لها. وإذا كانت هناك مادة فرعية تشير إلى مادة فرعية أخرى في نفس المادة، فلا داعي لذكر رقمها. وعلى سبيل المثال، لا تقل في المادة الفرعية ٣ من المادة ١٣ «فيما عدا ما تنص عليه المادة الفرعية ٤ من المادة ١٣»؛ إذ إن من تقاليد الصياغة أن المادة الفرعية التي تحيل إلى مادة فرعية أخرى بدون ذكر مادة أخرى، تحيل إلى مادة فرعية من نفس المادة. ومن ثم، طبقاً لهذا التقليد، تعتبر عبارة «من المادة ١٣» في المثال السابق لا مبرر لها.

2. الاستثناءات الداخلية

كثيراً ما تنص مادة في مشروع قانون ما على قاعدة عامة، وتتضمن مادة أخرى أو مادة فرعية استثناء لتلك القاعدة. وفي تلك الحالة، ينبغي على الصائغ، سواء في القاعدة العامة أو في الاستثناء، أن يلفت الانتباه إلى المادة الأخرى. وتوضح العبارة المكتوب تحتها خط في المثال التالي هذه القاعدة.

«المادة (١٩):

1. باستثناء ما تنص عليه المادة الفرعية (٢)، لا يجوز للصيدلي أن يملأ تذكرة طبية موقعة من ممارس طبي مرخص له.
2. بصرف النظر عما جاء في المادة الفرعية (١)، إذا وصفت قابلة دواء يتصل بالحمل ووقعت التذكرة الطبية، يجوز للصيدلي المسجل أن يملأ تلك التذكرة.»

5 ملخص

تتطلب الإدارة الرشيدة أن يتخذ المسئولون الحكوميون قرارات غير تعسفية طبقاً لقواعد واضحة. وما لم تخضع عملية صنع القرار لقواعد واضحة لا لبس فيها، فلن يكون أمام المسئولين أي خيار آخر سوى ممارسة سلطتهم التقديرية. وكما يبيّن الفصل الرابع عشر، فإن كلا من السلطة التقديرية الرسمية غير المحدودة والسلطة التعسفية يُهيئان فرصاً للقرارات التعسفية وسوء استخدام الموارد الحكومية والقمع. وباعتبار أن ذلك جانبٌ رئيس من مهمتهم، يجب على الصائغين أن يكتبوا القواعد التي يصوغونها في شكل دقيق بما يكفي للتأكد من أن من يخاطبهم مشروع القانون يعرفون كيف ينبغي عليهم أن يتصرفوا.

وبالإضافة إلى ضرورة أن يتبع صانعو القوانين قواعد معينة، يقتضي معيار الإدارة الرشيدة أن يكون بمقدور المنتفعين من القانون أن يتنبأوا بسهولة بنتيجة القرارات الرسمية. ولا يمكن أن يحدث ذلك إلا إذا صاغ الصائغون مشروعات قوانين تتسم بدرجة عالية من التحديد والدقة والوضوح. ويقدم هذا الفصل ١٦ قاعدة لغوية من شأنها أن ترشد الصائغ لتحقيق ذلك الهدف. وهذه القواعد هي ما يلي:

1. تجنب استخدام الكلمات الغامضة.
2. تجنب استخدام الكلمات المثيرة للالتباس.
3. غطِّ كل نطاق المعنى.
4. استخدم الكلمة نفسها بالمفهوم ذاته؛ واستخدم كلمة مختلفة للتعبير عن مفهوم مختلف.
5. لا تستخدم الكلمات غير الضرورية.
6. استخدم الكلمات الواردة في القوانين ذات الصلة.

7. تجنب العبارات الوصفية والظرفية المثيرة للالتباس.
8. استخدم «واو» العطف وحرف «أو» بعناية.
9. تجنب «حشو» الجملة التشريعية (استخدم جملا قصيرة).
10. للتوضيح، استخدم التبنيد tabulation.
11. استخدم صيغة الإثبات ولا تستخدم صيغة النفي.
12. تجنب استخدام صيغة «يكون» في كل أشكالها.
13. استخدم مفردات كلمات تلائم مستخدمي القانون.
14. ضع المفهوم الأكثر أهمية في نهاية الجملة؛ وحدد موقع العبارات التابعة والوصفية.
15. تجنب الإدماج بطريق الإحالة.
16. أدخل الإحالات الداخلية بطريقة صحيحة.

ومثلما يجب على الصائغ أن يتجنب الكلمات الغامضة، عليه أن يراعي العديد من هذه القواعد بغض النظر عن اختلاف اللغة. وحتى قاعدة تجنب استخدام العبارات الإطنابية (مثل «لاغ وباطل» أو «يتوقف ويكف عن») يمكن أن تصلح تحذيراً مفيداً للصائغين غير المتحدثين باللغة الإنجليزية.

وقد لا تصلح القواعد الأخرى التي تمت مناقشتها في هذا الفصل للتطبيق بسهولة على اللغات الأخرى (على سبيل المثال، لا يحتاج الصائغون الصينيون إلى التحذير من استخدام المصطلحات اللاتينية). وقد تنشأ بعض القواعد من تاريخ وثقافة الدولة (مثل نشأة مهنة الصياغة البرلمانية الإنجليزية، إلى حد ما، من مهنة الكاتب العمومي). وقد تكون قواعد أخرى متأصلة في اللغة (مثل الالتباس المتأصل في فعل to be «يكون» في اللغة الإنجليزية). وهناك بعض اللغات، مثل اللغة الإنجليزية، توجد فيها نصوص عن الصياغة في تلك اللغة. وينبغي على الصائغين، الذين يستخدمون لغة لا يوجد بها دليل للصياغة، أن يسجلوا ويكتبوا وينشروا القواعد التي تبدو ملائمة لهم في لغتهم وثقافتهم لكي يسترشد بها الصائغون للتأكد من دقة ووضوح مشروعات القوانين التي يصوغونها.

الفصل الحادي عشر. الصياغة في حدود الدستور والقيود الأخرى

1 مقدمة

تُفرض على الصائغين، دون معظم الكتاب المبدعين، جملة من القيود لا يستطيعون منها فكاكاً؛ إذ عليهم مراعاة عدد كبير من الأوامر الرسمية، وتعليمات الوزارات المختصة، والدستور، واللوائح القانونية التي تنظم وضعهم، وكذلك التفسيرات الواردة في قانون التفسير، وغير ذلك. وتتوقف كيفية تعامل الصائغ مع المحظورات التي تفرضها هذه القيود على مدى تفهمه لمهمة الصياغة؛ فالذي يصدق خرافة أن مهمة الصائغ هي مجرد وضع صياغة «قانونية» لاحتياجات الجهة التي تكلفه بصياغة مشروع القانون (أو، بعبارة أخرى، أن الصائغ يلعب «دور المبلغ» فقط) قد يظن أن مسئوليته المهنية تقتضي منه فحسب أن يوضح أن «القانون» يحظر أن يكون الصائغ أداة لتحقيق أهداف الموكل. أما الذي يفهم مهمة الصائغ على أنها تقتضي المشاركة في القرارات الموضوعية وكذلك الشكلية المتعلقة بمضمون مشروع القانون (أي أن الصائغ يعمل كمفسر للسياسة)، فإنه سيتخذ منهجاً مختلفاً.

وفي مواجهة القيود التي قد يضعها القانون على الاستجابة لرغبات الموكل، لا يختلف الصائغون عن المحامين الآخرين، فالمحامي أحياناً يتعين عليه إبلاغ موكّله أن القانون يمنع عمل ما يريده الموكل. ومع ذلك، لا يريد الموكل سماع هذه الرسالة، فهو يريد مشورة المحامي بشأن كيفية تحقيق الهدف المرجو من خلال القانون، لا أن يسمع منه أن القانون يمنع ذلك. ولذلك، فإن المحامي الكفء بعد أن يوضح أن القانون يمنع تحقيق ما يريده الموكل، لا يستسلم، وإنما يؤدي هذا التوضيح إلى تحريك عملية البحث عن حلول قانونية بديلة لمشكلة الموكل. وبذات الطريقة، يذهب الوزراء والمشرعون إلى الصائغين لا لكي يبلغهم الصائغون بأن القانون يمنع صياغة مشروع قانونهم وإنما لمعرفة كيف يحققون أهدافهم من خلال القانون. وتقع على الصائغ الحاذق، من داخل محبس القيود المحيطة بصناعة القوانين، مسئولية استنباط حلول تشريعية تكون فعالة وفي الوقت نفسه جائزة قانوناً.

ويهدف هذا الفصل إلى معاونة الصائغين في بحثهم عن الحلول التشريعية المنسجمة مع الحدود القانونية لبلدانهم، كما يهدف أساساً إلى إثارة اهتمامهم بمراجعة المجالات التي تشغل بالهم لا سيما المجالات التي توجد فيها القيود القانونية بصورة مستمرة. ولأجل ذلك، يتناول هذا الفصل الأنواع الرئيسة من القيود الدستورية وغيرها التي تُحد من خيارات الصائغين؛ وهي ما يلي:

1. تعليمات الصياغة الصادرة إليهم.
2. الدستور.
3. المتطلبات الواردة في المنشورات الدورية الصادرة عن مجلس الوزراء، والخطابات الدورية لوزارة العدل، وقواعد السلوك في المؤسسات، وغير ذلك من الوثائق الرسمية.
4. قانون التفسير.
5. القواعد الخاصة بالتفسير القضائي للتشريع.
6. اللوائح الإدارية.

2 الصياغة في حدود التعليمات

يتعين على الصائغ الالتزام بتعليمات الوزارة المرسِلة بشأن مشروع القانون، وهذا لا يعني أن يشمر الصائغون عن سواعدهم ويبدأوا في الصياغة بمجرد تلقي تعليمات بذلك. إذ يجب عليهم أولاً التأكد من فهمهم لها؛ لأن من النادر أن تتضمن التعليمات المكتوبة أو ورقة التصور تفاصيل كافية أو قدراً من الوضوح يمكّن الصائغين من البدء في الصياغة بسهولة. ولعمل ذلك، يستكشف الصائغ الحاذق أولاً ما في عقول المسئولين المختصين بالوزارة (في حالة مشروعات القوانين المعقدة، يجب على الوزارة، بقدر الإمكان، أن تعيّن هؤلاء المسئولين ضمن فريق الصياغة؛ انظر الفصل الثاني).

ويتيح منهج حل المشكلات قائمة فحص لإرشاد الصائغ للتأكد من المعنى الدقيق للتعليمات. وطبقاً لتلك القائمة، يجب على الصائغ،

أولاً، أن يفهم المشكلة الاجتماعية التي يرغب المسئولون المختصون بالوزارة أن يحلها التشريع[1]، ونادراً ما تتضمن تعليمات الوزارة بشأن صياغة مشروع القانون، خصائص المشكلة. وعادة، يتعين على الصائغ أن يستخلص تلك التفاصيل من «الرؤية» أو «الأهداف» المعلنة للوزارة، وأيضاً من مشروع القانون المقترح. وغالباً ما يكون سبب فشل جهود الصياغة، أكثر من أي سبب آخر، هو عدم قدرة الصائغين على الفهم الكامل للمشكلة الاجتماعية التي يهدف مشروع القانون إلى حلها، ناهيك من فهم أسباب السلوكيات التي تخلق المشكلة.

ثانياً، يتعيّن على الصائغ القانوني إذا لم تكن لديه معرفة متخصصة بالمشكلة الاجتماعية التي يهدف مشروع القانون إلى حلها (وهو ما يحدث كثيراً)، أن ينقّب في ذاكرة الأعراف التي تتبعها الوزارة؛ إذ نادراً ما تبرز المشكلات الاجتماعية، التي تصل إلى مرحلة الصياغة، فجأة دون بوادر مسبقة. ودائماً ما تحتوي ملفات الوزارة أو رؤوس المسئولين المتمرسين فيها، على معلومات توضح وتشرح، وفقاً لظروف كل بلد، السلوكيات المسببة للمشكلة، كما تحدد تكاليف ومزايا الحلول الممكنة (انظر الفصل السادس).

وهذا لا يعني أن يستبدل الصائغون القانونيون المدربون رؤية مسئولي الوزارة برؤيتهم. وإذا ما أصر مسئولو الوزارة، بالمخالفة لنصيحة الصائغ، على مشروع القانون المعد وفقاً لمواصفاتهم الأولية (بافتراض أن تلك المواصفات دستورية وأن الصائغين لا يتقبلون على المستوى الشخصي مضمون تلك المواصفات؛ انظر الفصل الثاني)، يجب على الصائغ الانصياع لوجهة نظر الوزارة وصياغة مضمون المشروع كما ورد منها. وفي نهاية الأمر، يظل الموكل هو سيد الموقف.

تمرين 11-1: توصيف المشكلة الاجتماعية

طلب منك الوزير صياغة مشروع قانون عن أطفال الشوارع وأعطاك ورقة عن سياسة الوزارة في هذا الشأن تبدأ بالعنوان التالي: «ورقة التصور»:

1. انظر الفصل الثاني حول واجب الصائغين تجاه موكليهم.

-« لكل الأطفال في البلاد حق ثابت في التنشئة حتى سن البلوغ مع تمتعهم بكل الفرص التي تستوعب قدراتهم كبشر. ونتيجة للتنشئة غير السوية لأطفال الشوارع، لا تعاني أية جماعة أخرى في مجتمعنا من الحرمان مثلهم. وتهدف سياسة الوزارة إلى التأكد من أن لدى كل طفل مشرد الفرصة لتحقيق قدراته الكاملة كإنسان».

ثم تصف الورقة البرنامج الذي تتصوره الوزارة على النحو التالي:

- «ترى الوزارة ضرورة أن يعيش كل طفل مشرد مع والديه أو مع أسرة متبنية له أو في ملجأ لا يكون فيه أكثر من ١٥ طفلاً في سن مقارب لسنه، وأن يلتحق كل طفل مشرد بمدرسة وأن تكون لديه الفرصة للاستمرار في التعليم بالقدر الذي تسمح به مواهبه».

سؤال: لترجمة هذه التعليمات إلى برنامج تشريعي فعّال، ما الأسئلة التي ستطرحها على المسئولين المختصين في الوزارة؟

3 الصياغة في حدود الدستور

تقع على الصائغين مسئولية عامة بالنسبة إلى القضايا الدستورية التي يفرضها عليهم دورهم كأوصياء على حكم القانون (انظر الفصل الثاني). ويركز هذا الفصل على الجوانب الخاصة بتلك المسئولية التي تصطدم مباشرة بمهمة الصياغة.

أ- الصائغ والدستور

في معظم الدول ذات الدساتير المكتوبة يطغى مبدأ سيادة الدستور على مبدأ سيادة البرلمان[2]. وتقع على الصائغين، فيما يتعلق بأدوارهم المتعددة سواء كمحامين أو كمسئولين حكوميين - خاصة أولئك الذين يعملون بالجهة الرئيسة للصياغة المسئولة مباشرة عن احترام حكم القانون - مسئولية التأكُد من أن مشروعات القوانين التي يصوغونها متفقة مع الدستور. وعندما يكتب صائغ، لدواعٍ عملية، أحكاماً تشريعية قد يثبت عدم دستوريتها، يكون قد ترك، في هذه الحالة، فقط الجهات المنوط بها التنفيذ عُرضة لتقاضٍ مكلِف. ولهذا يجب على الصائغ أن يتفحّص بعناية التعليمات الوزارية للتأكد من أن مشروع القانون المطلوب يقع ضمن حدود الدستور، وعليه من واقع مسئوليته المهنية أن ينصح الوزارة التي تعطي التكليف، بالتعقيدات الدستورية المحتملة، وأن يجد السبل الكافية لتمكين الوزارة من تحقيق أغراضها ضمن الحدود الدستورية.

ولكن ماذا يفعل الصائغ إذا أصرت الوزارة على أن يُدخل في مشروع القانون نصاً غير دستوري؟ بطبيعة الحال على الصائغ أن يشاور رؤساءه في الإدارة، خاصة من يشغل منصباً يماثل منصب رئيس الصائغين البرلمانيين Chief Parliamentary Counsel . وعندما ترى السلطات العليا أن مشروع القانون المقترح يجب أن يتم وفقاً لمواصفات

2 . اتبع التقليد البريطاني مبدأ سيادة البرلمان. وإلى الآن، لا تمتلك بريطانيا دستوراً مكتوباً. وحتى عام ١٩٩٤، عندما أقرت جنوب أفريقيا أول دستور بعد سياسة التفرقة العنصرية، كانت تتبع نفس المبدأ. (والآن، مثل معظم الدول، تتبع جنوب أفريقيا، أيضاً، مبدأ سيادة الدستور).

الوزارة، لا يكون لدى الصائغ في معظم الدول خيارات تُذكر سوى أن يصوغ القانون حسب التعليمات الصادرة إليه. (في بريطانيا، جرى العرف على أن يتمتع رئيس الصائغين البرلمانيينChief Parliamentary Counsel ، بوصفه المسئول القانوني للملك، بنفس الاستقلالية التي يتمتع بها القاضي. وإذا رفض رئيس الصائغين البرلمانيين تعليمات الوزارة استناداً إلى عدم دستوريتها، فلا يمكن استئناف هذا القرار).

ولكن نادراً ما تصل الأمور إلى هذا المأزق، فالصائغون يستطيعون على الدوام إيجاد مخرج دستوري لاستيعاب المشكلة التي ترغب الوزارة في حلها. وهذه المهارة تجعل الصائغ المبتكر شخصاً ذا قيمة خاصة عند الحكومة.

تمرين 11-2: سيادة الدستور

كيف وبأية صورة يؤكد دستور بلدك على سيادة الدستور؟

ب. الصياغة مع الاهتمام الدائم بالدستور

تفرض الدساتير على الدوام قيوداً على موضوعات التشريع. ففي أوروبا خلال الربع الثاني من القرن التاسع عشر، عملت الدساتير البورجوازية الديمقراطية الأولى على رسم خطوط فاصلة بين سلطة الحكومة والحقوق الخاصة، وقد استمر هذا التقليد حتى بالنسبة إلى الدساتير غير التقليدية[3] التي استهدفت أساساً تفويض الحكومة تطوير المؤسسات الموروثة التي هي بحاجة للتغيير والتطوير. وظل مبدأ تقييد السلطة الحكومية أحد أهداف الدستور الأساسية. ولا يدخل ضمن أهداف هذا الدليل إجراء تحليل مفصّل للدساتير، فذلك يمكن الحصول عليه من حضور دورة في القانون الدستوري، لكن هذا القسم معني فقط بالتعليق على بعض المجالات التي يجب على الصائغ أن يخطو فيها بحذر واضعاً القيود الدستورية تحت بصره بصفة دائمة.

1 حقوق الإنسان

تظهر القيود المفروضة على الحكومة بموجب الدستور بشكل رئيس في أحكامه الخاصة بحقوق الإنسان، والتي يجب على الصائغين أن يكونوا على دراية بها. ولقد ظهرت هذه الحقوق تاريخياً في صورة مطلب متكرر للديمقراطية ومناهضة الحكم المطلق. ففي أواخر القرن الثامن عشر جاء أولاً الحق في حرية التعبير وحرية الصحافة ثم حق الحماية من التطبيق التعسفي للقانون الجنائي. وبعد أكثر من قرن، ظهرت المساواة في الحقوق بالنسبة إلى النساء، وبعد ذلك بفترة قصيرة جاءت حقوق الأقليات، وفي أواخر القرن العشرين حقوق التنمية. ولقد ساعدت لغة الحديث عن حقوق الإنسان دائماً على إضفاء الشرعية على حقوق المحرومين.

٣ . لمعرفة الاختلاف بين الدساتير التقليدية والدساتير غير التقليدية انظر:

R.B. Seidman, zPerspectives on Constitution Making: Independence Constitutions for Namibia and South Africa{, 3 Lesotho Law Journal 45 (1987).

ووقفت الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، داخل قاعات المحاكم في كثير من الدول، كدروع ثابتة لحماية الحرية الإنسانية. (ولأن تكييف الدعوى تحت اسم «حقوق الإنسان» لا يُوضح من هو الذي يجب أن يفعل وماذا يفعل، تعاني مفردات حقوق الإنسان بالنسبة إلى الصائغ عيوباً خطيرة، انظر الفصل التاسع).

ويتعيّن على الصائغين أن يكونوا على دراية بالأحكام الخاصة بحقوق الإنسان في الدستور لسببين؛ الأول، لأن عليهم أن يزوّدوا مشروعات القوانين التي تقع في حدود مشورتهم بالمبررات، والثاني، لأن خصوم مشروع القانون يطلّعون على هذه الأحكام بغرض الهجوم عليه، ولو بالادعاء بتوسيع نطاق حقوق الإنسان. (فمثلاً تحت عنوان «حقوق الإنسان» في ممارسة ثقافته، هاجمت بعض الانتقادات مشروع قانون يهدف إلى توسيع مشاركة المرأة في الشئون المدنية والسياسية والثقافية والاقتصادية).

وتحوي بعض أحكام مواد حقوق الإنسان شروطاً استثنائية واسعة تسمح بخرق هذه المواد عندما تكون «معقولة ومبررة في مجتمع ديمقراطي». ولتقييم تداعيات هذه المواد على حريات الإنسان، يجب على الصائغين دراسة الممارسات الدولية في هذا الشأن للتعرف إلى الحدود التي يمكن أن يتسامح فيها المجتمع الديمقراطي. ومن ثم، يجب على الصائغ أن يكون ملماً بالمواثيق الدولية التي تتعامل مع حقوق الإنسان.

تمرين 11-3: أحكام حقوق الإنسان الدستورية

ادرس أحكام حقوق الإنسان الدستورية في بلدك، ثم أجب عن الأسئلة التالية:

1. كيف يستجيب الصائغون في بلدك لتعليمات بصياغة مشروع قانون يلغي الكفالة في قضايا السطو المسلح؟
2. كيف يستجيب الصائغون في بلدك لتعليمات بصياغة مشروع قانون يمنع تنظيم المواكب في الشوارع العامة بدون موافقة رئيس الشرطة المحلية للاحتجاج على سياسة الحكومة؟
3. كيف يستجيب الصائغون في بلدك لتعليمات بصياغة مشروع قانون:
   أ. إذا كان المتوفى بدون زوجة ولم يترك وصية، اعط ممتلكاته لأقاربه وفقاً لنظام القانون العرفي للمتوفى (بعض القوانين العرفية تترك كل ممتلكات المتوفى لأشقائه الذكور)،
   ب. في حالة عدم وجود نظام قانوني عرفي محدد ينطبق على المتوفى خلال حياته، اعط ممتلكاته لأولاده أو أقرب الأقارب بالتساوي،
4. كيف يستجيب الصائغون في بلدك لتعليمات بصياغة مشروع قانون ينص على فرض ٥٪ رسماً (أي ضريبة) لمرة واحدة فقط على كل شخص مقيم من صافي قيمة ثروته؟
5. كيف يستجيب الصائغون في بلدك لتعليمات بصياغة مشروع قانون يطلب من نقابة العمال الحصول على إذن من مسجل نقابات العمال قبل توجيه دعوة للإضراب ضد صاحب العمل؟

2 تعديل الدستور

يتطلب إصدار تعديل للدستور في معظم الدول، عادة، إجراءات خاصة وأغلبية غير عادية عند التصويت من جانب المشرعين، وأحياناً إجراء استفتاء. ومن الطبيعي أن يراجع الصائغ هذه الإجراءات في الدستور عند تكليفه بصياغة تعديل دستوري.

تمرين 11-4: تعديل الدستور

ادرس الأحكام الخاصة بمواد تعديل الدستور في بلدك. هل تطلب هذه الأحكام أية شكليات خاصة عند صياغة أو إصدار قانون بتعديله؟

3 إجراءات إقرار وإصدار القوانين

تنص الدساتير عادة على إجراءات تفصيلية لإقرار التشريعات، مثل تحديد من يحق له اقتراح مشروع القانون، ومسار هذا المشروع في البرلمان (مثل لجنة الاستماع والقراءات الأولى والثانية والثالثة له)، وموافقة الرئيس على الإصدار والنشر. وفي نظام المجلسين النيابيين توجد قواعد خاصة بشأن تقديم وإقرار مشروعات القوانين في كل منهما. ويتوقع موكلو الصائغ منه النصيحة حول هذه المسائل.

تمرين 11-5 :الأحكام الإجرائية

ما الأحكام التي يتضمنها الدستور في بلدك (إن وجدت) حول ما يلي:

1. من الذي يحق له تقديم مشروع قانون للهيئة التشريعية القومية أو الإقليمية في المكان الذي تعمل فيه؟
2. من وما العوامل التي تحدد أيّة لجنة تشريعية تختص بمشروع القانون الذي تصوغه؟
3. ما الإجراءات التي تلي تقديم مشروع القانون إلى الهيئة التشريعية؟
4. إجراءات إصدار مشروع القانون (هل يطلب الدستور نشره في الجريدة الرسمية، على سبيل المثال؟).
5. الأحكام المعينة الخاصة بمتطلبات مشروع القانون لكي يعرض على مجلس معين من مجلسي الهيئة التشريعية.

4 القوانين التي تقيد أو تتنازل عن السلطة التشريعية

بنهاية القرن العشرين أصبحت جميع الدساتير، من الناحية العملية، تفصل بين سلطات كل من المؤسسات التشريعية والتنفيذية والقضائية. ومنحت غالبية هذه الدساتير الهيئة التشريعية سلطة وضع القوانين، في حين أعطت للإدارات التنفيذية سلطة تنفيذها. وكان ذلك مقدمة لتناقض دستوري وضح فيما بعد، إذ أجازت الهيئة التشريعية في معظم البلاد قوانين كثيرة تخول الجهات التنفيذية المسئولة السلطة، على نطاق واسع غالباً، في أن تصوغ وتسن لوائح (اللوائح التنفيذية للقوانين، انظر الفصل الخامس). وبقدر ما تسمح الهيئة التشريعية للجهة التنفيذية بأن تسن تشريعات فرعية، تتنازل عن جزء من سلطتها التشريعية التي منحها لها الدستور.

وفي عالم اليوم المعقد، لا تستطيع الحكومات القيام بوظائفها فحسب من خلال حدود القوانين ذاتية التنفيذ (التي لا يجوز فيها تفويض السلطة)، فهي تحتاج كذلك إلى القوانين غير ذاتية التنفيذ (التي تُجيز تفويض السلطة)، (انظر الفصل الخامس). وفي البلد الذي يخول الدستور فيه الهيئة التشريعية السلطة التشريعية، مع استبعاد أحكام الطوارئ، تصبح سلة القوانين غير الدستورية هي مصير أي قانون يهدف إلى إعطاء الرئيس سلطة الحكم عن طريق إصدار المراسيم. ومن جانب آخر، تجيز كل الدساتير تفويض سلطات محددة بدقة ومقيدة بقيود فعالة، وعادة ما تكون واجبة النفاذ قضائياً، على حرية الوزارات في إصدار التشريعات الفرعية، وتنص على إجراءات ومعايير ملائمة لممارسة تلك السلطة. ومع ذلك، لا يوجد مكان يميّز بوضوح الحد الذي يوصم مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ عند تجاوزه بشبهة عدم الدستورية.

ومن ثم، يجب على الصائغ أن ينتبه إلى مشروعات القوانين التي تعتزم تفويض جهات، بخلاف الهيئة التشريعية، سلطة وضع قواعد قانونية. وتتطلب هذه المشروعات مهارة كبيرة من الصائغ للتأكد من أنها تضع معايير دقيقة تقيد سلطة تحديد متى وكيف تضع الجهات المعنية هذه القواعد، وكذلك يجب على الصائغ أن يشترط أن تضع الجهات المعنية تلك القواعد من خلال إجراءات تتسم بالعلانية والشفافية والمساءلة.

وتجيز بعض الدساتير أيضاً إصدار قرارات رئاسية لها قوة التشريع، وينبغي على الصائغين كتابة مشروعات هذه القرارات بعد مراجعة الأحكام الدستورية ذات الصلة في بلدهم.

5 القوانين التي تمس مجالات خاصة وحساسة في الجهاز الحكومي

تعرّف الدساتير علاقات حكومية معينة، ولتحاشي احتمال الاعتداء على تلك العلاقات، يجب على الصائغين أن يراعوا الحدود المعّرفة دستورياً.

أ. الخدمة في الجهاز الحكومي

تخص الدساتير الحديثة على الدوام جهات حكومية محددة بسلطات تعيين ونقل العاملين، فعلى سبيل المثال، تخص المادة (٥٥) من دستور سريلانكا لجنة الخدمة العامة بسلطات «تعيين ونقل وتأديب وفصل الموظفين العموميين». ولقد أسقطت محاكمها نصاً قانونياً كان يقضي بأن «يحل مدير الخدمات الصحية محل مفوّض الطب الطبيعي في ممارسة الاختصاصات المفوّضة إليه» استناداً إلى أن من سمح له البرلمان بالتعيين في الواقع هو الذي يعين مفوّض الطب الطبيعي وليس لجنة الخدمة العامة. ولأسباب مماثلة، حكمت المحكمة نفسها بعدم دستورية حكم ينص على أن «موظف مصلحة البريد الذي لا يُمنح فرصة عمل في هيئة بريد سريلانكا لا يعتبر متقاعداً من الخدمة العامة»، وقضت المحكمة بالنسبة إلى النص الأخير بأنه افتأت على صلاحيات الفصل التي أعطاها الدستور للجنة الخدمة العامة.

ب. الانتخابات

تنشد معظم الدساتير الديمقراطية، كهدف مركزي، ضمان استمرار الشكل الديمقراطي للحكم. ويتضمّن كل تعريف للديمقراطية المطالبة بانتخابات حرة تنافسية. وما لم ينتبه الصائغ، يمكن لمشروع قانون، يؤثر على حق التصويت أو إجراءات الانتخاب، أن يصطدم مع أي من هذه الأحكام.

ج. السلطة القضائية

تُنشئ الدساتير، عادة، السلطة القضائية كأحد الأفرع الثلاثة الرئيسة للحكم، ومن المرجح أن تحدث عاصفة دستورية إذا حاول أي مشروع قانون أن ينال من سلطة القضاء أو يخول تلك السلطة إلى السلطة التنفيذية أو البرلمان.

د. امتيازات السلطة التنفيذية

تمنح الدساتير، عادة، السلطة التنفيذية صلاحيات وامتيازات شاسعة. ومرة أخرى عند صياغة تشريع يلامس عن قرب هذه الصلاحيات يجب على الصائغين عند الصياغة وضع دستور بلدهم نصب أعينهم. وعلى وجه التحديد تمنح الدساتير في المعتاد صلاحيات معينة لموظفين مخصوصين يعملون عادة في السلطة التنفيذية (مثل المراقب العام للحسابات، وقوات الدفاع والأمن، والمدعين العموميين)، ويجب على الصائغين تجنّب الصياغة التي تمس هذه الصلاحيات.

هـ. فواتير الحسابات المالية

تتضمن الدساتير، عادة، أجزاء رئيسة عن إدارة الأموال. فهي بصورة متكررة تستلزم صندوقاً لأداء الديون العامة توضع فيه كافة مدخلات الحكومة (مع بعض الاستثناءات)؛ وإجراءات للمحاسبة المالية والتدقيق وضمان المسئولية وأحياناً تطالب بوضع قيود على سلطات وزارة المالية عند اقتراح تخصيص للأموال أو فرض لضريبة. وعلى الصائغين عند كتابة مواد أي مشروع قانون يتعلق بالتمويل، الرجوع للأحكام المالية في الدستور. (ومعظم الدول لديها تشريعات كثيرة ومتنوعة عن إدارة المال والتمويل مثل قانون الميزانية وقانون تدقيق الحسابات والخزانة وقانون إجراءات الموازنة العامة. ويجدر بالصائغ الذي يخاطر بصياغة بند عن تمويل شرط مالي أن يرجع إلى هذه القوانين العامة).

و. المستويات المختلفة للحكم

بنهاية القرن العشرين، أدى الاتجاه نحو لامركزية الإدارة إلى جعل المستويات المختلفة لسلطات الحكومة من أكثر القضايا التي يتعامل معها الصائغون بشكل متكرر. وتحتوي معظم الدساتير نتيجة لذلك على قوائم مفصّلة بالسلطات التي تختص بها حصرياً الحكومة القومية، وتلك التي تختص بها الحكومة الإقليمية، وأحياناً التي تختص بها الحكومة المحلية. كما تحتوي بشكل مألوف أيضاً على قائمة بالسلطات المتداخلة، محددة ماهية الموضوعات التي يمكن أن تشرع القوانين فيها الحكومة القومية أو الإقليمية أو المحلية، وفي المعتاد تقدم هذه الدساتير قواعد لحل التنازع بين القوانين المعروضة من جانب هذه المستويات المختلفة. والصائغون في هذه المساحة أيضاً عليهم عند قيامهم بالصياغة أن يوجهوا أعينهم صوب الدستور.

تمرين 11-6: عن أحكام الفصل بين السلطات

ادرس الأحكام الدستورية في بلدك المتعلقة بالموضوعات التي نوقشت في القسمين الفرعيين ٤ و٥ من القسم ب.

4 لصياغة في حدود مذكرات مجلس الوزراء والمنشورات الدورية لوزارة العدل وقواعد السلوك في المؤسسات

تمثل مذكرات مجلس الوزراء ومنشورات وزارة العدل الدورية وقواعد السلوك في المؤسسات على اختلاف أنواعها مجموعة أخرى من قيود الصياغة. ويختلف المكان الذي توجد فيه مثل هذه اللوائح من بلد إلى آخر. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون المكان الذي يجد فيه الصائغون في بلد ما، الإجراءات التي يسير عليها مشروع القانون منذ أن ظهر كفكرة ذكية إلى أن أصبح مشروع قانون مكتملاً وافق عليه مجلس الوزراء، هو مذكرة مجلس الوزراء. في حين، تظهر هذه التفاصيل في بلد آخر، في قواعد السلوك في المؤسسات أو في منشورات وزارة العدل الدورية.

تمرين 11-7: اللوائح الإجرائية

1. في أي مجموعة من اللوائح تصف بلدك الإجراءات التي يتعين على الصائغين اتباعها عند التحضير لمشروع قانون للعرض على مجلس الوزراء ثم الهيئة التشريعية بعد ذلك؟ وبماذا تصف هذه اللوائح؟
2. على ضوء ما قرأته في هذا الدليل، كيف تُقيِّم هذه اللوائح؟

5 الصياغة في حدود قانون التفسير

لدى كل الدول تقريباً «قانون تفسير» يسري عادة على كل قانون في ولايتها القضائية. ويتعين على الصائغين معرفة أحكامه والتقيد بها أكثر من أي قيود أخرى فيما عدا الدستور.

أ. الأحكام الخاصة بقانون التفسير

يتضمّن قانون التفسير، عادة، ثلاثة أنواع من الأحكام تتناول ما يلي:

1. تعريف مفردات الكلمات والتعبيرات.
2. القواعد العريضة للتفسير التشريعي.
3. قواعد متنوعة بشأن نشر القوانين، وإسناد أو فرض السلطات والواجبات، وغير ذلك.

1 التعريفات

تشتمل قوانين التفسير، عادة، على وعاء مملوء بتعريفات كلمات وعبارات أدخلها، تاريخياً في القانون، شخص ما لسبب أو لآخر. وتستخدم المحاكم هذه التفسيرات القياسية في تفسير القانون. وعلى سبيل المثال، تنص معظم قوانين التفسير على أن كلمة «شخص» تشمل الشخص الطبيعي والشخص الاعتباري، وكلمة «فرد» تعني إنساناً. وفيما عدا ذلك، تكشف قوائم الكلمات والتعبيرات الموجودة في قوانين التفسير في مختلف الدول عن عدم وجود تطابق كبير بين هذه الكلمات والتعبيرات. وإذا أراد الصائغ استخدام كلمة أو تعبير موجود في قانون التفسير في بلده عند كتابة مشروع قانون، يجب عليه اتباع التفسير الذي ينسبه القانون إلى تلك الكلمة أو التعبير.

2 تفسير التشريع

يتضمّن قانون التفسير أيضاً، عادة، أحكاماً ذات مجال أوسع نوعاً ما مما تتناوله القضايا المتواترة في التفسير التشريعي. وفيما يلي بعض الأمثلة:

- كيفية حساب عدد معين من الأيام (عندما يطلب القانون اتخاذ تصرف ما خلال عدد محدّد من الأيام، تستبعد كثير من قوانين التفسير، عند احتساب عدد الأيام، اليوم الأول وتحسب اليوم الأخير، وبعضها يستبعد يوم الأحد وأيام العطلات).
- التذكير والتأنيث (عادة، تشمل صيغة المذكر، صيغة المؤنث[4]).
- تتضّمن صيغ المفرد والجمع بعضهما البعض (وهي قاعدة تُسوغ للصائغ الكتابة بصيغة المفرد).
- القواعد العامة بشأن أداء المهام وتنفيذ الواجبات. وكثيراً ما تشمل هذه القواعد ما يلي:

أ. إذا كلّف قانون ما طرفاً فاعلاً بسلطة أو واجب، يجوز لذلك الطرف، من وقت إلى آخر، أن يمارس هذه السلطة وأن يؤدي هذا التكليف.

ب. إذا خوّل قانون ما سلطة وضع لائحة، فذلك يستتبع سلطة إلغائها أو تعديلها.

ج. إذا فرض قانون ما على وزير بالاسم أو مصلحة ما أو شخص مسئول، سلطة أو مسئولية، فهذه السلطة أو المسئولية تنتقل لمن يُعينه الرئيس أو رئيس وزراء الإقليم.

د. إذا فرض قانون ما على وزير بالاسم، سلطة أو مسئولية، يجوز للوزير، فيما لم يرد فيه نص خلاف ذلك، أن يُفوض هذه السلطة أو المسئولية إلى شخص آخر (القاعدة التي تسّوغ للصائغ أن يسند إلى الوزير واجبات معينة لعلمه أن مسئولي الوزارة سيمارسون فعلياً السلطة الممنوحة، انظر الفصل التاسع[5]).

هـ. النتائج المترتبة على إلغاء وإحلال القوانين (عادة، عندما يُلغي قانون قانوناً آخر ويحل محله، يظل القانون الملغى سارياً لحين نفاذ القانون الجديد).

و. تأثير إلغاء القوانين (انظر الفصل الثالث عشر).

ز. تاريخ سريان القانون الجديد (انظر الفصل الثالث عشر).

3 متفرقات

تتضّمن بعض قوانين التفسير كذلك مجموعة من الأحكام المتنوعة التي قد تحوي قواعد، من المحتمل وجودها في مذكرات مجلس الوزراء أو في المنشورات الدورية لوزارة العدل في النظم القانونية في دول أخرى. وطبقاً لتلك القواعد، يجب نشر التشريعات البرلمانية والتشريعات الفرعية واللوائح في الجريدة الرسمية. وتتضمن بعض قوانين التفسير، مثل قانون هونج كونج، أحكاماً تُفوض جهة ما اتخاذ خطوات للاستعداد لمهمة موكلة لها بتشريع لم يدخل بعد حيز النفاذ.

4. يعد هذا مخالفة واضحة للقاعدة التي تنص على أنه لا يجوز استخدام كلمات في التعريف بطرق تتعارض مع معناها الشائع. ومؤخراً، بدأ الصائغون في استخدام لغة تتجنب صيغة التذكير والتأنيث.

5 . يُقال إن أي وزير في إنجلترا لا ينظر عادة إلا في ٢٪ تقريباً من الخطابات الموقعة باسمه.

ب. استخدام قانون التفسير

هل يجب على الصائغين أن يعتمدوا على قانون التفسير في وضع التعريفات الأساسية؟ مثلاً، هل يجب على الصائغ أن يكرر في مشروع القانون أن كلمة «الشخص» تتضمن الشخص الاعتباري؟ أو عبارة «يجوز للوزير أو الشخص الذي يعينه ممارسة سلطات معينة»؟ وبالنسبة إلى احتساب عدد الأيام، استبعاد اليوم الأول وحساب اليوم الأخير، واستبعاد أيام الآحاد والعطلات؟ أم من الأفضل للصائغ أن يهمل ذلك التكرار ويركن إلى قانون التفسير لتقديم التعريفات اللازمة؟

هنا يمكن للصائغ أن يفعل أيًّا من الأمرين، وعموماً في حالة إهمال الصائغ لهذه التعريفات، سيقدمها قانون التفسير النافذ، وهنا تتنافس في الصياغة على ما يبدو وجهات نظر ثلاث، نوجزها فيما يلي:

1. على الصائغين، بقدر المستطاع، استخدام عدد قليل من الكلمات وتأييد وجوب الاعتماد على قانون التفسير.
2. يعني مبدأ ضرورة أن يخدم القانون مستخدميه أيضاً ضرورة أن يستخدم الصائغون قانون التفسير، فمن المفترض أن يكون جمهور مستخدمي القانون بشكل يومي (القضاة والمحامون والمسئولون) ملمين بتعريفات وقواعد قانون التفسير ويتوقعون أن يستخدمها مشروع القانون في صياغته، وهذا يطرح بقوة حقيقة أن على الصائغين، فيما عدا الأسباب الهامة والأساسية، عدم تقديم تعريفات غريبة وغير شائعة تختلف عن تلك التي وردت في قانون التفسير.
3. ضرورة أن يصوغ الصائغون مشروعات القوانين في بعض الحالات بصورة مفهومة لقرائهم، بحيث تشتمل على تعريفات قانون التفسير، لأن الناس العاديين في النهاية ليسوا مطلعين على هذا القانون.

ويشير هذا الملخص الموجز، على ما يبدو، إلى ضرورة أن يعتمد الصائغون على قانون التفسير باستثناء الحالات التي قد يتسبّب فيها القانون في حدوث سوء فهم خطير بين المستخدمين العاديين للقانون الجديد.

تمرين 11-8: استخدام قانون التفسير

أعد كتابة الأجزاء التالية المأخوذة من عدد من مشروعات القوانين بحيث تأخذ في الاعتبار قانون التفسير الذي يتضمن الأحكام العريضة المبينة في هذا الجزء من الفصل أو التي ورد ذكرها فيما يتصل بالتمرين المعني.

1. ينص قانون التفسير بإحدى الدول على ما يلي «تأخذ الكلمات والعبارات التالية المعاني قرينة كل منها علي التوالي، ما لم يقتض سياق النص غير ذلك، أو ما لم يرد غير ذلك في أي قانون آخر. وتحديداً، يشمل لفظ «الشخص» أية مجموعة من الأشخاص الاعتباريين أو غير الاعتباريين». لكن مشروع القانون الماثل يتضمن المادة التالية في هذا القانون، يشمل لفظ «الشخص» الهيئات الاعتبارية.
2. إذا كان قصْد الصائغ أن يودع المتقاضي رده خلال ثلاثة أسابيع وفقا للتقويم الميلادي من تاريخ تبليغه باستدعاء المحكمة له وإعلانه بالدعوى، ويتضمن مشروع القانون المادة التالية: «يجب على المّدعى عليه إعلان المدعي برده خلال ٢١ يوماً من تبليغه بالاستدعاء إلى المحكمة وإعلانه بالدعوى». ولكن قانون التفسير يستبعد، عند احتساب الأيام، أيام الآحاد والعطلات. انقد صياغة هذه المادة.

3. إذا كان قصْد الصائغ فرض مسئولية مالية شخصية على مدير معرض عن الإصابات الناجمة نتيجة الإهمال في أو صيانة الآلات والمعدات بالمعرض، ويتضمن مشروع القانون المادة التالية «يدفع الشخص أو الأشخاص المسئولون عن المعرض، كل على حدة، تعويضاً معقولاً للشخص المصاب نتيجة إهمال شخص أو أشخاص يديرون أو يقومون بصيانة الآلات والمعدات في ذلك المعرض»
4. «يجوز للوزير من حين لآخر أن يصدر أو يعدّل أو يلغي اللوائح الخاصة بتنفيذ أغراض هذا القانون»
5. «المادة(٥٧): يجوز للوزير أو من يفوضه أو لموظف بمكتبه معيّن منه الموافقة على طلب قُدم بموجب المادة (٥٦)».
6. «يجب على وزير الإسكان أو الوزير الذي يعينه الرئيس لتطبيق هذا القانون تقديم تقرير سنوي للبرلمان عن تنفيذه».

6 الصياغة في حدود قواعد التفسير القضائي للتشريعات

بمجرد تحول مشروع القانون إلى قانون، يكون في متناول الجميع، سواء كانوا من المواطنين العاديين أو المسئولين التنفيذيين أو القضاة، لكن هذا القانون سيفشل في تحقيق الهدف المرجو منه إذا لم يفهمه القارئ بذات المعنى الذي قصده من صاغوه (بلغة الشكل 10-1، إذا لم يعط المستمعون auditors الرمز symbol (أي، القانون) نفس المعنى المشار إليه referent الذي كان في ذهن المتحدثين utterer (أي، المشرّعين). ورغم ذلك، يتحدد المعنى النهائي للقانون، في غالبية النظم، عن طريق تفسير القضاة له وليس عن طريق ما قصده الصائغون. (لكن في نظم قليلة، مثل نظام الصين، تختص بعض الهيئات الأخرى بسلطات دستورية في تفسير التشريعات). ولهذا يجب على الصائغين في الواقع النظر باستمرار وباهتمام إلى القضاة.

وكما أوضحنا في الفصل العاشر، يبدأ أول استفسار عن معنى التشريع بالسؤال التالي: ما الذي يمكن أن يعنيه المتحدث العادي من هذه الكلمات لو أنها صدرت منه، وقت صدورها، وليس من المشرّعين؟ ووفقاً لتحليل هارت Hart عن « المعنى الجوهري وظل المعنى» (الشكل 10-2) وتحليل «معنى المعنى» لأوجدن- ريتشارد Ogden-Richards (الشكل 10-1)، فإن كل حالة تفسير تشريعي تطرح سؤالين؛ الأول، هل تمثل الحالة مشكلة حقيقية في التفسير trouble case من النوع الذي تقع فيه الحقائق في منطقة ظل المعنى؟ وللإجابة عن هذا السؤال، من المفيد أن نسأل: ما المعنى الذي يعطيه المتحدث العادي للغة التشريع الذي صدر؟ فإذا لم يختلف المتحدثون العاديون باللغة، لو كانوا في موقع المشرعين، حول معنى التشريع، تقع حقائق الحالة داخل نطاق «المعنى الجوهري» للتشريع. وكل ما يحتاج إليه المستمع هنا (سواء كان قاضياً أو مسئولا أو أي شخص آخر يُطلب منه تفسير القانون؛ انظر الشكل 10-1) هو أن يحدد نطاق مضمون التشريع الذي يتفق عليه المتحدثون العاديون باللغة، أي المعنى الواضح، ويطبق ذلك المعنى على الحالة محل البحث.

انظر إلى القانون المحلي السابقة الإشارة إليه في الفصل العاشر ونصه «لا يجوز لأي شخص قيادة مركبة في المتنزهات». من الواضح من لغة هذا القانون أنه يحظر دخول المركبات إلى المتنزهات، ولن نجد متحدثاً مقبولاً يمكن أن يتخيل أن

القانون المذكور يستبعد دخول مركبات التويوتا ويسمح للفولكس فاجن، ولن تتّوفر لدى أي مسئول سلطة تقديرية لتفسير كلمة «مركبة» بحيث تشمل نوعاً وتستبعد آخر. ويتعامل القضاة، عادة، مع هذه الحالة، كما لو كان المعنى مرتبطاً بصفات الكلمات نفسها، وهم يعلقون بقولهم: «لا يوجد التباس متعلق بالكلمات، وليس لدينا شيء لكي نفسره». وفي الحقيقة، ليس لدى القضاة شيء لتفسيره لأن هذا هو واقع الوضع فعلاً. وعندما نقول إن الكلمات ليس فيها التباس فهذا يعني ببساطة أننا نقول أن هناك اتفاقاً اجتماعياً على معانيها. ومن الناحية العملية، يندر بالطبع أن تذهب إلى المحاكم حالات المعنى الجوهري الحقيقي (أو، المعنى الواضح)، وإنما، تصل إليها فقط الحالات التي يقدم فيها محاميان خصمان مطالبات متعارضة حول تفسير التشريع. وكل منهما يعتقد أن مطالباته يمكن إثبات جديتها. وما لم يُؤكد أحد المحاميين أن تفسير الآخر لا يمكن قبوله، فإن هذا يعني أن كل حالة للتفسير التشريعي محل تنازع من المفترض أن تكون حالة ظل للمعنى.

ومن ناحية أخرى، قد يختلف المتحدثون المقبولون بلغة ما حول ما إذا كان القانون المحلي يجيز استخدام الكرسي المتحرك الآلي في المتنزهات، أم لا؟ (من الوارد أن تقول المحكمة: «إنه فيما يتعلق بالكرسي المتحرك يبدو أن كلمة «مركبة» مثيرة للالتباس»). وإذا تمكّن أحد الخصوم من إثبات أن المتحدثين المقبولين باللغة يختلفون حول ما إذا كانت لغة التشريع تشمل الحالة الفعلية محل الخلاف، فإن هذا يعني أن تلك الحالة تقع في نطاق ظل المعنى (أي، حالة تمثل مشكلة في التفسير trouble case). ويمكن لأحد الخصوم أن يبيّن أن الحالة محل الخلاف تمثل مشكلة في التفسير بإثبات إما الاستعمالات المختلفة الشائعة للكلمة، أو (إذا كانت القضية مثارة أمام محاكم تطبق نظام السوابق القضائية، مثل، نظام القانون العام) بإثبات أن هناك سوابق قضائية متناقضة في تفسير كلمات التشريع، وهذا يمنح القاضي أو المسئولين السلطة التقديرية في تفسير التشريع.

وفي حالات ظل المعنى، تضع المحاكم القانون عن طريق رسم خطوط تحّدد نطاق المعنى الجوهري له، وذلك بأسلوب حركة الجزيئات وليس حركة الكتلة (بلغة هولمز)، ولا تملك المحكمة سلطة تقديرية بلا حدود لتفسير التشريع؛ وإنما يفرض الواقع غير المريح للحالات التي تثير مشكلة في التفسير على المحكمة هذا الخيار. وفي هذه الحالة لا يكون بوسع المستمع، أي، القاضي، الفصل في الدعوى حسب «المعنى الواضح» للتشريع، إذ إنه في حالة ظل المعنى، لا يكون للتشريع معنى واضح، وفي هذه الحالة يجب عليه أن يختار وفقاً لتقديره أحد التفسيرات[6]، ورغم ذلك، عند تفسير التشريع، لا يتمتع المستمع (سواء أكان قاضياً أم مسئولا أم مواطناً عادياً) بسلطة غير محدودة. واتساقاً مع حكم القانون، يتعيّن على القضاة والمسئولين عند الفصل في حالة تمثل مشكلة في التفسير، أن يطبقوا معايير يستطيعون تبريرها بطرق تعتبر من وجهة نظر النظام القضائي مشروعة.

ومن الناحية العملية، يبرر القضاة قراراتهم بطريقة من ثلاث طرق رئيسة؛ سوف يناقش الفصل الثاني عشر طريقتين منها، وهما إرشادات التفسير التي يتضمنها التشريع نفسه والمساعدات الخارجية للتفسير (وتتمثل، أساساً، في التاريخ

6. تحدث أكثر حالات التفسير التشريعي صعوبة وتعقيداً عندما يطبق القاضي «المعنى العادي» (والذي يكون مناسباً عندما لا يكون هناك أي نزاع حول تطبيق القانون على الحقائق محل البحث) لحل حالة من حالات ظل المعنى، إذا نشأ الخلاف تحديدا بسبب حدوث نزاع معقول.

التشريعي للقانون). أما الطريقة الثالثة، فسوف نتناولها في هذا القسم وهي تتألّف من المبادئ والقواعد والحِكم القانونية بشأن التُفسير التشريعي (التي تعبر بإيجاز عن مبدأ قانوني أو قاعدة قانونية) التي يسترشد بها في هذا التفسير. وتقدم هذه القواعد، بالنسبة إلى حالة ظل المعنى، مبرراً محتملاً لاختيار تفسير للتشريع دون آخر.

وتتطلب ضرورة توخي الوضوح والدقة في الصياغة، أن يحاول الصائغون تقليل حيّز مناطق ظلال المعنى في مشروعات قوانينهم وذلك بصياغة قواعد تتضمن معنى جوهرياً بشكل ضيق ومحدد بقدر المستطاع (انظر الفصل العاشر). وفي النهاية، على القاضي، برغم ذلك، أن يفصل في المعنى الجوهري لتلك القواعد، وفي كيفية التصدي لحالات ظل المعنى. وسيحاول القائمون بالأدوار والمسئولون عن التنفيذ تفسير التشريع واضعين نصب أعينهم توقعاتهم لقرار القاضي إذا ما وصلت للمحكمة حالة تثير مشكلة في التفسير، إذ إن هذه هي الطريقة الوحيدة التي يمكنهم بواسطتها التنبؤ بالآثار المحتملة للقانون. ومن ثم، يجب على الصائغين الذي يؤثرون في القائمين بالأدوار أو سلوك المسئولين، أن يأخذوا في الحسبان التفسيرات المحتملة للقضاة. وإذا لم يحدث ذلك، فإن لغة القانون قد تشجع، ليس السلوكيات التي يقصد الصائغون تشجيعها، وإنما تلك التي شجعت عليها تنبؤات الأطراف الفاعلة فيما يتعلق بالمعنى الذي سيفهم به القاضي التشريع.

ويجب على الصائغين عند الصياغة الاهتمام الدائم، سواء بالقضاة، أو بعوامل التأثير المحتملة على كيفية تفسيرهم للتشريع. وقد كتب يوما «كاردوزو» Cardozo، القاضي الأمريكي المرموق، عبارة مشهورة تقول: «حتى ما يتناوله القاضي في طعام الإفطار يؤثر في قراره». ومن بين جميع العوامل المؤثرة المحتملة، يمكن للصائغ، فعلاً، ألا يأخذ في اعتباره سوى قواعد التفسير، وأن يحاول الصياغة في حدودها.

ويركز هذا القسم على قواعد التفسير المتبعة في نظام القانون العام الذي يعتمد على العرف والسوابق القضائية. (وللنظم القضائية الأخرى قواعد مناظرة في إرشاد القضاة إلى التفسير). وبموجب نظام القانون العام، تنقسم قواعد التفسير إلى مجموعتين؛ مجموعة المبادئ (مثل قاعدة الضرر) والحِكم القانونية التي تعبر بإيجاز عن مبادئ قانونية أو قواعد (أعراف). ومما يجعل مهمة الصائغ صعبة، أن المبادئ والحِكم القانونية المأثورة، عادة ما توجد كثنائي متعارض؛ فعلى سبيل المثال، يوجد، في نظام القانون العام، مبدأ للتفسير التشريعي يقضي بأن القاضي يجب أن يفسر حرفياً أي تشريع يغير قواعد القانون العام (مبدأ الانتقاص من القانون derogation principle)، بيد أن ثمة مبدأ آخر يقضي بأن على القاضي أن يفسر أي تشريع إصلاحي بطريقة ليبرالية (المبدأ الإصلاحي remedial principle). فكيف تكون الحال إذا واجه قاضٍ تشريعاً ينتقص من القانون العام ويكون في الوقت نفسه تشريعاً إصلاحياً؟ في هذه الحالة، يكون كلا المبدأين متساويين في التأثير في قرار القاضي، وللقاضي أن يفصل في الدعوى كما يحلو له بتبرير قانوني مناسب.

لكن هل يعني ذلك أن الحِكم القانونية وكذلك المبادئ لا معنى لها؟ وللإجابة عن هذا السؤال بطريق المحاكاة، فكُر في «الأمثال» في الكتاب المقدس وفي كل الثقافات الشعبية، وسوف تجد أنها تتصارع أيضاً كثنائي متعارض. فمثلاً «القلب المتردد لا ينال أبداً الفتاة الحسناء» يتناقض مع «انتبه قبل الوثوب»؛ و«كثرة الطهاة تفسد الحساء» يتناقض مع «الأيدي

الكثيرة التي تجعل العمل خفيفاً». ومع ذلك، جمع القدماء «سفر الأمثال» مع أسفار الكتاب المقدس تحت عنوان «آداب الحكمة». ولقد فعلوا ذلك لأن الأمثال تضع بوضوح نهاية لحالات متوالية؛ فهي تلخص التصور الذي يراه المتحدث للحالة التي أمامه، وتقدم إليه تبرير القرار الذي يتخذه.

وينطبق الأمر نفسه على المبادئ والحِكم القانونية المتعلقة بالتفسير التشريعي؛ فهي لا تُحدد قرارات القاضي بل تضع بين يديه التبرير. ولأن القاضي الذي يألف ثقافة ما يعرف أن الثقافة القانونية تستلزم تبريراً بلغة المبادئ والحِكم القانونية المأثورة، فإن هذه المبادئ والحِكم، من ثم، هي التي تحدد تصوّر القاضي للحالة الماثلة. وعلى المنوال نفسه، ليس بوسع الصائغ تجاهل الحِكم المأثورة، لا لأنها تحدد الأحكام القضائية بل لأنها تحدد تصور القضاة عن مهمتهم في التفسير. ومن بين مجموعة شاسعة من المبادئ والحِكم القانونية المأثورة، والتي يدّعي القضاة من وقت إلى آخر أنها تحكم قراراتهم، لا يدرس هذا القسم سوى بعض المبادئ والحِكم التي يكثر القضاة في الغالب من الاستشهاد بها دون غيرها. وعلى الصائغين أن يبقوها بصفة خاصة في أذهانهم عند صياغة تفاصيل مشروعات قوانينهم.

أ. مبادئ التفسير التشريعي[7]

1 تفسير التشريع يبدأ من كلماته

ما لم يتضمن القانون بوضوح خطة أو قاعدة ما، فلا تستخلص المحكمة، عادة، أن تلك الخطة أو القاعدة تُشكل جزءاً من التشريع الصادر. وحتى الآن، لا تسطر المحاكم، من حيث المبدأ، التشريعات، بل هي تستدل على المعنى من كلمات التشريع بقدر المستطاع، وعندما لا تستطيع أن تفعل ذلك، تواجه حالة تثير مشكلة في التفسير trouble case فكيف تفصل في تلك الحالات؟

2 قاعدة «الضرر» mischief rule

يقضي هذا المبدأ، الذي ناقشناه في الفصل العاشر، بأن على المحكمة عند تفسير تشريع ما أن تدرس المشكلة الاجتماعية التي استهدفها التشريع (أي الضرر mischief)، وأن تحصر الأساليب التي أمر بالتعامل من خلالها مع الضرر، ثم تفسره بما يساعد على تحقيق تلك الأهداف. (من الواضح أن تلك القاعدة تتقارب بسهولة مع منهج حل المشكلات). وتبدو قاعدة الضرر، من بين جميع المبادئ العامة للتفسير، أكثر ملاءمة لتوكيد أن المحاكم تفسر التشريعات لتحقيق هدف تشريعي.

ب . بعض الحِكم القانونية (الأعراف) في التفسير التشريعي التي يجب على الصائغين أن يظلّوا على دراية بها بصفة خاصة

1 الحِكم القانونية القائمة على قواعد الصياغة الجيدة.

بعض الحِكم القانونية المأثورة، مثل الحكمة الموضحة في أول القائمة التالية، تعبر عن قواعد للتفسير القضائي لكنها في الوقت نفسه تصلح كقواعد للصياغة الجيّدة. وهذا يجعل من الصعب القول بأن الحِكمة القانونية هي التي تفرض

7. انظر الفصل الثاني عشر. يتعلق هذا القسم أساساً، أكثر من معظم هذا الفصل، بالدول التي تطبق نظام القانون العام.

قاعدة الصياغة، أم العكس. لكن هذا خارج عن الموضوع، والمهم هو أن على الصائغين عند صياغة التشريع أن يطبقوا هذه القواعد لأن القضاة سيفترضون أنهم فعلوا ذلك وسيفسرون التشريع بناء عليه.

- أعط الكلمات نفسها، المعاني ذاتها؛ وأعط للكلمات المختلفة، معاني مختلفة. انظر الفصل العاشر.
- كل كلمة لها معنى؛ ولا يحتوي التشريع على أية كلمات زائدة بدون داع. قاعدة أخلاقية: الكلمة التي لا تضيف شيئاً للجملة، يجب ألا تتضمنها فاتورة الحساب.
- الخاص يقيد العام. وكما ذكرنا بالفعل، على الصائغ الحاذق ألا يعتمد على هذه الحكمة، بل عليه أن يضع قبل الفرض العام عبارة «باستثناء ما تنص عليه المادة ....»، وأن يضع قبل الفرض الخاص، عبارة «بصرف النظر عما ورد في المادة ...» (الفصل العاشر).
- ما لم يتم نفي ذلك صراحة، ستفترض المحكمة أن كلمات القانون لها المعنى نفسه الذي تأخذه في التشريعات الأخرى السارية ذات الصلة. (انظر الفصل العاشر).
- ما لم يرد فيه نص صحيح غير ذلك، أو إذا لم يوضح سياق النص أن الصائغ قصد من ذلك معنى فنياً معيناً، فسيفسر القاضي الكلمة بمعناها العادي. (انظر الفصل الثاني عشر).
- إذا تبين من سياق القانون أن الصائغ استخدم كلمة ما بمعناها الفني، فسيفسر القاضي تلك الكلمة بذلك المعنى الفني. ومع ذلك، يجب على الصائغ ألا يترك المسألة لتفسير القاضي، بل عليه، في حالة وجود معانٍ فنية وعادية مختلفة، أن يُحدد المعنى المقصود في القانون.

(في بعض الحالات الخاصة، تتعارض الحِكم القانونية بعضها مع البعض. فبافتراض أن قانوناً ما فرض تعريفة جمركية على «البسلة العادية والبسلة الصغيرة»، تقول الحِكمة الأولى للقاضي أن النص يشير إلى نوعين من البسلة، العادية والصغيرة. في حين ستقول الحِكمة السادسة إن النص يشير فقط إلى نوع واحد وهو البسلة الصغيرة).

2 الحِكم القانونية القائمة على مفاهيم الاستخدام المناسب للكلمات

إذا احتوت قاعدة ما على سلسلة من الأسماء الخاصة، ثم تبع هذه القاعدة اسم عام، يُفسر القاضي الاسم العام في حدود الحالات الخاصة لهذه الفئة من الأسماء الخاصة (قاعدة «ذات النوع» eiusdem generis؛ انظر الفصل العاشر فيما يتعلق بالإفراط في التفاصيل). فعلى سبيل المثال، إذا كان مشروع قانون يحظر سرقة «أية سيارة، أو شاحنة، أو حافلة أو غير ذلك من المركبات ذاتية الحركة التي لا تسير على قضبان»، يُمكن للقاضي أن يفسر ذلك على أنه يقتصر على سرقة المركبات ذاتية الحركة التي تتحرك على عجل على الأرض، ومن ثم، يستبعد الطائرة المائية من نطاق القانون.

وترتكز هذه القاعدة على الفطرة السليمة في الحكم على الأشياء. فلو قال أب لابنه «اذهب واشترِ على نفقتي بيضاً، ولبناً، وخبزاً، وأي شئ آخر تريده»، فإنه سيشعر بكل وضوح أن الابن قد خالف التعليمات إذا ما عاد بالبيض واللبن والخبز وكذلك بسيارة مرسيدس جديدة بسقف متحرك. لكن عدم الوضوح قد يحدث في حالات قريبة من ذلك.

لنفرض أن الابن اشترى زجاجة بيرة، فهل ذلك سيكون في حدود التعليمات؟ هنا يختلف القضاة على الجوانب التي تعتبر في تقديرهم هامة بالنسبة إلى فئة معيّنة، ولذلك، قد تختلف تفسيراتهم اختلافاً كبيراً مع التفسير الذي كان يقصده الصائغ. والحل، مرة أخرى، هو ضرورة أن يسطر الصائغون ما يقصدونه بدقة. وفي معظم الأحيان، لا تفيد الأمثلة الخاصة أي غرض مفيد. ففي المثال الأول، إذا كان كل ما فعله الصائغ هو أنه حظر فحسب سرقة «أية مركبة ذاتية الحركة لا تسير على قضبان»، فسيواجه القضاة مشقة أقل في إدخال الطائرة المائية ضمن نطاق الحظر. ولو هو ببساطة حرم سرقة «أية مركبة ذاتية الحركة تسير على الأرض ولا تسير على قضبان»، لكان قد استبعد صراحة الطائرات المائية وأسقط الأمثلة التي وردت في التشريع المذكور. وعلى أية حال، يجب على الصائغ الذي يري ضرورة إيراد أمثلة محددة في سياق التشريع أن يضيف في نهاية الجملة عبارة «سواء أكانت مماثلة لما سبق ذكره، أم لا» (وبالتالي تدخل الطائرات المائية ضمن المركبات التي يشملها القانون)، أو يقيد العبارة العامة كي تصبح «أو أية مركبة ذاتية الحركة مماثلة لا تسير على قضبان» (وبالتالي تدخل ضمن هذه الفئة الطائرات المائية)، (ولو كانت مشكلة الطائرات المائية المسروقة قد خطرت على بال الصائغ عند الصياغة لكان من الطبيعي أن يظهر اسمها صراحة في تعريف «المركبة»).

ويستبعد تضمين مسألة ما في القانون غيرها من المسائل التي من المحتمل أن تدخل في نطاقه (قاعدة «التخصيص يعني استبعاد غير ما ذكر» inclusion unius rule). فعلى سبيل المثال، إذا نص قانون على أنه «لا يجوز لأي شخص قيادة سيارة أو شاحنة أو حافلة غير مسجلة»، فمن الوارد أن يُفسر القاضي القانون بأنه يسمح لأي شخص بقيادة دراجة بخارية.

تمرين 11-9: الحِكم القانونية للتفسير التشريعي

أعد كتابة الجمل التالية كي تتفق مع الحِكم القانونية للتفسير التشريعي المفصّلة سلفاً.

1. «يجوز للمُوصي أن يعطي أو يُوصي أو يهب جزءا أو قسما أو قطعة من الأرض لورثته من صُلبه أو لأشخاص أخرين مماثلين وفق ما يُحدده المُوصي في الوصية».
2. (في قانون خاص بتوزيع الطاقة الكهربائية عالية الجهد بين المدن): «يجب وضع الأبراج على مسافات بينية كافية».
3. (في قانون بشأن الرقابة على شراء المسدسات وبيعها وتملكها وحملها، صدرت تعليمات بأن يُصاغ القانون بحيث يسري على أوسع نطاق ممكن): «في هذا القانون، يعني لفظ «مسدس»: الطبنجة أو المسدس ذو الاسطوانة الدوّارة، أو بندقية الصيد، أو البندقية ذات الاسطوانة الداخلية الحلزونية أو أية وسيلة تقذف قذيفة أو رصاصة من اسطوانة عن طريق آلة تفجير».
4. (كلفت وزارة حماية البيئة صائغاً بصياغة مشروع قانون يُلزم شركات التعدين، كشرط للحصول على رخصة للتنقيب عن المعادن، بتقديم خطة لحماية البيئة وضمان للتنفيذ وفقاً لمعايير محددة. وتنص التعليمات على أن القانون يسري على التنقيب على نطاق واسع عن فلزات الحديد وغير الحديد والفلزات الأخرى، لكن لا يسري على التنقيب عن المعادن على نطاق صغير بواسطة الحرفيين.) ويتضمن مشروع القانون المادة التالية: «لا يجوز لمن يطلب ترخيصا بالتنقيب على نطاق واسع عن الذهب، أو البلاتين، أو الفضة أو غير ذلك من المعادن، ويعرض

استخدام الطرق الحديثة لاستخراج المعدن من المادة الخام[8]، أو لفتح حُفر المناجم بالآلات، أو غير ذلك من الطرق للتنقيب عن المعادن على نطاق واسع، بدون تقديم طلب إلى وزارة حماية البيئة للحصول على الترخيص، مرفقاً به خطة حماية البيئة، وضمان للتنفيذ مستوفٍ المعايير التي يحددها وزير حماية البيئة في اللائحة التنفيذية للقانون والحصول على ترخيص بذلك من الوزير. (هل يشمل مشروع القانون طلبا للتنقيب عن خام الرصاص؟).

5. (تنص تعليمات من وزارة الزراعة بطريقة مختصرة على ما يلي: يجب أن يحظر مشروع القانون على صاحب المزرعة طرد العمال الزراعيين من المساكن، التي يقيمون فيها في المزرعة نظير أدائهم قدرا معينا من العمل لصالح صاحب المزرعة. ويجب إعطاء العامل الزراعي الذي يُطرد من المزرعة دون وجه حق تعويضا في حالة خرق القانون الجديد. وبعد تعريف «العامل الزراعي» بأنه الذي يعيش في المزرعة نظير العمل بها، ينص القانون على ما يلي: «يجوز للعامل الزراعي الذي يطرده المزارع أو يهدّد بطرده من مسكنه، بالمخالفة لهذا القانون، أن يحصل على حكم يحظر طرده» (هل يجوز للعامل الزراعي أيضا الحصول على تعويض عن طرده دون حق؟).

7 صياغة اللوائح الإدارية (التشريعات الفرعية)

من حيث المبدأ، لا تختلف عملية صياغة ما تسميه المملكة المتحدة وغالبية دول الكومنولث «بالتشريع الفرعي» أو «التشريع المحكوم بتشريع أعلى» (وما تسميه الولايات المتحدة «باللوائح الإدارية»، وفي بعض دول الفرانكوفون «القرارات التنفيذية»، عن صياغة مشروع القانون العادي. ويناقش هذا القسم القيود المفروضة على السلطة التي تضع اللائحة، وكذلك مفردات الكلمات المناسبة للوائح وشكلها. ومع ذلك توجب صياغة التشريع الفرعي الالتزام بثلاثة قيود خاصة سارية هي:

- يجب أن يكون التشريع الفرعي ضمن سلطات القانون الأعلى التي منحها للسلطة الأقل التي تضع اللائحة (قاعدة عدم تجاوز السلطات)
- يجب ألا يتعارض التشريع الفرعي مع تشريع آخر.
- يجب أن يتقيّد التشريع الفرعي بقواعد القانون الإداري.

أ. القيود المفروضة على السلطة التي تضع اللائحة

1 الامتثال لقاعدة «عدم تجاوز السلطات» ultra vires

تقضي قاعدة «عدم تجاوز السلطات» ultra vires بأن التشريع الفرعي لا يستطيع تعدي الحدود التي فرضها التشريع الأعلى، ومن المحتمل عند صياغة وإصدار التشريع الفرعي أن تخالف السلطة الأقل هذه القاعدة بأربع طرق مختلفة هي:

8. يشير استخدام «الطرق الحديثة لاستخراج المعدن من المادة الخام» إلى الطرق الحديثة التي تستخدم المواد الكيميائية في استخراج المعادن من المادة الخام التي تم سحقها. فبدلاً من شحن المادة الخام على حالتها التي تأتي بها من المنجم إلى معمل التكرير، تسحق شركة التعدين المادة الخام في المنجم وتضعها في حقل كبير مبطّن بالطمي ورقائق البلاستيك. ثم يصب على المادة الخام المسحوقة مادة حمضية قوية تحدث تفاعلاً كيميائياً يفصل المعدن عن المادة الخام. ثم تقوم الشركة بعد ذلك بمعالجة المادة الحمضية لحفظ المواد المتبقية المسحوقة بحيث يتم تكريرها مرة أخرى.

1. أن تُخول موظفيها ممارسة سلطة لم يفوضها إليها التشريع الأعلى.
2. أن تُخول موظفيها ممارسة سلطة في شأن لم يُفوضها فيه التشريع الأعلى.
3. أن تسن تشريعاً فرعياً بدون دراسة متروية للاعتبارات التي نص عليها التشريع الأعلى، أو تعتد بمسألة غير واردة في الاعتبارات المنصوص عليها.
4. أن تسن التشريع الفرعي بدون اتباع الإجراءات التي يشترطها التشريع الأعلى أو أي قوانين أخرى ذات علاقة (قانون الإجراءات الإدارية على سبيل المثال).

والدرس المستخلص هو أن على الصائغ قبل صياغة التشريع الفرعي أن يقرأ بعناية القانون الأعلى، منتبهاً بصفة خاصة إلى الجهة التي يجوز لها وضع تشريع فرعي، وكذلك منح المجال الحقيقي للسلطة، ومعايير وإجراءات ممارستها. وفي أي من هذه الجوانب يجب أن يلتزم التشريع الفرعي بمتطلبات القانون الأعلى.

2 القيود المفروضة بواسطة القانون الإداري

في الدول المختلفة قيود أخرى متنوعة على وضع اللوائح الوزارية، وقد ناقش هذا الدليل بالفعل بعضاً منها، مثل الإخطار والتعليق في الولايات المتحدة، وتقديم عريضة أمام الهيئة التشريعية في أستراليا، وسيادة «العدالة الطبيعية» في بريطانيا (انظر الفصل الخامس)، ولمجلس الدولة في فرنسا أحكام كثيرة حول سلطة وضع اللوائح الوزارية.

وقد فرضت المحاكم البريطانية أيضاً قيوداً، حظيت بموافقة على نطاق كبير من دول الكومنولث، مثل الأحكام التي تشترط ألا تُفوض إلى اللوائح الوزارية سلطات بصورة غير صحيحة، وكذلك الأحكام التي تعطي المحكمة سلطة إلغاء تشريع فرعي على خلفية الغموض وعدم الإنصاف. فمثلاً لنفترض أن قانوناً في سريلانكا فوّض إلى وزير وضع لائحة تحدد المستويات القياسية لنوع من البضائع، وأن الوزير وضع اللائحة بالمدى الذي جعل فيه هذه المستويات في سريلانكا تتفق مع المستويات التي يوضحها من وقت إلى آخر المعهد البريطاني للمستويات القياسية، فهنا يجوز لمحكمة سريلانكية أن تلغي هذه اللائحة لأنها أسندت إلى المعهد البريطاني للمستويات القياسية صلاحية كلّفت الهيئة التشريعية الوزير أصلاً بممارستها.

وتحت مظلة عدم الإنصاف ألغت المحاكم البريطانية قوانين محلية وتشريعات فرعية بدت لها - بوضوح - تعسفية أو غير عادلة أو منحازة (وبقدر متساوٍ كان يمكن لها أن تُصنف هذا الحكم تحت مبدأ «عدم تجاوز السلطات» ultra vires على خلفية أن الوزير أو الجهة المحلية مارست سلطتها في وضع تشريع فرعي لغرض لم يكن البرلمان قد سمح به) وفي سريلانكا ألغت المحاكم قانوناً محلياً على خلفية عدم الإنصاف، إذ فرض شرطاً على الشخص المرسل إليه يستحيل تنفيذه مادياً ومعنوياً، وكذلك حكمت المحاكم بإلغاء تشريع على خلفية الغموض حيث لم تفصّل بنوده المنتقدة بشكل كافٍ السلوك الممنوع أو التكليف المفروض. (وهذا قد يكون أيضاً تطبيقاً لمبدأ «عدم تجاوز السلطات» ultra vires في تفويض السلطة، أو ممارسة جزئية أو لا ممارسة لسلطة وضع اللوائح).

3 لوائح بالمخالفة لتشريعات أخرى

مثل معظم الدول، تطبق سريلانكا مبدأ «عدم جواز تعارض أية لائحة مع أحكام أي تشريع معمول به[9]»، وبناء على هذا المبدأ ألغت محكمة سريلانكية قانوناً محلياً صدر وفقاً لقانون المجلس البلدي بشأن السلخانات لأنه أجاز نشاطاً ممنوعاً في قانون الجزارين.

ب. استخدام مفردات متفقة مع التشريع الأعلى

يجب أن يستخدم في التشريع الفرعي اللغة والأفكار المستعملة في التشريع الأعلى. (ففي حالة استعمال القانون الأعلى لكلمة «شركة» بمعنى «كيان متضامن له شخصية اعتبارية»، يجب على التشريع الفرعي أن يشير إلى هذا الكيان ليس باستخدام كلمة «مؤسسة» بل باستخدام كلمة «شركة»).

مربع 11-1: قائمة فحص لصياغة تشريع فرعي

اسأل نفسك الأسئلة التالية قبل صياغة لائحة تنفيذية، بعد أن تأخذ في الاعتبار مصطلحات التشريع الأعلى (وأحياناً المصطلحات الواردة في بعض التشريعات الأخرى)، وقد تضطر إلى طرح بعض هذه الأسئلة على الجهة التي تقترح إصدار اللائحة.

1. هل لجهة الإدارة المُصدِرة للائحة وفقاً للقانون القائم حالياً صلاحية وضع تشريع فرعي بشأن هذا الموضوع العام؟
2. هل يستخدم التشريع الفرعي المقترح أحد أوجه السلطة الموضوعية التي يمنحها التشريع الأعلى؟
3. هل يُوجب التشريع الأعلى شرطاً مسبقاً لإصدار التشريع الفرعي؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل تم استيفاء هذا الشرط؟
4. هل ينص التشريع الأعلى على معايير صريحة يتعيّن على التشريع الفرعي التقيُّد بها؟
5. إذا نص القانون الأعلى على معايير بالنسبة إلى الاعتبارات الواجب على جهة الإدارة المُصدرة أن تراعيها، هل الجهة على دراية بهذه المعايير؟ وهل استبعدت بأمانة الاعتبارات القانونية الأخرى الخارجة عن الموضوع؟
6. هل التزمت الجهة بالإجراءات المنصوص عليها في القانون الأعلى أو في أي قانون آخر؟
7. هل يوضح التشريع الأعلى في «مواد الأغراض العامة» أهدافه العامة؟ وهل يُسهل مشروع التشريع الفرعي المقترح بلوغ هذه الأهداف؟
8. هل يتعارض التشريع الفرعي المقترح مع نص صريح في التشريع الأعلى؟
9. هل ينسجم التشريع الفرعي المقترح مع السياسة العامة للتشريع الأعلى؟
10. هل ينسخ التشريع الفرعي أحكاماً من التشريع الأعلى؟
11. هل يستخدم التشريع الفرعي لغة وأفكار التشريع الأعلى ذاتها؟
12. إذا نص التشريع الأعلى على شكل معين للائحة التنفيذية، هل اتبعت اللائحة هذا الشكل؟
13. هل يخالف التشريع الفرعي تشريعاً آخر؟

9. سريلانكا: قانون التفسير.

ج . شكل التشريع الفرعي

لا يسبب شكل التشريع الفرعي عادة أي إشكال، وهذا القسم يتعامل فقط بشكل مختصر مع الموضوع. ويختلف شكل التشريع الفرعي قليلاً من اختصاص قضائي إلى اختصاص قضائي آخر، وعلى الصائغين لتعلم الشكل المستخدم في اختصاصهم القضائي فحص بعض أمثلة تشريعاته.

ويظهر في بداية التشريع الفرعي عادة «صدر» أو مقدمة، يذكُر في المعتاد شيئاً مثل ما نصه «استعمالاً للسلطات المُخوّلة إليه في قانون جهاز التوسع الزراعي لعام ١٩٩٣ المادة (٩٧) يضع وزير الزراعة اللوائح التالية».

تمرين 11-10 : صياغة تشريع فرعي

1. ينص قسم من «قانون الطرق السريعة» على ما يلي:

«٤٥. يجوز لهيئة الطرق السريعة أن تحدد، بلائحة تصدرها، السرعة القصوى المسموح بها في جزء من الطرق السريعة في هذه الولاية، بشرط أن تراعي في ذلك ما يلي:

أ. ألا تتجاوز السرعة القصوى المقرّرة ٧٠ ميلاً في الساعة.

ب. أن تتقيد الهيئة عند وضع القواعد بما يلي:

1. حالة الطبقة الأساس للطريق السريع.
2. مدى التفرعات المسدودة والتقاطعات على الطريق السريع.
3. عرض الطريق السريع.
4. متوسط سرعة السيارات على الطريق السريع وقت وضع القواعد.

ج. ألا تضع الهيئة القواعد إلا بعد القيام بما يلي:

1. إذا كان طول الجزء من الطريق السريع، محل البحث، أقل من ١٠ أميال، يُعقد اجتماع تحذيري عام حسب الأصول في مكان مناسب في محيط ١٠ أميال من منتصف جزء الطريق محل البحث، أو
2. إذا كان طول الجزء من الطريق السريع، محل البحث، أكثر من ١٠ أميال، يُعقد اجتماع تحذيري عام حسب الأصول لكل مقطع طوله ١٠ أميال أو كسر من هذا الجزء، في مكان مناسب في محيط ١٠ أميال من منتصف المقطع.

د. أن تُقدم الهيئة مُبررات مكتوبة لما تتخذه من قرارات».

أعطتك الهيئة التعليمات التالية: «في ضوء النقص الحالي في وقود السيارات في البلد، أعد صياغة تشريع فرعي يُقيِد السرعة القصوى على الطرق السريعة في البلد بـ ٥٥ ميلاً في الساعة». كيف ستتصرف؟

2. وفقاً للتشريع نفسه، كلّفتك الهيئة بما يلي:

«نرجو صياغة تشريع فرعي يقيد السرعة بـ ٦٠ ميلاً في الساعة على جزء من الطريق السريع رقم ٩٧، بين تقاطعه مع الطريق السريع رقم ١٠ وجسر نهر «شيبسكوت». ما الأسئلة التي يمكن أن تطرحها قبل الصياغة على مسئولي الوزارة؟

3. ينص قانون جهاز التوسع الزراعي لسنة ١٩٩٣ في جزء منه على ما يلي:

«٢- المبادئ العامة: الغرض من هذا القانون هو تحسين إنتاجية أصحاب المزارع الأكثر فقراً في البلاد عن

طريق تزويدهم بالتقنية المناسبة والمعلومات الأخرى اللازمة لهم للحصول على أعلى عائد من المحاصيل والحيوانات الداجنة.

...٩٧. يجوز للوزير أن يصدر لوائح لتنفيذ أغراض هذا القانون»

كلّفك الوزير بصياغة لائحة بحيث يقوم وكلاء الجهاز بما يلي:

أ. تزويد زوجات أصحاب المزارع وبناتهم بإرشادات عن أعمال التريكو والتطريز والمهارات الحرفية المماثلة لإنتاج مشغولات يدوية للبيع.

ب. تزويد أصحاب المزارع بالمعلومات عن كيفية تسويق إنتاجهم بأعلى عائد.

كيف ستتصرف؟

4. ينص قانون رعاية المسنين في مادة «المبادئ العامة» على ما يلي:

«الغرض من هذا القانون هو تقديم الرعاية للمسنين» ويُعرّف القانون بعد ذلك «الشخص المسن» بأنه «الرجل فوق سن ٦٥ عاماً والمرأة فوق سن ٦٢ عاماً»، طلب منك رئيس إدارة الصائغين البرلمانيين أن تراجع التشريع الفرعي المقترح التالي:

«٤. إذا كان للشخص المسن ولد أو حفيد، يجب على أمين الخزانة أن يُزيد المعاش الشهري المدفوع للشخص المسن بنسبة خمسين في المائة».

راجع صياغة التشريع الفرعي.

5. ينص «قانون الصحة والسلامة في المصانع» على أنه يجوز لمجلس الإدارة إصدار لوائح لحماية العمال في المصانع من الحوادث الصناعية، وكذلك لتوفير مكان عمل آمن لهم. وتنص المادة (٣٤) منه على أنه يجوز للوزير إصدار تشريع فرعي لتعزيز أغراض القانون.

كلّفك الوزير بصياغة تشريع فرعي ينص على إلزام صاحب العمل بأن يوفر مواد للإسعافات الأولية لكل خمسين عاملاً تتضمن ثلاث لفائف ضمّادات شاش وبكرة بلاستر وضمّادة لوقف نزيف الدم وزجاجة مُطهّر، وبأن يضع صاحب العمل تلك المواد في مكان يسهل للعمال المعنيين الوصول إليه.

أعد صياغة التشريع الفرعي بالكامل.

8 ملخص

يتعيّن على الصائغين، سواء كانوا يصوغون قوانين أو تشريعات فرعية، أن يكتبوا من خلال مجموعة من القيود تتمثل في تعليمات الوزارات، والقيود الدستورية، ومستندات حكومية شتى، وقانون التفسير، وقواعد التفسير القضائي. ومع تلك القيود التي تقيدهم، تكمن المسئولية الأخلاقية للصائغين في استكشاف السبل من أجل صياغة مشروعات قوانين قد تجد حلاً للمشكلة الاجتماعية المطروحة من جانب من أوكل إليهم صياغة مشروع القانون. ولمساعدة الصائغين على إنجاز هذه المهمة، أوضح هذا الفصل الملامح الأساسية لكل من هذه القيود بضرب أمثلة من اللغة العادية ومن نظام القانون العام. وبوسع الصائغين (وكذلك المشرّعون)، عن طريق دراسة هذه الأمثلة، التعرف إلى القيود المماثلة في بلدانهم والتي قد تفرض قيوداً على الشكل الذي ربما يكتبون به تشريعات تهدف إلى إحداث تحول انتقالي.

الفصل الثاني عشر. المساعدات الداخلية للتفسير

1 مقدمة

يتطلب حكم القانون أن يطيعه المخاطبون به، بمن فيهم القضاة والمسئولون، وذلك من شأنه أن يجعل الديمقراطية نفسها ممكنة التحقيق؛ ومن حيث المبدأ، يحدد الشعب من خلال القوانين، التي تصدرها هيئة تشريعية منتخبة ديمقراطيًا، سلوك هؤلاء الذين يشغلون مقاعد السلطة. وكما أوضح الفصل العاشر، فإن كل تشريع، مثله مثل كل كلمة فيما عدا (أسماء العلَم)، يتضمن معنى جوهرياً وظلا للمعنى. وإذا وقعت حالة في نطاق المعنى الجوهري للتشريع فإن حكم القانون يتطلب أن يطبق المخاطبون به، مسئولين كانوا أو غير مسئولين، هذا المعنى الجوهري على تلك الحالة.

ويهتم جزء كبير من هذا الدليل بالوسائل الفنية التي يمكن للصائغ استخدامها لتقليص حجم ظل المعنى بحيث يكون من المرجح أن يفهم المخاطبون بالقانون كلماته كما كان الصائغ يعنيها. وقبل التصرف، سواء بصفة القائم الرئيسي بالدور أو مسئول تنفيذي، يتعين على المخاطب بالقانون أن يقرر ما إذا كان القانون ينطبق على نحو صحيح على الحالة محل البحث، أم لا. وحتما ستظهر في مشروع القانون بعض الحالات التي تثير مشكلة في التفسير trouble cases، والتي تدخل في نطاق ظل المعنى، مهما بلغ حرص الصائغ ومهارته. وفي مثل هذه الحالة، بالتحديد، سيختلف المتحدثون باللغة الوطنية، والذين يتصفون بالتعقل والاعتدال، حول ما إذا كانت تلك الحالة تقع ضمن المعنى الجوهري للتشريع أم خارج التشريع كلية. وفي الحالة التي تثير مشكلة في التفسير، على الرغم من كل جهود الصائغ، تخول الظروف المخاطبين بالقانون السلطة التقديرية لتفسير التشريع بطريقة أو بأخرى.

لكن، كوّن أن الحالة تثير مشكلة في التفسير بحيث تجعل المخاطب بالقانون يستخدم سلطته التقديرية لتحديد الكيفية التي سيتصرف بها، لا يخول القضاة والمسئولين سلطة تقديرية غير محدودة لتفسير التشريع كما يحلو لهم. وهناك مكتبات كاملة من كتب القانون وسوابق قضايا تم الحكم فيها تحدد القواعد التي تهدف إلى التحكم في كيفية استخدام القاضي أو المسئول سلطته التقديرية في تفسير التشريع. (وبدقة أكثر، تضع تلك القواعد المعايير التي يتعين على القاضي اتباعها في تسبيب قراره).

ولا يناقش هذا الفصل تلك القواعد بالتفصيل (حيث تناولها للتو الفصل الحادي عشر). وإنما يركز على مسألة تبدو أكثر دقة؛ وهي أنه في كل قانون أو لائحة لابد أن تبرز حالات تثير مشكلة في التفسير. والسؤال هو: ما الإرشادات التي يمكن للصائغ أن يقدمها لمساعدة شخص سيتعين عليه أن يفسر التشريع للبت في حالة تثير مشكلة في التفسير بما يتمشى مع أغراض القانون؟

وعلى الرغم من أهمية هذه المسألة بصورة عامة ودائمة؛ فإنها تكتسب أهمية خاصة فيما يتعلق بالقوانين التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، لا سيما تلك التي تمر بعملية التنمية والتحول الانتقالي. ويدرك القضاة أن مؤهلاتهم

تجعلهم غير متخصصين في مجال بعينه من المجالات الموضوعية التي تتناولها القوانين، لكن مبعث فخرهم يكمن في عمومية مجال عملهم؛ إذ قد ينظرون اليوم قضية مرور، وغداً قضية من قضايا القانون التجاري، وفي اليوم التالي قضية أخرى من قضايا حماية البيئة، وبعد ذلك قضية خاصة بحقوق الإنسان الأساسية وهكذا. ولا يدعي القضاة أن لديهم خبرة خاصة في مشكلات التنمية والتحول الانتقالي. ولكي يحول الصائغ دون التفسيرات الجامدة التي قد تعوق أغراض التشريع إلى المدى الذي قد يحبط التنمية نفسها، ينبغي عليه أن يحرص بشكل خاص على توجيه ممارسة السلطة التقديرية، عند تفسير القوانين.

ويحلل هذا الفصل الأطر العامة فيما يتعلق بسلطة تفسير تشريع ما، ثم يناقش عدة أدوات قد يستخدمها الصائغ لتوجيه تفسير القوانين أو اللوائح، مثل التقرير البحثي، والعنوان الطويل، والتمهيد، وفقرة خلاصة الحقائق التي توصلت إليها الهيئة التشريعية، ومواد الأحكام العامة، التعريفات، والحواشي التفسيرية لمشروع القانون.

2 توجيه تفسير التشريع

سواء كان الأمر يتعلق بتفسير التشريع أو غيره، فإن السلطة التقديرية لا تعني أن يفعل المرء ما يحلو له. وبصفة عامة، بالنسبة إلى المسئولين، يعني اللجوء إلى السلطة التقديرية أنه عند مواجهة مشكلة ما تقع في نطاق هذه السلطة، يمكن للمسئول أن يختار حلاً:

- في سلطته أن يفعله؛
- يستند إلى أسباب يسمح بها القانون؛
- يكون قد تم التوصل إليه بإجراءات يسمح بها القانون أيضاً.

ولكي يتم تفسير قاعدة ما، فإن ذلك يثير ثلاثة موضوعات تتعلق بنطاق سلطة المسئولين في إعطاء معنى معين لقاعدة ما، والأسباب التي يرتكن إليها المسئول في تفسيرها، والإجراءات التي عن طريقها يمكنه أن يبت فيها.

أ. سلطة إعطاء معنى لقاعدة ما

عند تفسير قاعدة ما، إلى أي مدى يكون للمسئول سلطة إعطاء معنى لها؟ فكّر مرة أخرى في القانون المحلي الافتراضي الذي أصدرته البلدية وينص على أنه: «لا يجوز لأي شخص أن يقود مركبة في المتنزه» (انظر الفصل العاشر). إن من شأن المعنى الجوهري لذلك القانون، أن يحول دون أن يفسره مسئول ما على أنه يسمح لطراز معين من السيارات دون طراز آخر بدخول المتنزه. ومع ذلك، يدخل كرسي المقعدين المزود بمحرك في نطاق ظل هذه القاعدة. ولكن، في حدود ذلك النطاق فقط يُسمح للمسئول أن يستخدم سلطته التقديرية لتفسير التشريع. إلا أن لتلك السلطة حدوداً؛ فهي تشمل سلطة تفسير التشريع فيما يتعلق بالآمور التي تدخل في نطاق ظل المعنى، ولكن لا توجد سلطة تقديرية تسمح بالتفسير فيما يتعلق بالأمور التي تدخل في نطاق المعنى الجوهري أو التي تخرج تماما عن نطاق ظل ذلك المعنى (انظر الفصل

العاشر). ويقول القاضي الآمريكي الكبير «أوليفر ويندل هولمز» Oliver Wendell Holmes :

«نحن لا نسأل ما الذي كان يعنيه هذا الرجل، ولكن ماذا ستعني تلك الكلمات إذا نطق بها متحدث عادي في نفس الظروف التي استخدمت فيها ..... (المتحدث العادي هو مجرد نموذج خاص أو شكل أدبي، إذا جاز التعبير، لصديقنا القديم الحكيم. وهو منفصل تماماً عن الكاتب. وتعد الإحالة إليه بوصفه المعيار واجب الاقتداء به، ببساطة مثالاً آخر على «انفصال» القانون عمّن كتبه[1].»

وهذا يشكل جوهر القاعدة الأولى والرئيسة للتفسير؛ وهي، أنه عند تبرير التفسير المقترح للتشريع، يتعين على المرء في البداية أن يوضح أن الظروف تخول سلطة تفسير التشريع في المقام الأول، ثم تأتي بعد ذلك سلطة إقراره. ويبرر المرء تولي هذه السلطات بما يلي:

1. اقتباس الكلمات الدقيقة في التشريع المطلوب تفسيره.
2. توضيح أن المتحدثين باللغة ربما يختلفون حول تفسير تلك الكلمات؛ أي، أن وقائع الحالة الماثلة تقع ضمن ظل التشريع.
3. بيان أن بعض المتحدثين باللغة سيوافقون على التفسير المقترح؛ أي أن التفسير المقترح جائز على ما يبدو.

مربع 12-1: الافتراضات التي يرتكن إليها التفسير

إذا سلمنا بالقانون المحلي الذي يحظر دخول المركبات إلى المتنزهات، فلن يختلف المتحدثون على تفسير كلمة «مركبة» في السياق على أنها تشمل السيارات من طراز تويوتا وفولكس واجن. ولذلك فإنه لا يجوز لأي مسئول تفسير القانون على أنه يستثني إحداهما دون الأخرى. ومن ناحية أخرى، فإن أي مسئول يعتبر مخولاً سلطة تفسير كلمة «مركبة» في سياق ما على أنها لا تتضمن كرسي المقعدين المزود بمحرك؛ وهذا مثال على حالة ظل المعنى. وقد يختلف بعض المتحدثين حول ما إذا كانت كلمة «مركبة» في سياق ما تشمل كرسي المقعدين المزود بمحرك. لكن بعضهم سيتفقون على أنه في سياق ما، لن تشمل كلمة «مركبة»، كرسي المقعدين المزود بمحرك. ولذلك، فإن المسئول أو القاضي الذي يفسر ذلك السياق له السلطة التقديرية لحسم هذا الخلاف.

ولا ينبغي على المسئول أن يمضي قدماً لتوضيح الأسباب التي يستند إليها قراره إلا بعد أن يثبت أنه مخول أصلاً السلطة التقديرية لإصدار ذلك القرار؛ وبعبارة أخرى، لماذا يجب الاعتداد بتفسيره دون التفسيرات الأخرى الجائزة؟

إن القانون ليس جسماً صلباً ذا حواف محددة تماماً، بحيث يطبق على كل الوقائع دون أن يثير أية مشكلات، ولا هو قطعة من العجين اللين، بحيث يقبل أن يفسره مسئول أو قاضٍ على هواه. فإذا كان معنى قاعدة ما ينتظر دوماً السلطة التقديرية للقاضي، فعندئذ يكون التحكم في سلوك المسئول من خلال القانون وهْماً؛ إذ إنه لا يمكن أن تتحكم القواعد في سلوك المسئول؛ وسيذوب حكم القانون وليس الديمقراطية، ولن تكون الغلبة للديمقراطية وإنما للسلطة التقديرية بلا

1. Oliver Wendell Holmes, "the Theory of Legal Interpretation". 11 Harvard L. Ref. 417,417-418. (1899).

حدود للمسئولين التنفيذيين. ويجب أن يبدأ تفسير التشريع بكلمات التشريع نفسها، وأن يكون الفهم المشترك لتلك الكلمات من المتحدثين باللغة في تلك الثقافة هو الذي يحدد ما الذي يقع في نطاق المعنى الجوهري لتلك الكلمات وما الذي يخرج عن نطاق ظلالها. ويعتبر هذا الأساس بداية حدود التفسير.

ب. أسس القرار

بعد أن يوضح صانع القرار أن لديه السلطة التقديرية والحكمة لتفسير التشريع، يجب عليه عندئذ أن يذكر الأسباب وراء تفسير التشريع بطريقة أو بأخرى. ولكن، على أي أساس يمكن لصانع القرار أن يفصل في الأمر؟ وما لم ينص التشريع نفسه على غير ذلك، فإنه ما من شيء يقيد السلطة التقديرية للمسئول أو القاضي الذي يفسر القانون سوى الدستور وقانون التفسير والقواعد العامة للتفسير التشريعي.

وكما ذكرنا في الفصل الحادي عشر، لا تحتوي معظم تلك القواعد سوى على بضعة توجيهات في هذا الشأن. وباستثناء ذلك، لا يبدو أن هناك شيئاً مفيداً سوى «قاعدة الضرر» mischief rule. وعندما يواجه القاضي حالة من حالات ظل المعنى ويفهم المشكلة الاجتماعية وخطة القانون محل البحث للتغلب عليها، توجه هذه القاعدة القاضي إلى أن يفسر القانون بحيث يعزز الغرض منه.

ج. تحديد إجراءات اتخاذ القرار

لا يستطيع الصائغون عادة أن يفعلوا الكثير فيما يتعلق بالإجراءات التي يستطيع القاضي أن يفسر عن طريقها قانوناً ما. وتتحكم في عملية التفسير، تلك الإجراءات والقواعد العامة وإجراءات المحاكم. بيد أنه في بعض الأحيان يستطيع الصائغ أن يحدد الإجراءات التي يمكن للمسئول بمقتضى قانون ما أن يفصل بواسطتها في حالة تثير مشكلة في التفسير. ويفعل الصائغ ذلك، بصفة رئيسة، بتحديد إجراءات المدخلات والتحويل التي يتعين على المسئول أن يستخدمها للوصول إلى القرار (انظر الفصل الخامس). ومع ذلك، يمكن للصائغ أن يحدد الأمور الموضوعية التي يجوز للمحكمة أن تضعها في الاعتبار عند الفصل في كيفية تفسير تشريع ما في حالة من حالات ظل المعنى. ويوصي الجزء الأخير من هذا الفصل باستخدام عددٍ من الأساليب التي تمكّن الصائغين من تحقيق ذلك.

3 التقرير البحثي

يعتبر تقييد السلطة التقديرية للقضاة أو المسئولين من الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها أي قانون، ولذلك يشكل التقرير البحثي دليلاً مهماً للتفسير. ويتبع هذا التقرير «قاعدة الضرر». وكما توضح الخطوط العامة التى وردت في الفصل الرابع، ينبغي أن يبين التقرير البحثي المشكلة الاجتماعية قيد البحث لشرح السلوكيات المعنية ووصف الحل الذي تم اختياره وجسده القانون.

ومع نهاية القرن العشرين، لم تكن هناك نظم قانونية تذكر تنكر على القاضي، المضطر لتفسير قانون ما، سلطة الرجوع إلى التاريخ التشريعي له (مثل، التقرير البحثي). ومن الواضح أن مثل هذا الموقف البالي، الذي يشبه أسلوب النعامة في تجنب الخطر، كان يفترض أن القانون يخاطب شخصاً لم تكن لديه الفرصة ولا الموارد اللازمة لبحث التاريخ التشريعي للقانون. ومن ثم، ينبغي على القاضي أو المسئول أن يقصر بحثه على ظاهر القانون. وعلى العكس من ذلك، بحلول القرن الواحد والعشرين، أصبحت قواعد التفسير التشريعي في معظم النظم القانونية تشجع القاضي على التزود بما يتوفر له من مصادر كلما كان ذلك متاحاً. ولهذا الغرض، يمكن أن تكون للتقرير البحثي أهمية لا يدانيه فيها غيره.

تمرين 12-1: استخدام التاريخ التشريعي

1. فيما يتعلق بسلطة القاضي في فحص التاريخ التشريعي، ما القاعدة التي يتبعها النظام القانوني في بلدك؟

2. على فرض أنك المشرف على المتنزهات في بلدية صغيرة أقرت منذ عدة سنوات القانون الذي يحظر دخول أية مركبة إلى المتنزهات. ومنذ صدور القانون شاع استخدام الزلاجات بين الصغار الذين يتزلجون عليها بسرعات كبيرة على الممرات الممهدة للمتنزهات. وطلبت منك جمعية أهلية وهي «جمعية الحفاظ على متنزهاتنا» أن تحكم بأن الزلاجات تعتبر «مركبات» يسري عليها القانون. ومن ثم، لا يجوز استخدام الزلاجات في المتنزهات. ولكن رابطة تجار التجزئة للأجهزة الرياضية أرسلت مذكرة تعترض فيها على ذلك على أساس أن الزلاجات لم تكن قد اخترعت وقت إصدار البلدية القانون المحلي، من ثم، لم يكن القانون يشمل حظر استخدامها في المتنزهات، ويترتب على ذلك أن وصف «مركبة» لا ينطبق على الزلاجات. ومن ثم، ليس لديك السلطة القانونية لحظر دخول الزلاجات إلى المتنزهات.

لكنك عثرت على التقرير البحثي الذي ألحقه صائغ المشروع بمشروع القانون منذ فترة طويلة، ووجدت في التقرير البحثي الفقرات التالية:

- «أصبحت حدائقنا مكتظة وكثيرة الضوضاء. وتسير السيارات على الطرق بمحاذاة الممرات التي يستخدمها المارة. وحتى تلك الممرات أصبحت مزدحمة براكبي الدراجات كما أن الزلاجات تهرول في الداخل والخارج بسرعات خطرة، وهي تجعل الممرات غير آمنة وكثيرة الضوضاء وغير مريحة للغالبية العظمى من المترددين علي المتنزهات وكذلك للمارة الذين يذهبون إلى المتنزهات للاستمتاع بلحظة من الاسترخاء بين الأزهار المحيطة بالمكان. ويتناول هذا القانون المشكلة الاجتماعية التي تواجه المارة في متنزهاتنا والذين يتعرضون للخطر....»
- «يشمل المخاطبون الرئيسيون بالقانون سائقي السيارات وراكبي الدراجات ومستخدمي الزلاجات وسلوكياتهم في القيادة أو استعمال مركباتهم في المتنزهات ....»
- «يرجع السبب الرئيس في استخدام قائدي المركبات للمتنزهات إلى أن المتنزهات بها طرق وممرات ممهدة جيداً تحتاجها تلك المركبات للسير عليها. ولذلك، فإن السائقين وراكبي الدراجات وغيرهم يرتادون المتنزهات مما يسبب المشكلة التي نحن بصددها.....».
- يمنع الحل الذي يجسده مشروع القانون المرفق، ببساطة، دخول المركبات إلى المتنزهات. فالسائقون لديهم طرق

كثيرة أخرى يمكنهم السير فيها. ويجب على التشريعات الأخرى أن توفر ممرات لراكبي الدراجات ومستخدمي الزلاجات. وعلينا أن نقصر استخدام المتنزهات على المارة فقط».

أ. هل تثير هذه الحالة مشكلة في التفسير؟ وإن كان الأمر كذلك، فلماذا؟ وإذا كان الأمر يخص جواز دخول سيارات «هوندا» إلى المتنزهات، فهل كانت هذه الحالة تعتبر من الحالات التي تثير مشكلة في التفسير؟
ب. ما نطاق السلطة التقديرية التي لدى القاضي لتفسير القانون؟ ولماذا تنشأ هذه السلطة؟ وفي سياق القانون المحلي وتقريره البحثي، هل يمكن لمتحدث باللغة أن يعتبر الزلاجات «مركبات»؟
ج. إذا فصلت في القضية، ليس على أساس التقرير البحثي وإنما على أساس التفسير التشريعي الذي ناقشناه في الفصل الحادي عشر (قواعد التفسير الانتقاصي laidemer noitagored)، فكيف تفصل في الموضوع؟
د. كيف تفصل في القضية واضعاً في اعتبارك التقرير البحثي؟

4 العنوان TITLE

يعد عنوان مشروع القانون قرينة على ما كان الصائغ يفكر فيه عندما كتب هذا المشروع. وفي التقليد البريطاني، كان مشروع القانون يحمل عنواناً طويلاً وآخر قصيراً. وهذا مثال لما يتضمنه عنوان طويل لمشروع قانون:

«قانون لإنشاء مجلس عام مهمته تعزيز قدرة صناعة بناء السفن في المملكة المتحدة على التنافس في الأسواق العالمية؛ وتمكين هذا المجلس من تقديم المساعدة المالية للأشخاص الذين يباشرون مشروعات لبناء السفن أو لإنتاج المحركات البحرية؛ وتمكين وزير التقنية من إعطاء ضمانات فيما يتعلق ببناء السفن في الأحواض التي تقع في المملكة المتحدة ومعدات السفن التي يتم تشييدها في تلك الأحواض؛ وأغراض ذات الصلة.»

وكان العنوان القصير لهذا القانون هو «قانون صناعة بناء السفن لسنة ١٩٦٧». وفي أغلب الولايات القضائية، يستطيع القاضي أن يفسر على نحو صحيح قانوناً ما في ضوء كل من العنوانين الطويل والقصير. ومع ذلك، لا يعرف القارئ معلومات كثيرة من عنوان قصير مثل السابق؛ وكذلك قد لا يساعد العنوان الطويل القارئ في شيء، ناهيك بأنه قد يتسبب في إرباكه[2]. ومن الناحية العملية، لا تكون العناوين القصيرة في الأغلب الأعم مفيدة على الإطلاق لأغراض التفسير. وكذلك لا يساعد العنوان الطويل الذي ينقل فحسب العناوين الرئيسة للقانون، كما تفعل معظم العناوين الطويلة.

وبدلاً من أن يستخدم الصائغ عنوان مشروع القانون كأداة مساعدة في التفسير، ينبغي عليه أن يكتب عنواناً قصيراً يعطي المسئول أو المحامي وهما في عجلة من أمرهما معلومات كافية بسرعة لمعرفة الموضوع الأساسي للقانون.

2. في بعض الولايات القضائية، يفرض العنوان الطويل قيداً على التعديلات؛ وهو أن المشرع لا يجوز له أن يدخل تعديلاً غير مفهوم بوضوح في العنوان الطويل

وبالنسبة إلى قانون بناء السفن، ربما يجد مسئول ما، العنوان القصير أكثر نفعاً لو أنه كان يقول «المساعدة الحكومية لقانون صناعة بناء السفن لسنة ١٩٦٧».

ويشعر بعض السياسيين بدافع - في غير موضعه - لاستخدام عنوان مشروع القانون في أغراض دعائية. وعلى سبيل المثال، قد يحمل مشروع قانون يهدف إلى تقليل مبالغ المعونات الاجتماعية، العنوان التالي: «مشروع قانون لتعزيز استقلال المستحقين للمعونات الاجتماعية»؛ أو قد يحمل مشروع قانون الهدف منه تمكين الأثرياء من تقديم تبرعات للمرشحين للمناصب، العنوان التالي: «مشروع قانون لجعل مالية الانتخابات أكثر ديمقراطية وتشاركية». وينبغي على الصائغين أن يتجنبوا هذا التحيز المسبق، وببساطة، عليهم أن يجعلوا عناوين مشروعات القوانين التي يصوغونها موضوعية بقدر الإمكان.

تمرين 12-2: العناوين

1. هل يستخدم النظام القانوني في بلدك عناوين طويلة؟ وما الأسلوب العام لكتابة عناوين مشروعات القوانين في بلدك؟
2. إذا كان النظام القانوني في بلدك يستخدم عناوين طويلة، اكتب عنواناً طويلاً لمشروع القانون الذي تصوغه.
3. اكتب عنواناً قصيرة لمشروع القانون الذي تصوغه.

5 التمهيد PREAMBLE

في بعض النظم القانونية، يبدأ مشروع القانون بتمهيد يصف (بلغة كثيراً ما تكون مهجورة) الأسباب التي دعت إلى إصداره. ومثال ذلك التمهيد التالي لقانون بريطاني:

WHEREAS, on the 11th of April 1962 the Conference of Enacting Governments of the International Convention for the prevention of Pollution of the Sea by Oil 1954 adopted amendments to that Convention;

حيث إنه في اليوم الحادي عشر من أبريل عام ١٩٦٢، أقر «مؤتمر الحكومات المصدِّرة للاتفاقية الدولية لمنع تلوث مياه البحر بالبترول لسنة ١٩٥٤» التعديلات على تلك الاتفاقية؛

AND WHEREAS it is expedient to enable effect to be given to these amendments, and otherwise retain the Oil Navigable Waters Act 1955,

وحيث إنه من المفيد اتخاذ ما يلزم لإنفاذ تلك التعديلات واستمرار العمل، في غير ذلك من الأحوال، «بقانون النفط في المياه الصالحة للإبحار لسنة ١٩٥٥»،

NOW, THEREFORE, be it enacted ... لذا، أقر .....

كيف يمكن أن يستخدم المسئولون أو القضاة ذلك التمهيد في تفسير القانون؟ إن هذا التمهيد يطلب منهم، على الأقل، أن يدرسوا الاتفاقية الدولية وأن يفسروا التشريع الجديد بما ينفذ أغراضها. هل يمكن أن يُفهم منه أكثر من ذلك؟

ومن المفيد أن يتبع التمهيد نفس منهج حل المشكلات بحيث يشير إلى المشكلة التي يتناولها مشروع القانون والخطة العامة لهذا التناول؛ وبعبارة أخرى أدق، يتناول المسائل التي تشير إليها «قاعدة الضرر» mischief rule التي تعد إحدى قواعد التفسير التشريعي•. وعن طريق استخدام منهج هذه القاعدة، يمكن قراءة تمهيد لقانون محلي يحظر استخدام المركبات في المتنزهات على النحو التالي:

WHEREAS, this city has constructed parks dedicated to their use and quiet enjoyment by pedestrians;

حيث إن هذه المدينة أنشأت متنزهات مخصصة للمشاة لاستخدامها والتمتع بهدوئها؛

AND WHEREAS numerous motor vehicles, bicyclists and skate-boarders now make the use of the parks uncomfortable and dangerous for pedestrians;

وحيث إن العديد من قائدي المركبات ذات المحركات، والدراجات، والزلاجات يجعلون استخدام المشاة للمتنزهات الآن أمراً غير مريح وخطيراً؛

AND WHEREAS the Common Council of the City deems it expedient to reserve the use of the parks for pedestrians and other uses not incompatible with pedestrian use;

وحيث إن المجلس المحلي للمدينة يعتبر أن من المفيد الاحتفاظ باستخدام المتنزهات للمشاة وغير ذلك من الاستخدامات التي لا تتعارض مع استخدام المشاة،

NOW, THEREFORE, be it enacted as follows . لذا، أقر .....

هل يمكن أن يساعد ذلك التمهيد مسئولاً ما على أن يفسر ذلك القانون المحلي عندما يتعلق الأمر بمستخدمي العجل الذي يُمسك باليد ويُجر على الأرض؟

تمرين12-3: التمهيد

اكتب تمهيداً لمشروع القانون الذي تصوغه.

• للتأكد من التفسير الصحيح لتشريع ما، وفقاً لقاعدة الضرر mischief rule، ينبغي دراسة أربعة أشياء:

1. القانون السائد قبل إصدار القانون الجديد.
2. الضرر والعيب الذي لم يعالجه القانون السائد.
3. العلاج الذي قرره وحدده البرلمان لعلاج الضرر.
4. السبب الحقيقي لوصف ذلك العلاج.

وبعد ذلك، تكون مهمة القاضي هي تفسير التشريع بحيث يقضي على الضرر الذي يتم سن القانون الجديد للقضاء عليه.

(ملاحظة من المترجم)؛ انظر: Michael Zander, The Law-Making Process, 5th ed., Butterworths; London, 1999, p. 111

6 فقرة خلاصة الحقائق التي توصلت إليها الهيئة التشريعية

LEGISLATIVE FINDINGS OF FACT

لأسباب تخص الدستور الأمريكي فقط، يُدخل الكونجرس في مشروعات القوانين (على نحو يكاد ينفرد به)، فقرة عن «خلاصة الحقائق التي توصلت إليها الهيئة التشريعية» legislative findings of fact، بدلاً من التمهيد[3]. ومثال ذلك ما ينص عليه مشروع قانون العلاقات العمالية على النحو التالي:

The Congress finds:

توصل الكونجرس إلى ما يلي:

1. labor strife in industries producing for interstate commerce threatens the existence and stability of that commerce;

1. تهدد الصراعات العمالية في المصانع التي تنتج منتجات تستخدم في التجارة بين الولايات، وجود واستقرار هذه التجارة؛

2. that strife frequently occurs because of employer interference in labor affairs, and employer refusal to negotiate with trade unions;

2. وتحدث هذه الصراعات بشكل متكرر بسبب تدخل صاحب العمل في الشئون العمالية، ورفض صاحب العمل التفاوض مع النقابات المهنية؛

3. it also arises because the union purporting to represent the workers does not represent their choice for a union representative;

3. كما تنشأ أيضاً لأن النقابة التي يفترض أنها تمثل العمال لا تمثل اختيارهم لممثل النقابة؛

4. this Act will substantially alleviate the dangers of unrestricted strike action from constituting a burden on interstate commerce.

4. وسوف يخفف هذا القانون بشكل كبير من أخطار الإضرابات التي لا تخضع لأي قيود بحيث لا تشكل عبئاً على التجارة بين الولايات.

---

3. لا يتمتع الكونجرس الأمريكي سوى بقدر محدود من السلطات، وباقي السلطات تخول للولايات. وتعتمد أحياناً مسألة ما إذا كان مشروع قانون معين يقع في، أو يخرج عن، نطاق سلطات الكونجرس، على الموضوعات المتصلة بالوقائع. وعلى سبيل المثال، ما من شيء في الدستور يعطي صراحة للكونجرس صلاحية التشريع بخصوص العلاقات العمالية. وهناك مادة تعطي سلطة التشريع فيما يخص المسائل المتعلقة بالتجارة بين الولايات. وفي حالة عدم وجود فقرة عن خلاصة الحقائق التي توصلت إليها الهيئة التشريعية، قد تشعر المحكمة عند الطعن في دستورية القانون أنها حرة في أن تستنتج بنفسها تلك الحقائق وتحدد ما إذا كانت العلاقات العمالية ذات علاقة وثيقة بدرجة كافية بالتجارة بين الولايات بما يكفي لتبرير تدخل الكونجرس في هذا المجال. ومن شأن فقرة «خلاصة الحقائق» أن تجعل من الصعب على المحكمة أن تقضي بعدم دستورية القانون لأسباب ولائية تتصل بالموضوع.

ويمكن أن تكون فقرة «خلاصة الحقائق التي توصلت إليها الهيئة التشريعية»، والتي تتبع منهج حل المشكلات، مفيدة في توجيه استخدام المسئولين والقضاة السلطة التقديرية عند تفسير وتنفيذ قانون جديد.

7 مواد الأحكام العامة GENERAL PRINCIPLES SECTIONS

العديد من الدول، تقتضي أصول الصياغة وضع مادة (أو مواد) الأحكام العامة، عادة في أو بالقرب من بداية مشروع القانون. ويعتمد ما تضيفه هذه المواد إلى القانون على الاستخدامات التي يخصصها الصائغون لتلك الأحكام. وتتكون العديد من مواد «الأحكام العامة» من مجرد الإعراب عن مشاعر فضفاضة وليست لها أية وظيفة عملية. ومثال ذلك، مشروع قانون صيني ينص في مادة «الأحكام العامة» على ما يلي: «هذا القانون يدفع قدماً ويعزز الإصلاحات وسياسة الانفتاح» (وهو الاسم الذي يصف عادة السياسة الاقتصادية الرئيسة للحكومة). إن هذه المادة لا تفعل أكثر من مجرد القول بأن مشروع القانون يتماشى مع سياسة الحكومة؛ وهو إحساس لن يثير دهشة أحد، لكن أية محكمة بالتأكيد ستفترضه.

ومع ذلك، يمكن أن تؤدي مادة «الأحكام العامة» ثلاث مهام نافعة.
الأولى، أن تكشف النقاب مبكراً عما يهدف القانون إلى تحقيقه. وكثيراً ما يواجه القارئ مشروع قانون يبدأ بمادة طويلة تتضمن تعريفات يصعب فهمها، ثم يجد بعد ذلك تفاصيل إنشاء مجلس أو جهاز جديد توضح من يعين أعضاء المجلس أو الجهاز وكيف يتم اختيار رئيسه وإجراءات الاجتماعات ومدة تولي العضو، وغير ذلك. وحتى قرب نهاية مشروع القانون، لا تظهر كلمة عن سلطات وواجبات المجلس الجديد التي تشكل قبل كل شيء جوهر القانون الجديد. (يتجنب مشروع القانون الافتراضي، في الفصل الثامن، ذلك النوع من التنظيم المثير للارتباك). ولكي يفهم القارئ الإجراءات والملامح التنظيمية المحددة في مشروع القانون، عليه أولاً أن يعرف سلطات وواجبات المجلس. وبوضع مادة عن الأحكام العامة في صدر القانون، يمكن للقارئ أن يعرف من البداية ما الذي يهدف القانون الجديد إلى تحقيقه.

والثانية، توضيح أغراض مشروع القانون بعبارات دقيقة، بحيث يمكن لمادة الأحكام العامة أن تقدم المساعدة في تفسير القانون. قارن، على سبيل المثال، هاتين الصياغتين لمادة في الأحكام العامة من قانون عن الغابات لجمهورية «لاو» الديمقراطية الشعبية:

1. تعد الغابات في جمهورية «لاو» الديمقراطية الشعبية إرثاً ثميناً للشعب وستظل كذلك للأبد.
2. يهدف هذا القانون إلى التأكد من ألا يتجاوز قطع الأشجار في الغابات الوطنية ما ينمو فيها من أشجار بشكل مستمر.

فالمادة الأولى، ليست إلا تعبيراً عن مشاعر فارغة، وإن كانت بدون شك لا ترقى إلى عمل يمكن المساءلة عليه. أما المادة الثانية، فترشد إلى تفسير القانون كما لو كانت تقول «على المحكمة أن تحل جوانب اللبس في القانون بطريقة تجعل من المرجح ألا يتجاوز قطع الأشجار في الغابات الوطنية ما ينمو منها باستمرار».

أما المهمة الثالثة، فكما رأينا في الفصل الخامس، تشكل أغراض (أو أهداف) مشروع القانون معياراً مبدئياً لممارسة المسئولين سلطتهم التقديرية. ومهما كانت ميزة «قاعدة الضرر» على مبادئ وقواعد التفسير التشريعي، فإن كل ما تفعله هو أنها تحذر من يفسر مشروع القانون بأن يفسره بحيث يعزز أغراضه وتقترح منهجاً لعمل ذلك. ومن الأفضل كثيراً، بدلاً من الاعتماد على استدلالات القاضي حول الغرض من القانون، أن يفسر الصائغ تلك الأغراض في مادة عن «الأحكام العامة».

تمرين 12-4: الأحكام العامة

اكتب مواد الأحكام العامة في مشروع القانون الذي تصوغه.

8 مادة التعريفات DEFINITIONS

تهدف مادة التعريفات في مشروع القانون إلى تعريف القارئ بدقة بالمعنى المحدد المقصود من كلمات معينة. ويستخدم الصائغون هذه المادة لتحديد معنى الكلمات التي يستخدمونها في مشروع القانون.

أ. معيار التعريف الملائم

يختلف «التعريف الاصطلاحي» stipulated definition عن «التعريف بالوصف» definition by description. انظر الرسم التخطيطي لـ «أوجدن-رتشاردز» (الشكل 10-2) عن «معنى المعنى». هب أن المستمع قال للمتحدث: ليس من الواضح لي ما الذي يشير إليه الرمز (أي، الكلمات محل الخلاف). فكيف يرد المتحدث؟

إن الرد يعتمد على نوع المشار إليه محل الحديث. فلو أن المتحدث استخدم كلمة «فيل»، رمزًا؛ فهل يمكن أن يعّرفها للمستمع على أفضل وجه؟ يمكنه، بوضوح، أن يفعل ذلك بأن يمسك فيلاً ويُظهره للمتحدث قائلاً: «هذا هو ما أعنيه بكلمة «فيل!»» وإذا لم يستطع المتحدث أن يمسك فيلاً، فبمقدوره أن يصفه بالتفصيل للمستمع على النحو التالي: «حيوان ثديي كبير رمادي اللون ذو جذع وأذنين كبيرتين، إلخ». إن هذا هو التعريف بالوصف.

وتعتمد قيمة «التعريف بالوصف» على دقة التعريف نفسه؛ في وصف المشار إليه. وبمقدور المتحدث أن يعتمد بثقة على تعريف كلمة «فيل» بالوصف لأنه يدرك أن الناطق يفهم ما الذي تشير إليه تلك الكلمة. كل ما على الناطق أن يفعله عند تعريف الكلمة هو أن يصف الفيل بالتفصيل. ولكن، إذا استخدم الناطق كلمة مثل كلمة «جَمال» أو «ديمقراطية» أو «الله»، فما من أحد، في هذه الحالة، يستطيع أن يشير بشكل صحيح إلى رمز لتلك الكلمات، ومن ثم، يصفها بالتفصيل. ولا يستطيع الناطق أن يمسك الشيء ويربطه حتى يفحصه المستمع. وكل ما يستطيع المتحدث أن يفعله هو أن يحدد قيود المعنى الذي يقصده الناطق بالكلمة (كرمز)، ويقول «الآن، تعرف ما الذي أقصده بكلمة «جَمال»!»؛ وهذا هو «التعريف بطريق تحديد القيود» (أو، التعريف الاصطلاحي) definition by stipulation.

ولكن، ما الذي يهم كمعيار للتعريف الملائم؟ بالنسبة «إلى التعريف بالوصف»، ما يهم هو الدقة. أما بالنسبة إلى التعريف الاصطلاحي، لا يوجد شيء ملموس «مشار إليه». ولا تنفع هنا الدقة. وإنما يصبح المعيار المجدي الوحيد هو فائدة التعريف للأغراض التي يعطيها المتحدث للكلمة.

وتستخدم كل القوانين تقريباً تعريفات اصطلاحية. ويحدد الصائغ في كل قانون ماذا تعنيه الكلمة المُعرفة. ومع ذلك، لا يستطيع الصائغون أن يعرّفوا الكلمات كما يحلو لهم. وعند وضع تعريفات، ينبغي عليهم أن يتبعوا سبع قواعد، سنناقشها فيما يلي.

ب. القواعد الشكلية لمواد التعريفات

1 لا تستخدم تعريفات مصطنعة strained definitions

لا تستخدم تعريفاً اصطلاحياً يختلف كثيراً عن المعنى المعتاد للكلمة. وعلى سبيل المثال، لا تقل «في هذا القانون، كلمة «سفينة تعمل بالبخار» تشمل في معناها أية سفينة يحركها محرك يعمل بالاشتعال الذاتي». وإذا وجد الصائغ أن كلمة ما يرغب في تعريفها (مثلاً، سفينة تعمل بالبخار) لا تشمل في الوضع الطبيعي البنود التي يريد أن يدخلها فيها (كل من السفن التي تعمل بالبخار والسفن التي يحركها محرك يعمل بالاشتعال الذاتي)، فينبغي عليه، حينئذ أن يجد كلمة أو عبارة أخرى أكثر شمولية (مثلاً، سفينة تتحرك بالطاقة).

2 لا تضع أحكامًا موضوعية في التعريف

ينبغي على الصائغين ألا يضعوا أبداً أحكاماً موضوعية في التعريفات. وكثيراً ما يفعل الصائغون ذلك بإحدى الطريقتين التاليتين: الأولى، بإدخال حكم موضوعي، بطريقة غير مباشرة، في مادة التعريفات. ومثال ذلك ما يلي:

«المادة (٢): تعريفات

في هذا القانون:

أ. يشمل مصطلح «الإعلان الزائف والمخادع» أي إعلان يحتوي على بيان مضلل عن منتج السلع المعلن عنها أو على ادعاء زائف أو مضلل عن خواص السلع المعلن عنها. ويجوز لأي شخص، ضلله بيان أو ادعاء زائف أو مضلل في إعلان مخادع، أن يحصل، بطريق الدعوى القضائية، على تعويض بقيمة ثلاثة أضعاف الضرر من المعلن.

أما الطريقة الثانية، فهي أن يضع الصائغ، بطريقة مباشرة، كل المسألة الموضوعية في التعريف بحيث تخص أية مقاضاة بعد ذلك، ليس فحسب الغرض الموضوعي لمشروع القانون، ولكن أيضاً مادة التعريف نفسها. ومثال ذلك ما يلي:

«مادة (١): تعريفات

في هذا القانون، يشمل مصطلح «الإعلان الزائف والمخادع» أي إعلان يحتوي على بيان مضلل عن منتج السلع المعلن عنها أو على ادعاء زائف أو مضلل عن خواص السلع المعلن عنها. ويجوز لأي شخص، ضلله بيان أو ادعاء زائف أو مضلل في إعلان مخادع، أن يحصل من المعلن، بطريق الدعوى القضائية، على تعويض بقيمة ثلاثة أضعاف الضرر.

مادة (٢): سبب إقامة الدعوى

يجوز للمتضرر أن يحصل على تعويض بقيمة ثلاثة أضعاف الضرر عن الإعلان الزائف والمخادع.»

وفي الحالتين، من الأفضل للقارئ أن يضع الصائغ المادة الموضوعية، ليس في مادة التعريفات، بل في مادة موضوعية. ومثال ذلك ما يلي:

«إذا ضلل إعلان شخصاً ما عن طريق إعطاء بيان زائف أو مضلل:

أ. عن منتج السلع المعلن عنها، أو

ب. عن خواص السلع المعلن عنها،

يجوز لمن تعرض للتضليل الحصول من المعلن على تعويض بقيمة ثلاثة أضعاف الضرر.»

3 استخدم كلمة «يعني» أو «يشمل»، ولكن لا تستخدم كلمتي «يعني ويشمل» معًا

ينبغي أن ينص التعريف إما على أن اللفظ المعرّف «يشمل» شيئاً ما، أو «يعني» شيئاً ما، ولكن ينبغي ألا يشمل اللفظين معاً. ويشير لفظ «يشمل» إلى أن التعريف يذكر فحسب بعض المعاني المشار إليها للكلمة، في حين يشير لفظ «يعني» إلى أن التعريف يشمل كل المعاني المشار إليها، ومن ثم، يمثل استخدام اللفظين معاً تناقضاً غير منطقي. وللتوضيح، يمكن للصائغ أن يكتب ما يلي:

- في هذا القانون، يشمل لفظ «سفينة»، الزوارق التي يحركها البخار، أو
- في هذا القانون، يعني لفظ «سفينة»، السفن التي يحركها البخار؛ ولكن على الصائغ ألا يكتب أبداً:
- في هذا القانون، يعني لفظ «سفينة» ويشمل في معناه، الزوارق التي يحركها البخار.

4 ينبغي ألا تظهر الكلمة المعرّفة في التعريف نفسه

ينبغي على الصائغ ألا يستخدم أبداً الكلمة المعرّفة داخل التعريف نفسه. وعلى سبيل المثال، ينبغي على الصائغ ألا يقول أبداً «يعني لفظ «المنشآت» كل أنواع الهياكل أو المنشآت السطحية أو الموجودة تحت المياه، سواء كانت ثابتة أو طافية»، لأن هذا من شأنه أن يترك القارئ غير متأكد مما تعنيه كلمة «منشآت».

5 تجنب التعريف بطريق الإحالة

كما ذكرنا في الفصل العاشر، ينبغي على الصائغ أن يتجنب تعريف كلمة بطريق الإحالة إلى تعريف مستخدم في مكان آخر.

6 صيغ مواد التعريفات

ينبغي أن تستخدم مادة التعريفات في مشروع القانون لكل تعريف إحدى الصيغ التالية فقط:

1. في هذا القانون، يعني لفظ «سفينة» أي مركب أو زورق أو صندل.
2. في هذا القانون، يشمل لفظ «سفينة» في معناه أي مركب أو زورق أو صندل.
3. في هذا القانون، يُقصد بلفظ «سفينة» المعنى المخصص له في المادة (١١٢).
4. في هذا القانون، لا يشمل لفظ «سفينة» في معناه الغواصات أو الطائرات المائية.

7 لا تراوغ مثل الثعلب

لا تستخدم أبداً صيغة «ما لم يقتضِ سياق النص غير ذلك، يعني لفظ «سفينة» ....». وينبغي على الصائغ ألا يكتب عبارته بطريقة مراوغة. وبمجرد تعريف اللفظ، ينبغي عليه أن يستخدم الكلمة حسب تعريفها وليس بأية طريقة أخرى، وعليه ألا يستخدم كلمة أخرى بدلاً منها.

ج. مكان مواد التعريفات

تختلف ممارسات الصياغة، في مختلف النظم القانونية، في المكان الذي يتضمن مواد التعريفات. وتضع بعض النظم مادة واحدة شاملة لكل التعريفات في أو بالقرب من بداية مشروع القانون (عادة بعد مادة العنوان القصير، وأحياناً قبل، أو بعد، الأحكام العامة). ويعتمد مكان مواد التعريفات على افتراض يبدو للوهلة الأولى منطقياً، وهو أنه قبل قراءة موضوع مشروع القانون، ينبغي أن يعرف القارئ ما الذي تعنيه الكلمات التي ستظهر في القانون. ولكن، في الواقع العملي، لا يقرأ القارئ أبداً مادة طويلة للتعريفات أولاً. وحتى إذا فعل ذلك، فما لم يكن مشروع القانون يتضمن عدداً قليلاً من المواد، فلن يتذكر القارئ التعريفات أثناء قراءة مشروع القانون بأكمله. وفي بعض النظم القانونية، تأتي مادة التعريفات العامة في نهاية القانون في باب أو فصل «المتفرقات».

وأخيراً، لا تستخدم سوى القليل من النظم القانونية الأسلوب الأكثر ملاءمة للمستخدم. وهو الذي، تظهر - وفقاً له - الكلمات المعرّفة فورا في أول مكان ترد فيه في مشروع القانون، ثم، تظهر كل الكلمات المعرّفة معاً في نهاية مشروع القانون، مرتبة أبجديا فيما يشبه المعجم الخاص الذي يساعد القارئ في العثور على مكان التعريف الذي يبحث عنه. وعلى سبيل المثال، لنفرض أن كلمة «طب» في مشروع قانون حول الصيادلة تظهر لأول مرة في المادة (٨) بمشروع القانون. فإن بمقدور الصائغ أن يضع تعريف كلمة «طب» في المادة الفرعية (٨-١). وفي نهاية مشروع القانون، في الفصل المخصص «للمتفرقات»، يُشار في المادة العامة للتعريفات، إلى موضع تعريف كلمة «طب»، على النحو التالي: «في هذا القانون، تعني كلمة «طب» المعنى المخصص لها في المادة (٨-١)».

ويعتمد اختيار أي من هذه الأساليب لتعريف كلمات مشروع القانون على التقاليد المعمول بها في بلد الصائغ. ولمصلحة المستخدم، ينبغي على الصائغ في نظام قانوني ما أن يستخدم أسلوباً واحداً في التعريفات.

تمرين 12-5: التعريفات

ضع هذه التعريفات في صيغها الصحيحة.

1. في حكم هذا القانون، تعتبر سفينة كل سفينة تخضع للمعاينة يحركها كلياً أو جزئياً البخار أو أي شكل آخر من الطاقة الميكانيكية أو الكهربائية.
2. في حكم هذا القانون، تعتبر شركة بترول كل شركة بترول غير مقيمة تتعامل في منتجات البترول داخل الولاية.
3. المادة (٤):

1. تعريف: يعني لفظ «الغش» إضافة الماء أو أية مادة أخرى أو أي شيء آخر إلى اللبن كامل الدسم أو المنزوع منه الدسم كلياً أو جزئياً.
2. التجريم. يعتبر غش اللبن جريمة.
4. تعني عبارة «المعاينة الدورية» معاينة الطائرة كل ١٢ شهراً ميلادياً والتي تثبت صلاحية الطائرة ومختلف مكوناتها ونظمها للطيران طبقاً للإجراءات التي حددها الوزير.
5. يعني لفظ «الألعاب النارية» ويشمل في معناه أي أو كل مكونات قابلة للاشتعال أو الانفجار أو أية مادة أو مركب مواد أو مواد جاهزة، أو يمكن أن تكون جاهزة، لأغراض، وبقصد، إحداث أو أن تؤدي إلى أثر مرئي أو مسموع أو اشتعال أو فرقعة أو انفجار.

9 الحواشي السفلية لمشروع القانون كأداة لشرح أحكامه

من حيث المبدأ، ينبغي أن يشرح التقرير البحثي ويبرر كل حكم في مشروع القانون. بيد أن ذلك يبدو مستحيلاً من الناحية العملية، وبصفة خاصة في مشروعات القوانين المعقدة؛ إذ تحتوي هذه المشروعات على أحكام عديدة، لا تكون متصلة أحياناً اتصالاً جوهرياً بمشروع القانون. ومع التسليم بالقيود التي تفرضها الحياة، لا يمكن أن يشرح التقرير البحثي، ناهيك بأن يبرر، الأحكام الأقل أهمية من بين الأحكام المفصلة لمشروع القانون.

ويمكن للصائغين تفادياً لهذا الموقف أن يدخلوا أقساماً تفسيرية للأحكام الأقل أهمية في صورة حواشٍ تفسيرية لنص مشروع القانون. (وبشكل عام، يمكن للقارئ، إذا كان برنامج الحاسب الآلي الذي يستخدمه الصائغ يسمح بذلك، أن يجد الحواشي السفلية بشكل أسهل من الحواشي الختامية). ولإبلاغ الحكومة والهيئة التشريعية بكل هذه الأحكام، يمكن للصائغ عندئذ أن يمدهم بالنص مصحوباً بالحواشي التفسيرية. ولن تظهر هذه الحواشي التفسيرية في القانون الذي تصدره الهيئة التشريعية ولكنها ستشكل جزءاً من تاريخه التشريعي (الأعمال التحضيرية) التي قد يلجأ إليه مسئول أو قاضٍ ما يفسر القانون.

مربع 12-2: مسودة مشروع قانون لمكافحة التمييز مذيل بحواشٍ تفسيرية

مادة (١) تعريف.

- لفظ «المقابل» يعني المرتبات أو الأجور والمكافآت والمزايا العينية والتسهيلات ومرافق الخدمات الترفيهية المقدمة من صاحب العمل.
- كثيراً ما يتخفى التمييز في صورة إعطاء الجماعة المنحاز إليها مزايا عينية أو مرافق خدمات إضافية.

ولذلك، يصل تعريف لفظ زالمقابلس إلى كل ميزة يعطيها صاحب العمل لموظف ما بما في ذلك التسهيلات ومرافق الخدمات التي يوفرها صاحب العمل.

تمرين 12-6: إدخال حواش سفلية في مشروع قانون

يحتوي مشروع قانون للاشتراء الحكومي على الحكم التالي: «المادة (٧): في حالة العقود الحكومية التي تزيد قيمتها على مليون دولار، يجب على لجنة المناقصات أن تضم إليها ممثلاً عن وزارة المالية». ادخل حاشية تفسيرية تشرح هذا الحكم.

10 ملخص

عندما تقع حالة داخل جوهر القانون، تتطلب قواعده أن يطيعه المخاطبون به، سواء أكانوا مسئولين أم غير مسئولين. وحتماً، تنشأ حالات محيرة تقع في نطاق ظلال القانون رغم مهارة الصائغ واهتمامه. ويعني ذلك، بطبيعة الأمر، أن يظل من غير الواضح ما إذا كانت تلك الحالة تقع في نطاق القانون، أم لا. ويواجه كلٌّ من المخاطبين مباشرة بالقانون والمحكمة صعوبات في تحديد ما إذا كان يسري بشكل صحيح على تلك الحالة، أم لا. ومع ذلك، لا يتمتع المسئولون المنوط بهم التنفيذ أو القضاة بسلطة تقديرية غير محدودة لتفسير القانون كما يحلو لهم.

ولقد ركز هذا الفصل على أنواع التوجيهات التي يمكن للصائغين أن يستخدموها لإرشادهم في ممارسة سلطتهم التقديرية عند استخدام قانون ما بطرق تجعل من المرجح أن تحقق تلك القوانين الجديدة، لا سيما التشريعات التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، أهداف المشرّعين. وفضلاً عن التقرير البحثي، يصف هذا الفصل، على وجه الخصوص، أنواع التوجيهات التي يمكن للصائغ أن يدخلها في مشروع القانون. وتشمل تلك الأدلة عنوان مشروع القانون، وفقرة التمهيد، وفقرة خلاصة الحقائق التي توصلت إليها الهيئة التشريعية، ومادة الأحكام العامة، ومواد التعريفات، والحواشي التفسيرية.

الفصل الثالث عشر: النواحي الشكلية: وضع التشريعات ضمن مجموعة القوانين

1 مقدمة

لا يركز هذا الفصل - شأنه شأن سابقه - على صياغة أحكام تفصيلية للسلوكيات؛ بل يركز بالأحرى على صياغة تعليمات توضح للأشخاص المعنيين بشكل مباشر - أي المسئولين الحكوميين (بمن فيهم القضاة)، والمشرعين، والمحامين - كيفية التعامل مع التشريع للحفاظ على شكل النظام القانوني، وترابطه، وثباته. وتعد هذه التعليمات شرطًا أساسيًا لتعزيز الإدارة الرشيدة وحكم القانون.

ولكي تصبح الإدارة الرشيدة أمرًا ممكنًا، ينبغي أن يتسم النظام القانوني بالترابط والثبات. فبدونهما، تناقض القواعد بعضها البعض، ولا يستطيع أحد أن يحدد بدقة القواعد التي لها قوة القانون. فضلاً عن أن المشرعين أنفسهم لا يستطيعون أن يتنبأوا بثقة بالنتائج المترتبة على قانون جديد بالنسبة إلى البرامج والعلاقات الجارية. وكذلك الحال بالنسبة إلى القائمين بالأدوار والمسئولين الذين لا يستطيعون أن يتحققوا مما يتوقعه القانون منهم. ومن ثم، سوف يسود الخلط، الذي يجعل التنفيذ الفعال للقانون أمرًا غير ممكن؛ ويضعف إمكانية التنبؤ به؛ ويمنح المسئولين في الواقع سلطة تقديرية لاختيار القواعد التي سيلتزمون بها. ومما لا شك فيه أن الإدارة الرشيدة ستفسد إذا ما استمر عدم ترابط النظام القانوني والسلطة التقديرية الناشئة عنه المتاحة للمسئولين بحيث تجعلهم يختارون القواعد التي سيطبقونها. ويتولد عدم الترابط عن مجموعة متنوعة من الأسباب، أربعة منها يستطيع الصائغون أن يعالجوها لأنهم في موضع ملائم للغاية يؤهلهم للقيام بذلك، وهي:

- الحاجة إلى وجود تنظيم عام لقوانين البلد؛
- عدم القدرة على تحديد القوانين السارية؛
- القوانين غير الثابتة؛
- الافتقار إلى الوضوح في الإجراءات العملية اللازمة للانتقال من قانون قديم إلى قانون جديد.

ويقف هذا الفصل عند الأدوات التي يعالج بها الصائغون مظاهر عدم الثبات، وهي:

1. التنظيم العام لمجموعة القوانين؛
2. أحكام السريان الزماني والأحكام المشابهة؛
3. التعديلات والإلغاءات؛
4. الأحكام الانتقالية.

2 العام لمجموعة القوانين

ثمة عدد كبير من البلدان لا يستطيع أن يتابع حركة تشريعاته. ذلك أن التشريع الذي يتم إقراره رغم أنه يدخل حيز التنفيذ من الناحية الشكلية، فإنه يختفي من الإدراك البشري، ولا تنشر له تشريعات فرعية مطلقًا، وينبش المتقاضون عن قوانين منسية منذ فترة طويلة مثل دخان في ريح عاتية، وتختفي إمكانية التنبؤ بالقانون، ويصبح حُكم القانون مجرد ذكرى. ويستطيع الصائغون أن يفعلوا شيئًا إزاء افتقار النظام في مجموعة قوانين البلد. ويناقش هذا الجزء وسائل تنظيم تلك القوانين، وأسلوبًا محددًا للصياغة يتيح إدخال قانون جديد ضمن مجموعة القوانين المصوغة في شكل كود.

أ. وسائل تنظيم المنتج التشريعي للبلد

تتمثل المهمة الأولى الملقاة على عواتق المسئولين الحكوميين، التي تؤديها عادة الجهة الرئيسة للصياغة، في جمع القوانين في شكل مطبوع بهدف ترتيبها، ويفضل في الوقت الحاضر أن يكون ذلك في شكل قاعدة بيانات مخزنة في جهاز كمبيوتر. ولا تتخطى جهود بعض البلدان أكثر من طباعة التشريعات على نحو متعاقب، سنة فسنة، كما يتم إقرارها دون أن تضعها حتى في فهرس. في حين توحد بلدان أخرى قوانينها على نحو دوري، وتجمعها في تشريع واحد يضم كل التعديلات التي أدخلت عليه منذ آخر توحيد له.

وربما يكون التكويد أفضل طريقة للتعامل مع تشريعات البلد. فعندما يكوِّد بلد ما قوانينه التشريعية جميعها، فسيذكر بذلك كل التشريعات في سلسلة من العناوين، كل منها مخصص لموضوع واحد رئيس. على سبيل المثال، تجمع التشريعات المصوغة في شكل كود قوانين البيئة في مجلد واحد قد يطلق عليه «العنوان (...): البيئة». وبعد ذلك توضع قوانين تلوث الهواء في باب واحد تحت هذا العنوان؛ في حين توضع قوانين تلوث الماء في باب ثانٍ؛ وتوضع قوانين حماية الأراضي الرطبة wetland في باب ثالث. وبذلك، يتسنى للصائغين أن يدخلوا قوانينهم الجديدة بسهولة في التشريعات المصوغة في شكل كود. فيندرج القانون الجديد بشأن تلوث الهواء تحت عنوان البيئة، في باب تلوث الهواء. وإذا رُتبت هذه التشريعات بشكل يسمح بإضافة قوانين جديدة، فسيسهل ذلك إدخال هذه القوانين في مكانها الصحيح بعد إقرارها.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن استخدام الكمبيوتر في ترتيب التشريعات لا يشكل، في حد ذاته، تكويدًا. ومقارنة بتصفح التشريعات المطبوعة على ورق، تسهل آلية البحث بالكمبيوتر البحث في التشريعات بشكل ملحوظ. ومن ثم، يساهم استخدام الكمبيوتر في التكويد بدرجة كبيرة في ضمان ترابط النظام القانوني وثباته.

تمرين 13-1: جمع التشريعات ونشرها

1. كيف يجمع بلدك تشريعاته وينشرها؟ وفي أي شكل؟ هل في شكل تشريعات سنوية؟ أم قوانين مصوغة في شكل كود؟ أم في شكل آخر؟
2. كيف يقوم بلدك بجمع ونشر تشريعاته الفرعية (أو ما يسميه التقليد الفرنسي «اللوائح التنفيذية»)؟

ب. التعليمات التي تحدد مكان وضع أحكام القانون ضمن القوانين القائمة Tops

بعد أن يكود البلد تشريعاته، كيف يتسنى للمرء أن يضمن أن القانون الجديد سيأخذ مكانه الصحيح ضمن مجموعة القوانين؟ تخول بعض النظم القانونية وزير العدل، أو حتى المطبعة[1]، سلطة في اتخاذ قرار بهذا الشأن. ومع ذلك، فالصائغ عادة هو الذي يحدد موضع القانون الجديد ضمن مجموعة القوانين، عن طريق تضمين مشروع القانون تعليمات تحدد مكان وضع أحكامه ضمن القوانين القائمة. وترشد هذه التعليمات المطبعة إلى المكان الذي ستضع فيه التشريع أو اللوائح الجديدة ضمن النظام المصوغ في شكل كود. وإذا احتوى مشروع القانون على مواد تنتمي إلى أكثر من قانون ضمن القوانين المصوغة في شكل كود، فيستطيع الصائغ أن يكتب العدد اللازم من هذه التعليمات لإرشاد المطبعة إلى مكان وضعها.

فلنفترض على سبيل المثال أن ثمة مشروع قانون ينشئ نظامًا لبيان الأثر البيئي للمشروعات الإنشائية الكبيرة. فستظهر جمله الافتتاحية على النحو التالي:

نحن جمهورية... نقر القانون التالي نصه:

1. يُدخَل في العنوان (١٠) (المتعلق بالبيئة)، الباب (٧) (المتعلق بالتنفيذ) بعد الفصل (٥) (المتعلق ببيان التأثير البيئي)، المادة (١١)، ما يلي (تعليمات تحدد مكان وضع أحكام القانون):

«المادة ١١ (أ). بيان التأثير البيئي. ما لم يُعد الشخص، تنفيذاً للمادتين (١٢) و(١٣)، بيانًا بالتأثير البيئي، ويقدمه إلى السلطات المعنية، ويعلنه؛ فلا يجوز له أن يبدأ في تنفيذ مشروع إنشائي تزيد تكلفته التقديرية على ٥٠٠٠ وحدة نقدية».

2. يُدرَج في العنوان (٣٢) (المتعلق بالمباني)، الباب (٤) (المتعلق بأكواد البناء الخاصة بالبلدية)، بعد الفصل (٢) (المتعلق بتصاريح البناء)، المادة (١٢٧)، ما يلي (تعليمات تحدد مكان وضع أحكام القانون):

«المادة ١٢٧(أ). متطلب بيان التأثير البيئي قبل إصدار تصريح البناء. ما لم يقدم مقدم الطلب دليلاً على أنه قد التزم بأحكام العنوان (١٠)، الباب (٧)، الفصل (٢)، المواد من (١٢) إلى (١٤) (المتعلقة بواجب تقديم محتوى بيان التأثير البيئي)، فلا يجوز لمفتش البناء أن يصدر تصريح بناء لمشروع إنشائي يقتضي العنوان (١٠)، الباب (٧)، الفصل (٢)، المادة ١١(أ) من مالكه أن يقدم عنه بيانًا بالتأثير البيئي».

وتجدر الإشارة إلى أن المطبعة لا تدرج هذه التعليمات في مجموعة القوانين.

1. تكون هذه المطبعة، عادة، مطبعة حكومية؛ لكن بعض النظم القانونية في الولايات المتحدة تترك هذه المهمة للقطاع الخاص. إذ لا يوجد في بعض الولايات الأمريكية نظام قانوني رسمي مصوغ في شكل أكواد، لذلك تترك عملية التكويد لناشر من القطاع الخاص.

وفي النظام المصوغ في شكل كود، يحتوي مشروع القانون على نظامين مختلفين للترقيم، هما:

أولاً، يضع الصائغون بمشروع القانون أرقامًا متتابعة للتعليمات التي تحدد مكان أحكام القانون (في المثال الموضح أعلاه، (١) و(٢)). كما تستخدم تلك الأرقام في ترقيم مواد مشروع القانون. ونظرًا إلى أن هذه التعليمات لا تظهر في مجموعة القوانين، فإن أرقام مواد مشروع القانون تظهر في مقدمة هذا المشروع فقط، دون أن تظهر في القانون المنشور في الأكواد.

ثانيًا، يحتوي مشروع القانون أيضًا على أرقام مواد القانون الجديد عند إدراجها في مجموعة القوانين (في المثال الموضح أعلاه، ١١(أ) و١٢٧(أ)). وعندما تظهر هذه الأرقام في مشروع القانون، قد لا تكون بالضرورة متسلسلة. وبدلاً من ذلك، يعتمد رقم المادة الجديدة في مجموعة القوانين على المكان الذي يقترح الصائغ إدخالها فيه.

تمرين 13-2: التعليمات التي تحدد موضع أحكام القانون

1. هل يستخدم الصائغون في بلدك هذا النوع من التعليمات؟ ولأي غرض؟
2. وإذا كانت حكومتك قد كودت قوانينها، ولا تستخدم هذه التعليمات، فمن الذي يحدد المكان المناسب للتشريع الجديد ضمن القوانين المصوغة في شكل كود؟ وكيف يتم ذلك؟

3 المواد التي تهدف إلى تجنب الخلط بخصوص القوانين السارية

ثمة سبب ثانٍ للخلط الذي يحدث في النظام القانوني نتيجة عدم القدرة على تحديد القوانين المطبقة. إذ يكتب الصائغون أحكامًا متنوعة، لا تتصل بالغرض الموضوعي للقوانين، لكي يحددوا موعد تطبيق مشروع قانونهم ونطاق تطبيقه. وبواسطة مواد الإقرار الشكلية الواردة في مشروع القانون - التي تحدد موعد سريان هذا القانون - ومواد السريان المؤقت - التي تحدد تاريخ انتهاء العمل به؛ يعرف المستخدمون بالضبط موعد بدء سريان القانون الجديد وموعد انتهاء العمل به. في حين يعرفون الحدود التي سيسرى في إطارها بواسطة مواد نطاق السريان.

أ. صيغ الإقرار Enacting Formulae

تصوت الهيئة التشريعية على مجموعة متنوعة من الوثائق المختلفة، فضلاً عن مشروعات القوانين، مثل: القرارات، والبيانات الرسمية، واللوائح التي تحدد الإجراءات الخاصة بكل منها. وتحتاج الهيئة التشريعية إلى معيار يحدد أيًا من هذه الوثائق سوف يتم إقرارها في شكل قانون. ويؤدي هذه المهمة حكم إقرار مشروع القانون. وجدير بالذكر أن شكل صيغة الإقرار (على سبيل المثال، «نحن مجلس الشعب بجمهورية... نقر القانون التالي نصه...») يختلف في الدستور عنه في القانون أو العُرف. وتظهر مادة الإقرار عادة في شكل عنوان يسبق الفصل الأول أو المادة الأولى من مشروع القانون، وما يلي مادة صيغة الإقرار هو فقط ما يشكل جزءًا من القانون الجديد. فإذا سبقت الديباجة مادة الإقرار، فلن تظهر في النسخة المطبوعة من القانون الجديد. (وكما ناقشنا في الفصل الثاني عشر، تكاد الديباجة ومادة الهدف

العام للقانون تؤديان الوظيفة نفسها. ومع ذلك، لا تظهر الديباجة في النسخة المطبوعة من القانون الجديد؛ في حين تظهر فيها مادة الهدف العام للقانون).

تمرين 13-3: صيغ الإقرار

ما شكل صيغة الإقرار التي يحددها الدستور، أو القانون، أو العرف المحلي في بلدك؟

ب. أحكام السريان الزماني (تاريخ السريان أو تاريخ بدء السريان)

Coming into Force (or Effective Date or Commencement) Provisions

لتجنب عدم ترابط النظام القانوني، ينبغي أن يعرف الناس التاريخ المحدد لسريان قانون جديد. ويدخل مشروع القانون حيز التنفيذ (أو يسري) دائمًا في تاريخ محدد بعد أن تقره السلطات الضرورية. وفي معظم البلدان، يحدد قانون التفسير التاريخ المحدد للسريان الزماني، الذي يكون أحيانًا:

1. عندما يوقع رئيس الدولة على القانون،
2. أو عندما يُنشر القانون في الجريدة الرسمية،
3. أو بعد فترة محددة من حدوث أي مما سبق،
4. أو عندما يصدر الوزير أو مسئول آخر قراراً بذلك.

وفي العادة، تختلف صيغة السريان الزماني للتشريع عن تلك الخاصة بالتشريع الفرعي أو اللائحة التنفيذية.

وعندما ينص قانون التفسير على صيغة نمطية للسريان الزماني، لا يحتاج الصائغ عادة إلى أن يدرج في مشروع القانون حكم إقرار. ومع ذلك، يطلب أصحاب فكرة مشروع القانون منه أحيانًا أن يحدد تاريخًا مختلفًا لنفاذ القانون، على النحو التالي:

1. «يدخل هذا القانون حيز التنفيذ في ١٠ من يونيو ١٩٩٧»،
2. أو «يدخل هذا القانون حيز التنفيذ بعد ١٨٠ يومًا من تصديق الرئيس عليه»،
3. أو «يدخل هذا القانون حيز التنفيذ عندما يصدر الوزير قرارًا بذلك».

(وقد يجد الصائغ الخيار الأخير مفيدًا عندما يقترح المشرعون أن يسري القانون الجديد في أماكن مختلفة من البلد وفي أوقات مختلفة، مثلاً، لإعطاء فرصة للوزارة المنوط بها تنفيذ القانون كي تعد التسهيلات اللازمة لتنفيذه).

وما لم تصغ هذه الأحكام بدقة، فقد ينشأ عنها خلط. على سبيل المثال، إذا وقّع الرئيس على مشروع قانون في ١٧ من يناير، فمتى يدخل هذا المشروع حيز التنفيذ إذا كان حكم السريان الزماني الوارد فيه ينص على دخوله حيز التنفيذ

«بعد ستة أشهر من إقراره»؟ هل سيكون ذلك في ١٧ من يوليو أم في الأول من أغسطس؟ (أي، هل يمكن تفسير عبارة «بعد ستة أشهر من إقراره» بأنها تعني «بعد ستة أشهر تقويمية من إقراره»، أم «في الشهر السادس بعد إقراره»؟) من الأفضل أن يُذكر تاريخ السريان بدقة، على النحو التالي: «يدخل مشروع القانون حيز التنفيذ في الأول من يوليو». (وليس «منذ الأول من يوليو ١٩٩٦»؛ لأن بموجب كثير من قوانين التفسير، تعني هذه العبارة أن مشروع القانون يسري في الثاني من يوليو). ويبدأ سريان مشروع القانون الذي يدخل حيز التنفيذ «فورًا» عندما تتم آخر خطوة من الخطوات اللازمة لإقراره؛ والتي تكون عادة بتوقيع الرئيس أو من يناظره على مشروع القانون.

تمرين 13-4 : تاريخ سريان مشروع القانون***

1. ما الذي ينص عليه قانون التفسير في بلدك إزاء تاريخ سريان مشروع القانون؟
2. اكتب مادة تجعل مشروع قانون يسرى في الأول من يونيو ١٩٩٨.
3. اكتب مادة تجعل مشروع قانون يسري بعد ثلاثة أشهر من إقرار الرئيس له.
4. اكتب مادة تجعل مشروع قانون يسري على كل إقليم من أقاليم البلاد العديدة عندما يصدر الرئيس قرارًا بذلك.
5. اكتب مادة تجعل تشريعًا فرعيًا يسري بعد أسبوعين من نشره في الجريدة الرسمية.
6. متى يفترض أن يدخل قانونك حيز التنفيذ؟ وهل يقتضي ذلك وجود حكم خاص للسريان الزماني؟ أم هل يمكنك الاعتماد على قانون التفسير الخاص بالنظام القانوني الذي تتبعه؟ وإذا كان قانونك يتطلب هذا الحكم، فصِغه.

ج. مواد الأثر الرجعي (المواد التي تجعل مشروع قانون يسري قبل تاريخ إقراره) Retroactive Clauses

لا تسري أحكام القانون عادة إلا على الأمور التي تنشأ بعد دخول القانون الجديد حيز التنفيذ، وذلك لأسباب وجيهة؛ إذ يستهدف القانون التأثير على السلوك، ومن ثم فإنه لن يستطيع أن يحقق ذلك بأثر رجعي. ويرجع ذلك إلى أن تشريع الأثر الرجعي ينتهك ببساطة شديدة القواعد الأولية لحقوق الإنسان، لا سيما قاعدة «لا قانون، فلا عقاب» التي تمنع تطبيق القانون الجنائي بأثر رجعي. فضلاً عن أنه يعرقل ببساطة شديدة أيضًا الحقوق الراسخة الناشئة عن العقود والملكية، التي تعتمد عليها الأسواق. وتمنع الأحكام الدستورية والافتراضات القوية للقانون العام الإيحاء ضمنيًا بأن للقانون أثرًا رجعيًا. وفيما عدا الظروف الاستثنائية، حتى إذا كان ذلك منصوصًا عليه صراحة في القانون نفسه، تمنع الأحكام الدستورية سريان القانون بأثر رجعي.[2]

وفي أغلب الأحيان، تبرر الظروف إقرار قانون بأثر رجعي. فلنفترض على سبيل المثال أنه رغم أن الوزير قد فوض لسنوات عديدة التوقيع الثاني على براءات تأسيس الشركات إلى كاتبه، فقد فسرت المحكمة العليا بالبلد مؤخرًا قانون الشركات القائم بأنه يكلف وزير التجارة والصناعة شخصيًا بالتوقيع الثاني على البراءات. ومن الجلي أن هذا القرار يبطل كل براءة

2. سواء كان القانون يقلل من عقوبة جريمة ما أو يلغي قانونًا جنائيًا، تطبق بضعة دساتير صراحة هذا القانون بشكل تلقائي على الجرائم المرتكبة قبل تاريخ الإقرار. انظر على سبيل المثال، المادة ٧٧ (٣) و(٥) من دستور كازاخستان، ١٩٩٥. («لا يوجد أثر رجعي للقوانين التي تفرض التزامات أو تغلظها، أو التي تفرض مسئوليات جديدة على المواطنين، أو التي تعمل على تدهور ظروفهم. وإذا حدث بعد ارتكاب جريمة ما، أن أُلغيت المساءلة القانونية عنها أو خُفضت درجتها، يُطبَق القانون الجديد».)

قائمة. لذلك يطلب الوزير صياغة مشروع قانون لإصلاح هذا العيب. سيتحقق هذا الهدف من خلال صياغة مادة تعدل قانون الشركات بأثر رجعي كي يسمح لوزير التجارة والصناعة بتفويض سلطة التوقيع الثاني على براءات الشركات.

ولا يتسع المجال هنا لتقديم عرض كامل لقاعدة تشريعات الأثر الرجعي. وبدلاً من ذلك، فإن كل ما يهدف إليه هذا الجزء في المقام الأول هو مجرد تنبيه الصائغين إلى الاحتراس من تلك التشريعات. وإذا ساورهم أي شك، فعليهم أن يبحثوا ليقرروا ما إذا كانت مادة الأثر الرجعي المقترحة ستصمد أمام التدقيق الدستوري أم لا.

مربع 13-1: إلغاء القوانين غير المستخدمة

في معظم البلدان، تظل بعض القوانين العتيقة سارية اسميًا على الرغم من ندرة استخدامها. وقد تشكل هذه القوانين تهديدًا محتملاً لحكم القانون. ففي ولاية ويسكونسون الأمريكية، مثلاً، كان ثمة قانون جنائي قديم يعود إلى منتصف القرن التاسع عشر يحرم إقامة علاقة جنسية بين ذكر وأنثى غير متزوجين. وبحلول منتصف الستينيات، ومع تغير الأخلاقيات الجنسية، كان مواطنو ويسكونسون يتصرفون في حياتهم اليومية وكأن هذا القانون لا وجود له. ولم يطبق هذا القانون وكلاء النيابة، الذين طالهم تيار تغير الأخلاقيات بالقدر نفسه. ومع ذلك، أراد أحد وكلاء النيابة أن يجبر صديقة مدعى عليه لتشهد ضده، فاتهمها بانتهاك القانون، مهددًا إياها بالسجن ما لم تشهد ضد صديقها؛ وهو ما يعد مثالاً واضحًا على الاستخدام الخاطئ لسلطة وكيل النيابة. ومن ثم، يجب على جهة الصياغة الرئيسة اليقظة أن تقترح إلغاء القوانين العتيقة.

تمرين 13-5: مواد الأثر الرجعي***

1. لتحقيق هدف الوزير المذكور في الجزء السابق، صِغ مادة تعدل قانون الشركات بأثر رجعي بحيث يجيز للوزير تفويض سلطة التوقيع الثاني على براءات تأسيس الشركات.
2. اكتب مادة تنص على العمل بأثر رجعي بقانون جديد يلغي القانون القديم الذي يجرم مختلف أفعال الشذوذ الجنسي. وهل سيصمد حكمك أمام التدقيق الدستوري في بلدك؟
3. اكتب مادة تؤيد صحة الزيجات التي أدى مراسمها السيد مايكل سميث، الذي انتحل لمدة ١٩ عاماً شخصية قسٍّ يجيز له القانون أداء مراسم الزواج.
4. هل يتطلب قانونك أي أحكام لها أثر رجعي؟ وإذا كانت الحال كذلك، فصغها.

د. مواد السريان المؤقت Sunset Clauses

يظل التشريع ساريًا في العادة حتى يتم إلغاؤه. ولكن في بعض الأحيان، يقيد الصائغون فترة سريان القانون من خلال مادة تنص على أنه، ما لم يجدد البرلمان التشريع، ينتهي العمل به في تاريخ معين (مادة السريان المؤقت). وكما أشرنا في الفصل الرابع، توفر هذه المادة فرصة لتقييم طريقة تنفيذ مشروع القانون بغية تحديد ما إذا كان ينبغي أن يستمر في شكله الحالي، أو في شكل معدل، أو أن يُجهض. وقد يتضمن مشروع القانون مادة تنص على أنه «ما لم يُجدد البرلمان قانونًا ما في وقت سابق، يظل هذا القانون ساريًا حتى (تاريخ معين)».

تمرين 13-6: مادة السريان المؤقت***

اكتب مادة للسريان المؤقت تنهي سريان مشروع قانون بعد خمس سنوات من تاريخ إقراره.

هـ. مواد نطاق السريان Scope of Application Clause

يجب على الصائغ، بالإضافة إلى التأكد من وضوح الموعد الذي سيبدأ فيه سريان القانون وذلك الذي سينتهي فيه سريانه، أن يتأكد من وضوح نطاق سريان القانون. إذ يفترض القانون، داخل البلد الواحد، أن التشريع يسري عادة على كل شخص يستوفي المواصفات الواردة فيه. وإذا رغب الصائغ في تحقيق هذه النتيجة، ينبغي ألا يتضمن مشروع القانون مادة خاصة للسريان المكاني أو مادة أخرى تحدد نطاقه.

ومع ذلك، يجب على الصائغ أحيانًا أن يخالف هذا الافتراض، وبإمكانه أن يفعل ذلك بثلاث طرق مختلفة، هي:

أولاً، يستطيع الصائغ أن يستخدم مادة نطاق السريان. إذ تقيد هذه المادة بشكل مباشر من نطاق تطبيق القانون الجديد، على سبيل المثال، من خلال النص على أنه يمتد إلى خارج المياه الوطنية («يسري هذا القانون على فعل يحدث في عرض البحر على متن سفينة لها سجل بريطاني»)، أو على قصره على جزء معين من البلد («يسري هذا القانون على مقاطعة جوتينج فقط»)، أو على قصره على مجموعة معينة من الأشخاص («يسري هذا القانون على من يمتلك سفينة صيد تجارية»).

ثانيًا، يستطيع الصائغ أن يقيد نطاق مشروع القانون على نحو بديل عن طريق مادة التعريفات أو كتابة المواد التي تحدد من يفعل ماذا (انظر الفصل التاسع) كيلا يسري إلا على نسبة محدودة من السكان. ويستطيع التعريف أن يؤدي في الغالب عمل مادة نطاق السريان. وبدلاً من أن يكتب الصائغ «لا يسري هذا القانون إلا على الصيد التجاري» (مادة نطاق السريان)، يمكن أن يكتب على نحو مغاير أن «في هذا القانون، يقصد بكلمة «صيد» «الصيد التجاري»».

ثالثًا، يستطيع الصائغ أن يقيد نطاق تطبيق القانون الجديد بشكل مباشر عن طريق كتابة أوامر مشروع القانون بحيث تسري فقط على الأشخاص المقصودين («على مالك سفينة الصيد التجاري أو ربانها أن يتأكد من أنها تحمل معدات السلامة التي تستوجبها لوائح خفر السواح»).

وينبغي تحديد نطاق مشروع القانون بأي من هذه الوسائل الثلاث؛ لأن استخدام أكثر من وسيلة لن يضيف جديدًا. وحيث إن مادة نطاق السريان توضع عادة على مقربة من بداية مشروع القانون، فإنها تجذب انتباه القارئ بشكل قوي إلى نطاق المشروع.

تمرين 13-7: نطاق السريان***

1. يُجرِّم تشريع دولة... قيام موظف أو وكيل شركة تم تأسيسها فيها بتقديم رشوة إلى مسئول حكومي. اكتب مادة تجعل هذا القانون واجب التطبيق في كل أنحاء العالم.
2. فسرت محكمة الاستئناف بدولة... دستور دولة... بأنه يمنع إقرار قانون لا يسري إلا على مدينة معينة بالاسم. اكتب مادة تستوجب من العاصمة وحدها توفير خطة تقاعد لضباط الشرطة. اكتب هذه المادة بطريقتين تصمدان أمام الهجوم الدستوري. ملاحظة: في دولة...، يزيد عدد سكان العاصمة وحدها على مليوني نسمة مقارنة بمدن الدولة الأخرى؛ علمًا بأن عدد سكان ثاني أكبر مدينة لا يتجاوز خمسين ألف نسمة.
3. يمنح أحد التشريعات وزير الزراعة سلطة إصدار لوائح بتدابير تقلل من حالات الإصابة بمرض الحمى القلاعية، بما في ذلك سلطة قصر تطبيق هذه اللوائح على منطقة معينة. وفي مقاطعة...، تفشى مرض الحمى القلاعية، ويريد الوزير أن يصدر قاعدة تمنع نقل الماشية داخل حدود تلك المقاطعة دون تصريح من موظف التوسع الزراعي. اكتب مادة لنطاق سريان اللوائح تشمل هذه القاعدة الجديدة.
4. تلقيت تعليمات بكتابة مشروع قانون يخوِّل كبير الموظفين الطبيين إصدار أمر بفرض حجر صحي على شخص يعاني من مرض معدٍ خطير. اكتب، بثلاث طرق مختلفة، مادة تقصر عبارة «مرض معدٍ خطير» في اللوائح التي سيصدرها أمراض معينة.
5. هل سيؤثر قانونك على منطقة جغرافية معينة فحسب، أم على فئة معينة من الناس فقط؟ وما استراتيجية الصياغة التي ستتبعها لكي توضح حدود قانونك؟ صغ المواد الضرورية.

4 التعديلات والإلغاءات

تحتوي الكتب على قوانين لكل موضوع يجب على الصائغ أن يصوغ له مشروع قانون. ويطلب الموكل صياغة مشروع قانون لأن القانون القائم لا يحل المشكلة بشكل ملائم. ويكاد مشروع القانون الجديد يحتوي دائمًا على مواد تتعارض مع القانون القائم أو تغيره. وما لم يتوخَّ صائغ مشروع القانون الجديد الحذر، فقد يتسبب مشروعه في حدوث عدم ترابط أو تناقض مع القانون القائم. ويتناول هذا الجزء تفصيليًا بعض الممارسات التي يمكن أن يطبقها الصائغون لمنع حدوث هذه الصعوبات. ويناقش أيضًا مخاطر التعديل الضمني؛ واستراتيجيات عامة لمنع الخلط بين التشريعات قديمها وحديثها؛ وأساليب الإلغاء والتعديل.

أ- مخاطر التعديل الضمني

عندما تقر الهيئة التشريعية مشروع قانون جديد يتناقض مع قانون قائم، فأيهما سيسود؟ لمنع قبضة الماضي الجامد من السيطرة على المستقبل، ينبغي أن يسود القانون الأحدث على الأقدم. وبالعودة إلى القانون الروماني، نجد أن الفقهاء اعتبروا أنه عند حدوث تعارض بين قوانين قديمة وأخرى حديثة، ينحاز الزمن دائمًا إلى صف الأحدث. ولكن هذا الافتراض قلما تثبت فائدته عند اتخاذ قرار بشأن حالات واقعية. لذلك، وضع القانون العام عددًا من القواعد الفرعية.

«التعديل الضمني ليس محبذاً. وعندما يكون التناقض بين التشريعين القديم والحديث غير قابل للتسوية على الإطلاق، فحينئذ فقط يمكن القول بأن التشريع القديم قد تم إلغاؤه ضمنيًّا. وكنتيجة طبيعية لهذا المبدأ، فإن إحدى القواعد الراسخة هي أن التشريع اللاحق الذي يتناول موضوعًا عامًا ولا يتناقض صراحة مع مواد التشريع السابق لن يلغي أحكامه ما لم يكن ذلك ضروريًا للغاية لإعطاء مدلول ما لكلمات التشريع العام».[3]

ولا شك في أنه إذا كُلف مستخدمو قانون جديد بالاعتماد على هذه القواعد العامة لتحديد أجزاء القواعد القديمة والجديدة التي لها قوة القانون في الوقت الحاضر، فلن يحقق ذلك شيئاً سوى تدعيم عدم ترابط القوانين وعدم ثباتها، فضلا عن عدم تدعيم السلوكيات التي لا تعزز أغراض القانون إلا بالمصادفة. وتحدث النتيجة نفسها عندما يدرج صائغ كسول أو غير كفء مادة تنص على ما يلي: «تُلغى كل القوانين غير المتوافقة مع هذا التشريع»، أو تنص على أن القانون الجديد يسري «بصرف النظر عن أي أحكام قانونية أخرى». وتكتفي هذه العبارات الروتينية بإعادة ذكر الافتراض الأساسي للقانون العام، وتترك عدم الترابط الذي ينشأ عنها دون حل. ولكن، ماذا يستطيع الصائغ أن يفعل كي يتجنب عدم ترابط القانون التشريعي وعدم ثباته؟

ب. تجنب الخلط بين التشريعات الأقدم والتشريعات الأحدث

يستطيع الصائغ أن يستخدم إحدى استراتيجيتين ليتجنب عدم الثبات أو الشك المحيط بالتعديلات. وهاتان الاستراتيجيتان هما:

- استخدام مفردات القانون القديم في مشروع القانون الجديد؛
- صياغة تعديلات استتباعية ضرورية وصريحة.

1 التقيد بلغة القانون المعدَّل

تحث إحدى قواعد الصياغة الأساسية الصائغ باستمرار على استخدام نفس الكلمة للتعبير عن نفس الفكرة، وعلى استخدام كلمات مختلفة للتعبير عن أفكار مختلفة (انظر الفصل العاشر). وفي مشروع قانون يعدل قانونًا قائمًا، ينبغي على الصائغ دائمًا أن يستخدم نفس الكلمات المستخدمة في القانون القائم، بحيث يتقيد القانون المعدَّل بأكمله بتلك القاعدة الأساسية. ولكن في بعض الأحيان، يُصاب الصائغ بالذعر من شكل القانون القائم، مما يجعله يشعر بأن اتباع نفس طرق الصياغة القديمة لن يحقق شيئًا سوى مضاعفة عدم الترابط. ويواجه الصائغ حينئذ أحد خيارين:

- أن يكتم تحفظاته ويكتفي بتعديل القانون القديم باستخدام مفرداته؛
- أو أن يلغي القانون القائم، ويعيد كتابته برمته، ويقدمه كبديل للقانون القديم.

ومع ذلك، وفضلاً عن الجهد الإضافي الذي سيبذله الصائغ، فإن إعادة كتابة القانون بأكمله تستتبع تكاليف خطيرة. وأيًا كانت الصعوبات التي تكتنف القانون القديم، فمن المرجح أن الأشخاص الذين يجب أن يستخدموه، من مسئولين

3. Massachusetts Mutual Life Ins. Co. v. Vogue, Inc., 54 Tenn. App. 624, 631, 393 SW 2d 164 (1965).

ومدنيين على حد سواء، يستوعبون معناه ويتصرفون وفقًا لذلك. وإذا لم يتلقَّ الصائغ تعليمات بتغيير معظم تلك السلوكيات، فمن الأفضل أن يُترك القانون القديم دون المساس به، مع استخدام لغته، والاكتفاء بتعديل الأجزاء المحددة موضع الخلاف. على سبيل المثال، إذا استخدم القانون القديم مصطلح «مياه جوفية»، ينبغي على الصائغ ألا يستخدم مصطلح «مياه موجودة تحت الأرض» كي يشير إلى نفس المفهوم ما لم يغير هذا المصطلح أيضًا في القانون القائم برمته – وهذا الأمر من الأمور التي ينبغي عدم التعامل معها باستخفاف.

2 إجراء كل التعديلات الاستتباعية الضرورية

سواء كان مشروع القانون في حد ذاته عبارة عن مجموعة كاملة من القواعد أو تعديلاً لقانون قائم، فإن كل مشروع قانون تقريبًا يتطلب إجراء تغيير («تعديلات استتباعية» consequential amendments) في قانون آخر، وأحيانًا في عدد كبير من القوانين الأخرى. وتجدر الإشارة إلى أن تجاهل هذه الضرورة لن يجعلها تزول من تلقاء نفسها. إذن، كيف يمكن التعامل معها؟ فالصائغ الذي يدخل تعديلاً جديدًا على القانون الأصلي دون أن يفعل أكثر من إدراج عبارة تقول: «بصرف النظر عما ورد في أي قانون آخر» يعتبر نموذجاً للصياغة غير المسئولة. وإذا وضعنا في الحسبان الغموض الذي يكتنف افتراضات القانون العام حول الإلغاء الضمني، فإن الصائغ يفرض بذلك على مستخدمي القانون مهمة تكاد تكون مستحيلة. ولكي يحدد القارئ القوانين التي يلغيها القانون الجديد، يجب أن يقوم ببحث تفصيلي في مجموعة التشريعات برمتها ليجد التشريعات التي يمكن أن يكون التعديل الجديد قد ألغاها أو عدّلها في الواقع؛ ويصنف القوانين الجديدة والقديمة إما كقوانين «عامة» أو «خاصة»؛ ثم يحاول بعد ذلك أن يطبق افتراضات القانون العام على الإلغاء الضمني. وعليك أن تأخذ في اعتبارك أيضًا مشكلة الشخص الذي يقرأ تشريعًا تم إلغاؤه فعليًا إما بواسطة مادة إلغاء عامة في القانون الجديد («تُلغى كل القوانين غير المتوافقة مع هذا القانون») أو بواسطة افتراض القانون العام غير الدقيق المتصل بالإلغاءات الضمنية. ولن يتلقى هذا الشخص أية إشارة من ظاهر القانون القديم تفيد أنه لم يعد ساريًا.

وفي الواقع، يؤدي الصائغ دور الضامن الذي يكفل أن مشروع القانون سيكون له أثر معين في مجموعات القوانين – وينبغي أن يكون له هذا الأثر دون غيره. ويوحي ذلك ضمنياً بأن على الصائغ أن يبحث في كل مجموعة القوانين ذات الصلة لكي يحدد ما إذا كان مشروع القانون قيد الدراسة يتطلب تعديلات استتباعية في قوانين أخرى أم لا. (ويجوز للصائغ أن يدرج تلك التعديلات بملحق في نهاية مشروع القانون؛ انظر الفصل الثامن). وعلى الصائغ، الذي تجد المحكمة فيما بعد أن مشروع قانونه قد ألغى ضمنيًا قانونًا آخر، أن يطأطئ رأسه خزياً؛ لأنه كان من المفترض عليه أن يكتشف ذلك القانون ويعدله صراحة.

ج- أساليب لصياغة التعديلات والإلغاءات

1 اكتب قانونًا جديدًا

على الصائغين بدلاً من كتابة مشروع قانون محشو بتعديلات واسعة في قانون قديم، أن يلغوا هذا القانون ويصوغوا قانونًا جديدًا تمامًا. وبدلاً من إجبار القارئ على محاولة فهم عشرات التعديلات المرقعة بعضها بالبعض في مشروع قانون مطول، سيؤدي القانون الجديد، الكامل في حد ذاته (والذي يتضمن كل التعديلات التي أجريت على القانون القديم)، إلى تسهيل مهمة القارئ.

2 أمران منهي عنهما

أ. لا تعدل تشريعًا بإضافة تقييد شرطي لاحق له

كما أكدنا في الفصل التاسع، لا مجال لاستخدام تقييد شرطي لاحق، ويسري ذلك أيضًا على التعديلات. خذ على سبيل المثال قانون الغابات المستشهد به في المربع 3-9. لنفترض أن المادة (٣) من هذا القانون تقتضي من الشخص الذي يستخدم موارد الغابات أن يحصل على تصريح من وزارة الغابات. ولنفترض أيضًا أن الوزير كلف صائغًا كسولاً بمهمة إعداد تعديل يستثني من شرط الحصول على تصريح الأهالي المحليين ممن لديهم حقوق بموجب العُرف مستمرة منذ فترة طويلة تخولهم استخدام موارد الغابات. لا ينبغي أن يستخدم التقييد الشرطي اللاحق كحل سهل لهذا الموقف على النحو التالي:

«تُعدَّل المادة (٣) من قانون الغابات (الذي يستوجب الحصول على تصريح للأخذ من موارد الغابات) بإضافة الكلمات التالية، «شريطة ألا تسري هذه المادة على أفراد لديهم حقوق بموجب العُرف مستمرة منذ فترة طويلة تخولهم الأخذ من موارد الغابات».»

وبدلاً من إضافة تقييد شرطي لاحق أو صيغة «يُعتبر»، تقضي ممارسات الصياغة الحديثة بأن يُذكر التعديل بوصفه استثناء. فعلى سبيل المثال، من الأفضل أن ينص التعديل الذي أجري على قانون الغابات الافتراضي على ما يلي:

«عُدلت المادة (٣) من قانون الغابات (الذي يستوجب الحصول على تصريح للأخذ من موارد الغابات) بإضافة التالي:

«٢. بصرف النظر عن المادة (٩) (التي تمنع الشخص غير الحاصل على تصريح من استخدام موارد الغابات)، يجوز للشخص الذي استخدم، أو الذي استخدمت أسرته أو جماعته، أنواعًا معينةً من موارد الغابات لفترة طويلة ومتصلة أن يستمر في استخدام تلك الموارد».»

ب. لا تعدل تشريعًا باستخدام صيغة «يُعتبر»

تبدو صيغة «يُعتبر» أحياناً – شأنها شأن التقييد الشرطي اللاحق – طريقة سريعة وسهلة لتعديل تشريع. وتنص هذه الصيغة على أن شيئًا ما «يعتبر» شيئًا آخر. على سبيل المثال، لا تكتب بعد المثال الموضح أعلاه ما يلي:

«عُدلت المادة (٣) من قانون الغابات (التي تستوجب الحصول على تصريح للأخذ من موارد الغابات) من خلال إضافة التالي:

«٢. يعتبر الشخص الذي استخدم، أو الذي استخدمت أسرته، أنواعًا معينةً من موارد الغابات لفترة طويلة ومتصلة شخصًا يحمل تصريحًا للأخذ من موارد الغابات.»»

لنأخذ مثالاً آخر، افترض أن تشريعًا قائمًا ينص على التالي:

«المادة ١٧. لا يجوز لشركة أن تغير الرسوم التي تفرضها على الخدمات الهاتفية، دون الحصول على موافقة وزير الاتصالات».

إذا طُلب من صائغ كسول أن يصوغ مشروع قانون يعدل القانون بحيث يتضمن رسوم خدمات الإنترنت، فقد يتبع هذا الصائغ طريقًا مختصرة على النحو التالي:
«تُعدل المادة (١٧) من قانون الاتصالات بإضافة الآتي: في هذا القانون، تعتبر خدمات الإنترنت خدمات هاتفية».

ومثلها مثل التقييد الشرطي اللاحق، تسبب صيغة «يُعتبر» مشاكل تفوق تلك التي تحلها. ومن الأفضل أن يستخدم الصائغ أحد أشكال التعديل الموضحة أدناه. وباختصار، لكي يعدل الصائغون قانونًا، عليهم ألا يستخدموا مطلقًا التقييد الشرطي اللاحق أو صيغة «يُعتبر».

3 وسائل تعديل التشريع

أ. تجنب التعديلات العمياء (أو «المباشرة»)

على الصائغين أن يتجنبوا التعديلات العمياء، لأنها لا تحتوي إلا على الأجزاء التي تضم الكلمات المحددة في القانون القائم التي سيغيرها التعديل، دون أن توضح للقارئ ما غيّره التعديل الجديد في واقع الأمر. على سبيل المثال، لنفترض أن إحدى مواد قانون البنك المركزي تنص على التالي:
«عند اتخاذ قرار بشأن زيادة المعروض من النقود أو خفضه، على مجلس الإدارة أن يضع في الحسبان أثر التغيير المقترح في المعروض من النقود في الأسعار، واستقرار النظام المصرفي، ومتطلبات التنمية».

ولكي يقتطع الصائغ كلمتي «متطلبات التنمية» من العوامل التي يجب على البنك المركزي أن يضعها في الحسبان قبل إجراء تغيير في المعروض من النقود، قد يستخدم - بشكل غير صحيح - تعديلاً أعمى على النحو التالي:
«عُدلت المادة (١٤) من قانون البنوك بحذف كل الكلمات التالية لكلمتي «النظام المصرفي».

ويستخدم بعض الصائغين تعديلات عمياء لإجراء كل أنواع التعديلات - مثل التعديل بالحذف فقط، أو التعديل بالحذف والإضافة معًا. على سبيل المثال، لنفترض أن صائغًا يريد أن يعدل مادة في القانون الأصلي للجمعيات التعاونية والذي ينص على ما يلي:
«٣٧. يجوز للشخص الذي تجاوز سن السابعة عشرة، المستوفي لشروط العضوية المذكورة في المادة (٣٦) أن يصبح عضوًا في جمعية تعاونية».

لتغيير سن العضوية إلى سن السادسة عشرة، يستطيع الصائغ ببساطة أن يحذف ثم يضيف:
«عُدلت المادة (٣٧) من قانون الجمعيات التعاونية بحذف «السابعة عشرة» وإضافة «السادسة عشرة» مكانها».

ويستحق هذا الشكل من أشكال التعديل أن يطلق عليه اسم «أعمى» لأن القراء لا يستطيعون أن يفهموا، من ظاهره، ما يفعله التعديل في الواقع. فما لم يبحثوا عن القانون الأصلي، ويقرأوا التعديلات المقترحة في سياقه، فسيكون الموقف مبهمًا

بالنسبة إليهم. ولن يبحث معظم جمهور القراء - بل معظم المشرعين - عن القانون القائم؛ وبهذه الطريقة، تحول التعديلات العمياء دون المشاركة ومن ثم دون الإدارة الرشيدة. (ولهذا السبب، نجد أن دساتير بعض الولايات الأمريكية، جعلت التعديلات «العمياء» غير دستورية). وعلى الصائغ ألا يستخدم تعديلاً أعمى أبداً؛ لأنه لا يسبب غير الخلط.

ب. التعديلات غير المباشرة

استخدم الصائغون في التقليد البريطاني التعديلات «غير المباشرة» بحرية. على سبيل المثال:

«٤. (١) تشمل السلطة المخولة بموجب المادة الفرعية (١) - المنبثقة عن المادة (٤) من قانون المباني التاريخية والآثار القديمة لسنة ١٩٥٣ الخاصة بتقديم منح للأغراض الموضحة في تلك المادة الفرعية - سلطة تقديم قروض لخدمة تلك الأغراض، ومن ثم، يجب أن تُفسّر الإحالة إلى المنح الواردة في المادتين الفرعيتين (٣) و(٤) من تلك المادة وفقًا لذلك».[4]

ويستخدم الصائغون أحيانًا الأسلوب غير المباشر نفسه عندما يعتزمون إجراء تعديلات بالجملةً في التشريعات، كما هو موضح في التشريع النيوزلندي التالي:

«تعتبر كل الإحالات في أي قانون إلى طبيب أسنان، أو طبيب أسنان مسجل بنقابة، أو طبيب أسنان مؤهل تأهيلاً صحيحًا، ما لم يظهر قصد مختلف، إحالات إلى ممارس لطب الأسنان مسجل بنقابة بموجب هذا القانون، أو مع مراعاة أحكام هذا القانون، إلى شخص يحمل شهادة مؤقتة سارية في الوقت الحاضر بموجب المادة (٢٧) من هذا القانون».[5]

ولا شك في أن إضافة هذا النوع من التعديل إلى التشريع القائم تستوجب من كل أمين مكتبة قانونية وكل ممارس أن يقرأ مجموعة التشريعات النيوزلندية برمتها بحثًا عن الكلمات «طبيب أسنان»، و«طبيب أسنان مسجل بنقابة»، و«طبيب أسنان مؤهل تأهيلاً صحيحًا». ومن غير الممكن أن يكون هناك تعديل غير مريح للمستخدم أكثر من هذا التعديل. ويعلق ثورنتون بقسوة على هذا الأسلوب غير المباشر عمومًا قائلاً:

«نتج عن أسلوب المملكة المتحدة التقليدي (أي، الأسلوب غير المباشر)... خليط مكون من تعديلات مباشرة، وتعديلات غير مباشرة، وأحكامٍ تضم الأسلوبين. وكانت النتيجة، على الأقل بالنسبة إلى شخص لم يتدرب منذ سنوات حياته المهنية الأولى على التشريعات الإنجليزية، هي حالة من الخلط، لا سيما أن تلك النتيجة تستند إلى تيار من القرارات المثيرة للاستياء باستمرار والمتعارضة لا محالة بشكل يتعذر معه على المرء أن يعرف أي التعديلات ينبغي أن يسري بشكل صحيح بالوسيلة الأولى، وأيها بالوسيلة الثانية، وأيها بكلتا الوسيلتين».[6]

ج. استبدال مادة، أو فصل، أو باب كامل

لم تثبت التعديلات المباشرة (العمياء) أو التعديلات غير المباشرة أنها مريحة للمستخدم. وهناك وسيلة أفضل يتسنى للصائغين بموجبها أن يلغوا مادة بأكملها ويحلوا محلها مادة جديدة. على سبيل المثال:

4. The Civic Amenities Act 1967 (UK), quoted in G.C. Thornton, Legislative Drafting (2d ed., 1979) at 313.

5. نفس المرجع السابق.

6. نفس المرجع السابق.

ستُلغى المادة (١٤) من قانون البنوك، ويستبدل بها ما يلي:
«باستثناء ما هو منصوص عليه في المادة (٢٣) من قانون استثمار الأصول الثابتة (المتعلق بالمتطلب الخاص بتقديم التغييرات المقترحة في المعروض من النقود إلى لجنة استثمار الأصول الثابتة)، يجوز للبنك المركزي أن يصدر نقودًا بالكميات التي يراها مناسبة، مع الأخذ في الاعتبار الكمية النسبية من النقود المتداولة، والطلب الحالي على السلع والمعروض منها، والأمور الأخرى التي قد تؤثر على التضخم».»

وبالطريقة نفسها، يستطيع الصائغ أن يعدل فصلاً أو بابًا في قانون بإعادة كتابته برمته.

ولأسلوب الإلغاء والاستبدال ثلاثة عيوب، هي أنه:[7]

1. يفسح الإحلال المجال أمام الهيئة التشريعية لمناقشة الأمور الواردة في أجزاء التشريع القديم التي يكتفي القانون الجديد بإحلال أجزاء جديدة مكانها، وقد لا تكون هذه الطريقة مقبولة بالنسبة إلى السلطات السياسية.
2. قد يتسبب في صعوبات انتقالية (انظر أدناه).
3. لا يسلط الضوء على التغييرات التي أجريت في التشريع.

ويستطيع الصائغ أن يعالج ذلك في التقرير البحثي المرفق بمشروع القانون، في حواشٍ تفسيرية تضاف إلى مسودة مشروع القانون (انظر الفصل السابع)، أو باستخدام «الشطب».

د. الوسيلة المحبذة لإجراء التعديل: بالشطب والإضافة

إن الاكتفاء بإضافة تعديلات إلى قانون قائم أعيدت كتابته قد يترك كثيرًا من القراء في حالة من الخلط إزاء التغييرات التي أجريت. لذلك، تستلزم بعض النظم القانونية من الصائغين أن يقدموا معلومات كافية عن القانون القديم حتى يتمكن القراء من فهم مشروع القانون المقترح دون اللجوء إلى نص القانون القديم. ولكي يقوم الصائغون بذلك، يمكنهم أن يدرجوا النص الكامل للقانون القديم، مع إزالة الأجزاء التي سيحذفها مشروع القانون الجديد (الشطب)، وإضافة الأجزاء الواردة في مشروع القانون الجديد بحروف داكنة (إضافة). على سبيل المثال، بدلاً من أن ينص مشروع القانون الجديد على التالي:
«عُدلت المادة (١٧) من قانون التعدين باستبدال «جهاز حماية البيئة» «بوزارة التعدين»،
قد ينص مشروع القانون الجديد على ما يلي:
«عُدلت المادة (١٧) من قانون التعدين لتنص على ما يلي:
«لا يجوز لشخص أن يُنقب عن معادن باستخدام عملية كيميائية كما تم تعريفها في المادة (١٢) دون الحصول على تصريح من وزارة التعدين جهاز حماية البيئة ».»

7. نفس المرجع السابق

4 تفاصيل التطبيق العملي

بإمكان الصائغ أن يوضح التعديلات بوسائل أخرى، مثل:

أ. ابدأ كل مادة من مواد مشروع القانون المعدِّل لقانون آخر بالتعليمات التي تحدد مكان وضع أحكام القانون

كما هي الحال بالنسبة إلى التعليمات الواردة في مشروع القانون التي تحدد مكان وضع أحكامه ضمن النظام القانوني المصوغ في شكل كود (انظر بداية هذا الفصل)، ينبغي على الصائغ أن يكتب تعليمات تحدد مكان وضع التعديل في القانون. وفي هذه الحالة، تذكر هذه التعليمات اسم القانون القديم والمادة التي سيعدلها مشروع القانون الجديد، وهي بذلك تخبر القارئ في أي مكان من القانون القديم سيضاف الباب، أو الفصل، أو المادة الجديدة. على سبيل المثال، يمكن أن تنص التعليمات التي تحدد مكان وضع المادة المعدلَّة التي ستحل محل المادة (٣) من قانون الغابات على التالي: «إلغِ المادة (٣) من قانون الغابات واستبدل بها ما يلي...»).

ب. رقّم مواد مشروع القانون المعدِّل لقانون آخر بالتوالي

كما هي الحال بالنسبة إلى مشروعات القوانين في نظام قانوني مصوغ في شكل كود (انظر بداية هذا الفصل)، لا توجد بالضرورة علاقة تربط رقم المادة الوارد في مشروع القانون المعدِّل لقانون آخر برقم المادة في القانون المعدَّل.

ج. لا تعِد ترقيم المواد في القانون القديم الذي سيعدله مشروع القانون

إذا اقترح الصائغ تعديل مشروع قانون بإضافة مادة جديدة إلى القانون القديم، فعليه أن يتجنب إحداث خلط لدى المستخدمين (الذين من المرجح أنهم أصبحوا على دراية بأرقام المواد والفصول في القانون القديم) بترك الأرقام القديمة دون تغيير. ولكي يرقم الصائغ مادة جديدة، ينبغي عليه أن يضيف حرفًا بعد رقم المادة السابقة في القانون القديم، مثلاً، بالنسبة لمادة جديدة أُدخلت بين المادتين الحاليتين ١٤ و١٥، سيكون رقمها «١٤(أ)». وينبغي على الصائغ أن يستخدم الأسلوب نفسه في تحديد رقم فصل أو باب جديد (مثلاً، الفصل ٥(أ) أو الباب ٢(ب)).

د. ضع التعديلات الاستتباعية الكثيرة في ملحق

لكي يتجنب الصائغ قطع تسلسل القانون الجديد بتعديلات استتباعية تتعلق بعدة قوانين قائمة مختلفة، يمكنه أن يذكر تلك التعديلات في ملحق يرفقه بنهاية مشروع القانون (انظر الفصل الثامن).

5 الإلغاءات

كما في حالة التعديلات، ينبغي على الصائغ ألا يركن أبداً إلى الإلغاء الضمني. ولكي يلغي الصائغ صراحة مشروع قانون أو قسمًا كاملاً منه، عليه أن يتبع الشكل المحبذ للتعديل، أي، الشطب والإضافة. وتبرز أصعب حالة عندما يلغي مشروع القانون الجديد جزءًا من القانون القديم، ويستبدل به تشريعاً جديداً. ومن المؤكد أنه سيتم تفادي الكثير من الصعوبات إذا استخدم الصائغ أسلوب الإلغاء ثم إحلال التشريع الجديد باستخدام الشطب والإضافة.

وفي بعض الأحيان، يوحد مشروع القانون تشريعًا قائمًا دون أن يغير موضوعه، بقصد الإبقاء على سريان الأحكام الخاصة بالقانون (أو القوانين) القديمة، على أن يتم التعبير عنها في القانون الجديد. ويلغي القانون الجديد التشريع القديم، ولكنه على الرغم من ذلك يبين أن موضوع القانون القديم مستمر دون توقف. ويدل ذلك ضمنياً على استمرار القضايا التي يُنظر فيها بموجبه، واستمرار سريان التشريع الفرعي التابع له، وضرورة أن يفسر المستخدمون القانون الجديد كما فسروا القديم. وكما هو مبين في الجزء التالي، يستطيع الصائغ، من خلال النص صراحة على استمرار تلك الأمور في الأحكام الانتقالية الخاصة بالتشريع الجديد، أن يضمن عدم مواجهة المستخدمين أية صعوبات.

تمرين 13-8: التعديلات

1. تنص المادة (٢٣) من قانون الغابات حاليًا على التالي: «المادة (٢٣). على من يرغب في استخراج تصريح بزراعة أشجار غابات أن يقدم طلبًا إلى إدارة الغابات، بالشكل الذي نصت عليه الإدارة». وعليك أن تعدل هذا التشريع لينص على التالي: «المادة (٢٣). على من يرغب في استخراج تصريح بقطع أشجار أو أخشاب أن يقدم طلباً إلى إدارة حماية البيئة، بالشكل الذي نصت عليه الإدارة». قم بإجراء هذا التعديل بثلاث طرق مختلفة على الأقل. أيها يبدو محبذاً؟
2. تنص المادة (٥٥) من كود البناء حاليًا على ما يلي: «المادة (٥٥). لا يجوز لأي شخص، باستثناء من يحمل رخصة سباك متمرس، أن يركب أو يصلح مواسير مياه أو صرف صحي تحت الأرض». طلب منك رئيس القسم الذي تعمل به أن تراجع الإلغاء والتعديل المقترحين فيما يلي، واللذين كتبهما صائغ مبتدئ بالقسم. «تُلغى المادة (٥٥) من كود البناء، ويُستبدل بها ما يلي: «المادة (٥٥). لا يجوز لأي شخص، باستثناء من يحمل رخصة سباك متمرس، أن يركب أو يصلح مواسير مياه أو صرف صحي تحت الأرض؛ شريطة ألا يوجد أي شيء في هذا القانون يمنع مالك العقار من القيام بتلك التركيبات أو الإصلاحات بنفسه».» أعد صياغة التعديل في شكل ملائم.

5 الأحكام الانتقالية والأحكام الحافظة

عندما يغير قانون جديد قانونًا قائمًا، هل يسري القانون الجديد على المعاملات التي تم الانتهاء منها فعليًا؟ وهل يسري على المعاملات التي ما زالت قيد النظر؟ على سبيل المثال، لنفترض أن مشروع قانون يزيد العقوبة المفروضة على جريمة؛ وهل سيسري هذا القانون، عند إقراره، على دعوى جنائية ما زالت قيد النظر بالمحاكم في تاريخ إقراره؟ يستوجب ذلك دراسة المواد الانتقالية والحافظة بعناية. ويقف هذا الجزء عند تلك المواد.

إذ يكتب الصائغون أنواعًا متنوعة من الأحكام الانتقالية ليبينوا بوضوح الكيفية التي يعتزم المشرعون بواسطتها الانتقال من القانون القديم إلى الجديد. ويطلق الصائغون على تلك الأحكام «المواد الحافظة» savings clauses عندما يستهدفون ما يلي:

- الحفاظ على حقوق الأشخاص الذين يغير القانون الجديد أوضاعهم تغييرًا ملحوظًا. (على سبيل المثال، قد يستوجب كود بناء بلدي جديد بناء مباني المدينة من الأحجار أو غيرها من المواد المضادة للحريق. بيد أن

المشرعين لا يعتزمون أن يهدم الملاك المنازل الخشبية الموجودة. سوف تعبر عن ذلك القصد بشكل ملائم المادة الحافظة التي تستثني المنازل الخشبية القائمة من المتطلبات الجديدة).

- المحافظة على الوظائف التي أوجدها القانون السابق، أو التعيينات التي تمت فيها.
- المحافظة على الأسباب القائمة للدعاوى أو التقاضي التي ما زالت قيد النظر.
- المحافظة على التشريعات الفرعية التي صدرت بموجب القانون القديم.
- منع أية إشارات ضمنية إلى أن القانون الجديد يلغي قانونًا سابقًا أو قاعدة من قواعد القانون العام.
- ضمان استمرار مختلف أنواع الحقوق التي نشأت بموجب التشريع السابق، مثل حقوق التقاعد، أو مستحقات السكن، أو بدلات الإعالة، أو بدلات الانتقال.

ويطلق البعض على الحكم الانتقالي الذي يستهدف حماية الحقوق القائمة بموجب تشريع سابق «مادة الجد» grandfather clause. على سبيل المثال، قد يكون بعض ملاك المنازل في ضاحية ما قد أجّروا شقة إلى مستأجر، بموجب قانون سابق. وفي ظل قانون جديد، مصوغ ليمنع سكن عائلتين في منزل واحد بتلك الضاحية، قد يدرج الصائغ مادة «جد» تسمح للملاك بالاستمرار في تأجير شققهم.

وفي العادة، يضع الصائغ الأحكام الانتقالية والحافظة في نهاية مشروع القانون، في باب (أو فصل) «متفرقات» miscellaneous part (or chapter). وليس من غير المألوف أن يضعها في ملحق، مع إدراج مادة في جزء المتفرقات بمشروع القانون تفيد أن الملحق يشكل جزءًا منه (انظر الفصل الثامن).

تمرين 13-9: المواد الانتقالية

1. إذا وضعنا في الحسبان مشروع قانون جديد سيستوجب، عند إقراره، استخدام مواد مضادة للحريق في بناء جميع المنازل بالبلدية، فاكتب مادة تحفظ المنازل الخشبية بالمدينة من الهدم.
2. في مشروع قانون يستوجب، عند إقراره، من الموظفين المدنيين بالأقاليم أن يدخلوا في خطة قائمة للمعاشات من أجل الموظفين المدنيين على المستوى الوطني، اكتب مادة تحمي حقوق هؤلاء الموظفين المكتسبة في المعاشات على مستوى الإقليم.
3. يستوجب أحد التشريعات إعادة هيكلة مصلحة البريد بالبلد («المصلحة القديمة») في شكل هيئة حكومية مستقلة تعمل على أساس التمويل الذاتي. وسوف تئول الممتلكات العقارية والشخصية القائمة الخاصة بالمصلحة القديمة إلى هيئة البريد الجديدة («الهيئة الجديدة»)، بما في ذلك تلك التابعة إلى خطة معاشات موظفي المصلحة القديمة. وسوف تتحمل الهيئة الجديدة الالتزامات الناشئة عن اتفاقية التفاوض الجماعي بين المصلحة القديمة واتحاد عمال البريد. وسوف توظف الهيئة الجديدة الموظفين الحاليين التابعين للمصلحة القديمة، سواء أشملتهم اتفاقية التفاوض الجماعي، أم لا، وسوف تضمن استمرار توظيفهم لمدة ثلاث سنوات بنفس المرتبات، والمناصب، وشروط التوظيف الحالية. وسوف تتحمل الهيئة الجديدة أيضًا التزامات المصلحة القديمة الناشئة بموجب خطة معاشات موظفي المصلحة القديمة. اكتب المواد الانتقالية.
4. ما المواد الانتقالية أو الحافظة التي سيستوجبها مشروع قانونك؟ صغها.

6 ملخص

أيًا كان ما يساهم به الصائغون في محتوى القوانين، تكمن مسئوليتهم الأساسية بلا شك في التأكد من الوقاية ضد عدم ترابط النظام القانوني وعدم ثباته. إذ يتسبب هذا العاملان في تآكل الجهود الرامية إلى تعزيز حكم القانون والإدارة الرشيدة. وعلى الصائغين ألا يسمحوا بحدوث ذلك أبداً. كما يعين تجنب ممارسات الصياغة غير الدقيقة على تحاشي عدم الترابط وعدم الثبات.

لقد وضع الصائغون أدوات متنوعة للوقاية ضد الخلط المتصل بتحديد ما يُعد قانونًا. وقد استعرض هذا الفصل وسائل تجميع القوانين التشريعية للبلد وتكويدها؛ والمواد التي تسهل التحقق مما إذا كان قانون معين ساريًا أم لا؛ والمواد التي تزيل التعارض بين التشريعات القديمة والحديثة؛ والمواد الانتقالية. وباستخدام تلك الأدوات، يستطيع الصائغ أن يزيد من احتمال استيفاء مشروع القانون المعايير العامة التي تتولد عن مقتضيات الإدارة الرشيدة ، لا سيما، وضوح النظام القانوني والثقة به.

مربع 13-2: قائمة فحص بالأحكام الشكلية لمشروع القانون[8]

1. هل يوضح العنوان الطويل (إن وجد) للقارئ الموضوعات الرئيسة التي يعالجها مشروع القانون بطريقة تقدم شيئًا من المساعدة لمسئول يسعى إلى تفسيرها؟

2. هل العنوان القصير قصير فعلاً ومعبر بشكل كافٍ عن الموضوع العام لمشروع القانون؟

3. إذا كان لمشروع القانون ديباجة، فهل تحدد الصعوبة التي يستهدف مشروع القانون حلها، والاستراتيجية العامة المحددة فيه لمعالجة تلك الصعوبة؟

4. هل تظهر مادة الإقرار في مشروع القانون عند النقطة الملائمة؟ وهل يستخدم الشكل المناسب لها على نحو صحيح؟

5. هل ينبغي أن يحتوي مشروع القانون على أحكام الأهداف العامة له؟ وإذا كانت الحال كذلك، فهل صاغها الصائغ على نحو يضيق المعنى بشكل كافٍ يعين القارئ على تفسير المشروع حسب ما قصده الصائغ؟ وهل تحتوي على إرشادات تفيد في ممارسة السلطة التقديرية الإدارية الممنوحة بموجب مشروع القانون؟

6. هل تتضمن التعريفات الكلمات المستخدمة في التشريع التي ليس لها معنى ثابت أو أوحد في الاستخدام العادي والتي قد تثير التباسًا إن لم يتم تعريفها؟

7. هل تظهر التعريفات في مكانها بمشروع القانون عندما يستخدم مشروع القانون الكلمة لأول مرة، وكذلك في مادة التعريفات العامة؟ وإذا لم تكن الحال كذلك، فهل ينسجم شكل مادة التعريفات مع الممارسة المتبعة محليًا؟

7. تم وضع هذه القائمة بالاستعانة بكتاب:
Alfred Menard, RLegislative Bill DraftingS¢, 62 Rocky Mountain L. Rev. 368, 384 (1954).

8. إذا كان مشروع القانون يتضمن تعريفًا لكلمة، فهل تستخدم هذه الكلمة بشكل ثابت في كل التشريع بنفس المعنى الذي عُرفت به؟

9. عند كتابة مشروع القانون، هل قام الصائغ بما يلي:

أ. تجنب استخدام عبارة «ما لم يشر السياق إلى معنى مختلف»، أو ما يشابهها؟

ب. تجنب وضع أحكام موضوعية في التعريف؟

ج. عدم استخدام تعريفات مصطنعة؟

د. تجنب استخدام كلمتي «يعني» و«يتضمن» معًا؟

ه. تجنب استخدام المصطلحات المُعرَّفة في التعريف؟

و. تجنب التعريف بالإحالة؟

10. هل يذكر مشروع القانون بوضوح نطاق السريان، إما من خلال مادة شكلية لنطاق السريان، أو بغير ذلك من الطرق؟

11. إذا احتوى مشروع القانون على تعديل لقانون قائم، فهل ذكر التعديل بطريقة يستطيع القارئ أن يفهمها دون الرجوع إلى قوانين أخرى؟

12. إذا تعارض مشروع القانون مع قانون قائم، فهل يجري التعديلات الاستتباعية الضرورية؟ وإذا احتوى على عدد كبير من التعديلات الاستتباعية، فهل تظهر في نص مشروع القانون أم في ملحق؟

13. هل يؤثر مشروع القانون في قانون قائم دون أن يقصد ذلك؟

14. هل يؤثر مشروع القانون في أمور ما زالت قيد النظر؟ وإذا كانت الحال كذلك، فهل يشير إلى كيفية التصرف فيها؟

15. هل يحيل مشروع القانون القارئ إلى تشريعات أخرى بدقة؟ وهل تتضمن تلك الإحالات أوصافًا اعتراضية قصيرة لمواد التشريع القديم المذكورة؟

16. هل يحتوي مشروع القانون على حكم للسريان الزماني، أم أن الحكم النمطي للسريان الزماني يبدو كافيًا؟

الباب الرابع

دور الصياغة التشريعية
في تعزيز الإدارة الرشيدة

تمهيد

يتناول هذا الباب الذي يتضمن فصلاً واحداً الأدوات التي تعين المشرع عند استخدامها على تدعيم الإدارة الرشيدة، فضلاً عن دراستها في إطار مشكلة محددة، هي: الفساد، الذي ينخر في تلك الإدارة في كل مكان، ويهدد التنمية ذاتها؛ وفي كثير من البلدان، قد يلتهمها. وباستخدام النظرية التشريعية مرشدًا، يحلل هذا الفصل المسببات النمطية للسلوكيات الفاسدة، لا سيما النتائج السلبية المترتبة على القوانين التي تمنح المسئولين الحكوميين - بحكم الواقع أو القانون - قدراً مفرطاً من السلطة التقديرية. وفي كل مكان، نجد المسئولين من ضعاف النفوس يستغلون الفرص لتعزيز مصالحهم الشخصية على حساب مصالح الجماهير. وفي بعض البلدان، أدت هذه النزعة إلى ظهور «ثقافة فساد» مروعة. وعلى الرغم من ذلك، يستطيع المشرعون أن يصوغوا تشريعات تدرأ أخطار الفساد، بالحد من الفرص والقدرات المتاحة أمام المسئولين للتصرف بشكل فاسد، وخاصة من خلال تقييد السلطة التقديرية الممنوحة لهم؛ وضمان عمليات صنع قرار مفتوحة، يمكن إخضاعها للمساءلة، فضلاً عن اتسامها- بقدر المستطاع - بالمشاركة.

الفصل الرابع عشر: دور الصياغة التشريعية في تعزيز حكم القانون ودرء الفساد

1 تمهيد

مع نهاية القرن العشرين، علَّمت التجربة وكالات التنمية الدولية وخبراء القانون درساً هاماً، هو: أن التنمية الفعالة تتطلب وجود إدارة رشيدة، وفي الأساس، حُكم القانون. وتقتضي هذه الإدارة ممارسة السلطة السياسية من خلال «قواعد» محكمة الصياغة، ووضع إجراءات لصنع القرار تتسم بالشفافية، وتخضع للمساءلة، وتقوم على المشاركة. وحتى يتسنى للحكام اكتساب قبول المحكومين، يجب عليهم أن يلتزموا بتلك القواعد.

بيد أن السلوك المنحرف للمسئولين في كل مكان، لا سيما الفساد، ينخر في الجهود الرامية إلى بناء شرعية قانونية – منطقية[1]. وفي بعض البلدان، شكا النقاد من أن ثمة ثقافة فساد حقيقية تقوض الجهود الرامية إلى تحقيق الأهداف التنموية. ويشكل هذا تحدياً رئيساً للصائغين، إذ كيف يمكنهم استخدام الاستدلال المستمد من التجربة، بوصفه حجر الزاوية بالنسبة إلى الإدارة الرشيدة وحكم القانون، في صياغة مشروعات قوانين تحد من التعسف في صنع القرار وتدرأ الفساد بشكل واعٍ؟ ولا يمكنهم بالطبع التخلص من الفساد نهائيًا؛ وإنما كل ما يمكنهم فعله، هو أن يجعلوا ارتكاب الفعل الفاسد أكثر صعوبة، وإن ارتكب، أن يجعلوا اكتشافه والمعاقبة عليه أسهل.

ويقتضي حكم القانون صنع قرارات غير تعسفية استنادًا إلى قواعد محددة. ولكن، ما الذي يجعل قراراً ما «غير تعسفي»؟ ما من أحد، بمجرد دراسة ظاهر القرار، يستطيع أن يجزم إن كان هذا القرار يفي بهذا المعيار، أم لا. فالعالِم يقيِّم فرضية علمية عن طريق تحديد ما إذا كانت التجارب التي تستهدف إثبات تلك الفرضية تتسق مع منهج علمي مقبول، أم لا. وبنفس الطريقة، يعتبر القرار غير التعسفي، بطبيعته، نتاجًا لمنهج مقبول لصنع القرار. وقد تعلمنا على مر القرون أن القرار لا يستحق أن يوصف بأنه «غير تعسفي» إلا إذا كان نابعًا من عملية صنع قرار:

- تضمن في جميع إجراءاتها أن يحصل صنّاع القرار على المدخلات والملاحظات ذات الصلة من جميع المنتفعين، وتستبعد ما عداها؛
- وتحدد فيها القواعد، التي تنص على المعالم الأساسية لعمليات التحويل، المعايير المناسبة التي يجب على صنّاع القرار أن يأخذوها في الحسبان؛

1. يوجد الفساد في الدول الصناعية ودول العالم الثالث على السواء. بيد أن استمراره يشكل خطراً أعظم في دول العالم الثالث والدول التي تمر بمرحلة انتقالية لسببين: أولاً، تتسبب إساءة استخدام المسئولين الحكوميين للموارد الشحيحة المتاحة في الانتقاص من جهود التنمية، وإذا سمح لهذه الإساءة بالاستمرار، فستؤدي في النهاية إلى إعاقة التنمية الفعالة. ثانيًا، أصبح الفساد في العديد من البلدان محركاً قوياً على نشوء طبقة حاكمة جديدة، «البرجوازية البيروقراطية»، دأب أفرادها في كثير من البلدان على خداع الثورة الشعبية المقاومة للاستعمار خدمة لمصالحهم. انظر بصفة عامة:

Ann Seidman and Robert B. Seidman, State and Law in the Development Process: Institution and problem-solving in the Third World (1994), Chapters 9 and 10.

- ويأخذ فيها صناع القرار، في إطار تنظيم وإجراءات لصنع القرار تتبع منهجًا يستند إلى الاستدلال المستمد من التجربة، هذه المعايير دون سواها في الحسبان؛
- تفي بمتطلبات الشفافية والمساءلة.

ولكي يضمن الصائغ عدم التعسف في صنع القرار، عليه أن يدرج في مشروع القانون الذي يصوغه قواعد تنص على تنظيم لصنع القرار يتسم بتلك الخصائص وأن يرفق به تقريرًا بحثيًا يبرر أحكامه التفصيلية.

إن الفساد هو أكثر صور التعسف في صنع القرار شيوعاً، لذلك يهدف هذا الفصل إلى تقديم أدوات لصياغة تشريعات تدرأ الفساد. وباتباع منهج لحل المشكلات، يستعرض أكثر سلوكيات المسئولين الفاسدة شيوعًا وخطورة. وحيث إنه يستند إلى أجندة الروكيبي، فإنه يقدم بعض التفسيرات والحلول المرتبطة بها، مؤكداً على أن الفساد - شأنه شأن التعسف في صنع القرار عمومًا - ينبع ليس فقط من الأفراد ضعاف النفوس، وإنما أيضًا من المؤسسات (الأنماط السلوكية) الضعيفة. ويوصي بعدد من الحلول المؤسسية للفساد، وبشكل أعم، للتعسف في صنع القرار، لا سيما الوسائل التي تنظم السلطة التقديرية، وتعزز الشفافية والمساءلة. ولمعالجة «ثقافة الفساد» ومنع أكثر أنواع السلوكيات الفاسدة شيوعاً، يقترح الجزء الأخير من الفصل استراتيجية عامة وقوانين محددة لمراقبة الاشتراء الحكومي، والحد من تضارب مصالح المسئولين، وتنفيذ قواعد السلوك الرسمي.

2 الممارسات الفاسدة: نقيض الإدارة الرشيدة

تهاجم الممارسات الفاسدة في صمت وسرية جهود التنمية والإدارة الرشيدة. وترتبط تلك الممارسات دائماً بممارسة المسئولين للسلطة العامة لأسباب تراعي المصالح الشخصية فحسب. وتتبدى هذه الممارسات في صور جمة، وثمة خمس منها هي الأكثر شيوعاً:

1. الرشوة: يتلقى المسئول مقابلاً نظير ممارسة سلطته التقديرية - سواء في نطاق السلطة المخولة له قانوناً أو خارجها- لمصلحة من يدفع هذا المقابل.
2. الاختلاس: يأخذ المسئول من الأموال المؤتمن عليها.
3. المضاربة: يستخدم المسئول السلطة الرسمية ليشتري سلعاً أو خدمات بأسعار زهيدة، ثم يبيعها بأسعار مرتفعة، ويحتفظ بالأرباح لنفسه.
4. المحسوبية ومحاباة الأقارب: يستخدم المسئول السلطة الرسمية لتوفير وظائف، ليس لمنفعة المنظمة التي تعرض هذه الوظائف، وإنما لمنفعة أقاربه وأصدقائه.
5. تضارب المصالح: يصدر المسئول - سواء عن قصد أو دون قصد - باستخدام سلطة تقديرية قانونية، قراراً لا تحضه عليه المصلحة العامة، بل المصلحة الشخصية المادية.

تمرين 14-1: الممارسات الفاسدة

هل رأيت أي دليل على أنواع الممارسات الفاسدة السابقة في بلدك؟ وتحت أية فئة منها تندرج في رأيك؟

يزدهر الفساد في بعض المجالات الحكومية أكثر من غيرها. ويمثل الاشتراء الحكومي، والجمارك والرسوم، وجباية الضرائب، وبناء الطرق والمنشآت، والمشروعات الحكومية عادة تربة مثالية لاستشراء الفساد.

ولكي يتمكن الصائغون من صياغة تدابير تشريعية تفصيلية وفعالة للحد من السلوكيات الفاسدة، يتعين عليهم أولاً أن يحللوا مسبباتها. ويمكن القول ضمنًا: إن تزايد العقوبات الجنائية القاسية، الذي يمثل أكثر الحلول التشريعية شيوعًا، يفترض أن المصالح الشخصية للمسئولين تشكل تفسيراً كافياً للفساد. بيد أن العقوبات الجنائية بمفردها نادراً ما تكون رادعاً للسلوكيات الفاسدة.

3 تفسيرات للفساد

كيف تفسر الأنواع المختلفة من الفساد؟ يتناول هذا الجزء:

- ضرورة وضع حلول محددة لمجابهة المسببات المتولدة في ظروف معينة؛
- والتفسيرات «الذاتية» - وإخفاق الحلول المبنية بشكل محض على تلك التفسيرات؛
- والتفسيرات «الموضوعية» - وبخاصة، السلطة التقديرية غير المنظمة وعدم القدرة على ضمان شفافية المؤسسات وخضوعها للمساءلة.

أ. تفسيرات كثيرة، حلول كثيرة

يتصرف المسئولون الفاسدون، شأنهم شأن كل المسئولين الآخرين الذين يتعسفون في صنع القرار، استجابة للعوامل السببية التي تعكس ظروفاً خاصة ببلد بعينه. ولكي يضع الصائغون تدابير تشريعية تفصيلية وفعالة لمحاربة نمط معين من الفساد، عليهم أن يحددوا العوامل التي تفسر ذلك النمط. فالأنماط المختلفة من الفساد التي تختلف باختلاف الزمان والمكان لها تفسيراتها خاصة بها. فالرشوة ترتبط بأنواع مختلفة من القائمين بالأدوار، مثلما يرتبط الاختلاس أو محاباة الأقارب بسلوكيات وتفسيرات مختلفة. وتتنوع التفسيرات تبعًا لتنوع مجالات الرشوة. فحادثة الارتشاء التي وقعت في زيمبابوي في عام ١٩٨٣ لتفضيل ناشرين معينين لكتب مدرسية على غيرهم ترتبط بأنواع من القائمين بالأدوار، والسلوكيات، والتفسيرات تختلف عن تلك المرتبطة بحادثة الارتشاء التي تورط فيها قضاة نيباليون في عام ١٩٩٩ ليصدروا حكماً لصالح أحد الأطراف في إحدى القضايا، أو عن ثانية ارتشى فيها مشرف بناء نيجيري في عام ١٩٦٤ ليقبل خرسانة تحتوي على رمل أكثر وأسمنت أقل مما تقتضيه مواصفات البناء، أو عن ثالثة ارتشى فيها ضابط جمارك أندونيسي حتى يصنف بضائع أحد المستوردين ضمن فئة ضريبية أقل من الفئة التي تستلزمها اللوائح. كما

تختلف أيضا تفسيرات الممارسات الفاسدة باختلاف مرتبة الموظف المسئول (فالسبب الذي يجعل وزيراً يتقاضى مرتبًا كبيرًا يطلب رشوة تقدر بملايين الجنيهات لكي يرسي عقد بناء سفينة حربية على شركة معينة نادرًا ما يفسر مطالبة ممرضة تعمل في مستشفى وتحصل على أجر زهيد بقروش قليلة لتوفر ملاءات نظيفة لأحد المرضى). وكما هي الحال في التعسف في صنع القرار بصفة عامة، يجب على الصائغين الذين يسعون إلى صياغة تدابير فعالة للحد من السلوكيات الفاسدة أن يدرسوا الظروف المحددة التي يحتمل أن تؤثر في تلك السلوكيات المختلفة.

ولصياغة تشريعات تصون الإدارة الرشيدة - وتدرأ الفساد على وجه الخصوص - يجب على الصائغين أن يتبعوا أول وصية من وصاياهم العشر، وهي: ليس ثمة تفسير أو حل واحد يناسب كل المشكلات. وتناقش الأجزاء التالية في البداية عدم كفاية التفسيرات الذاتية والحل التقليدي الناتج عنها القائم على العقوبات الجنائية الصارمة؛ ثم تتناول بعد ذلك تفسيرات «موضوعية» عامة جداً للفساد يمكن أن تنتج عنها فرضيات تفسر حالات معينة.

ب. التفسيرات الذاتية وعدم كفاية الحلول التشريعية

يفترض المشرعون في أغلب الأحيان أن العوامل الذاتية بمفردها تسبب سلوكيات المسئولين الفاسدة. ويصر بعضهم على أن المسئولين يتصرفون على نحو فاسد لمجرد رغبتهم في الحصول على مال أو مزايا مادية؛ في حين يرى البعض الآخر أنهم يتصرفون كذلك نتيجة انعدام النزاهة الأخلاقية لديهم. ويذهب هؤلاء المشرعون - ضمنًا إن لم يكن صراحة - إلى أن فئتين فقط من فئات الروكيبي السبع، هما «المصلحة» و«الأيديولوجية»، توجزان مسببات الفساد.

1 الحوافز المنحرفة والقانون الجنائي

إذا كانت الحوافز المنحرفة تشكل في الواقع السبب الرئيس للفساد، فإن القانون الجنائي على ما يبدو هو الحل المختار. وفي الواقع، يذهب المشرعون إلى أن «المصلحة» هي التفسير السببي الوحيد للفساد. وقد رأى بعض العلماء أن التأثير الرادع للعقوبات الجنائية يساوى قسوة العقوبة مضروبة في احتمال كشف الفساد. ولما كان عدد كبير من الحكومات قد اقتنع بهذه الفرضية، وسعياً منها وراء موازنة الاحتمالات الضعيفة لكشف الفساد، اعتمدت تلك الحكومات على عقوبة الإعدام، بصرف النظر عن الأدلة التي ترى أن هذه العقوبة، بوصفها رادعاً عاماً، مشكوك في فعاليتها، كما أنها تنتهك حقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية الداعمة لها. وفي بعض البلدان، إذا أثبتت النيابة أن أحد المسئولين يحيا حياة تفوق المستوى الذي يمكن أن يوفره له مرتبه بشكل معقول، فإن عبء إثبات أن الدخل الإضافي ليس من مصادر فاسدة يتحول إلى المدعى عليه؛ إذ ليس ثمة افتراض بالبراءة. وقد أنشأت بعض البلدان وحدات جديدة في قوات الشرطة، لديها خبرات خاصة في تتبع حركة المستندات في الجرائم المالية - متجاهلة حقيقة أن إجراءاتها لا تكاد تتطابق مع الدستور، بل تتخطاه.

ويتسلل الفساد في الظلام. ومثله مثل جرائم القمار، والدعارة، والمخدرات، يشكل جريمة «بلا ضحية». إذ تستفيد منه أطراف الفساد، ولكن ليس ثمة «ضحية» محددة تبلغ الشرطة عن هذه الجريمة. وفي العادة، لا تكتشف السلطات الفساد إلا من خلال «مبلِّغ»، وهو عبارة عن مرشد يبلغ الشرطة بالممارسات الفاسدة. وتقدم بعض القوانين مكافآت

ضخمة في مقابل تلك المعلومات، وتحمي هؤلاء المبلغين من انتقام المسئولين (الذين غالباً ما يكونون من أصحاب المناصب العليا) الذين يبلغون عن جرائمهم. وتمنح هذه القوانين المبلغين حصانة من اتهامهم بالمشاركة في الجريمة، مكافأة لهم عن الإبلاغ عن الجريمة حتى إذا كانوا هم أنفسهم مشتركين فيها. وحيث إن قوانين الإبلاغ عن المفسدين تكافئ عادة المبلغين بنسبة من الأموال المستردَّة، فإنهم يتلقون أحيانًا مكافآت ضخمة للغاية. ويزيد هذا من حوافز العاملين بالسكرتارية، والأعمال الكتابية، وغيرهم من الموظفين ذوي الدرجات الوظيفية المنخفضة نسبياً الذين يكونون في وضع يمكنهم من كشف الممارسات الفاسدة.

وأياً كان النفع الذي يتأتى من وراء العقوبات الجنائية، فليس من أحد يشكك في ضرورتها. ومع ذلك، فهي من الناحية العملية وسيلة تربوية أكثر منها وظيفية؛ فالعقوبات الجنائية التي تنفذ بصرامة تعطي انطباعاً بأن الدولة لا تطيق الفساد. بيد أن ظروف الفساد قد تحبط التنفيذ الفعال لهذه العقوبات الجنائية. وحتى في الدول التي يستحق فيها الفساد عقوبة الإعدام، نجد أن ما توفره قوانين الإبلاغ عن الفساد من مكافآت ضخمة، وخطوط هاتفية ساخنة، ووحدات تنفيذ أحكام عالية الكفاءة، وضوابط جنائية على الفساد قلما تنجح بمفردها في استئصال ثقافة الفساد الراسخة. ويرجع عدم الفعالية هذا إلى القيود المؤسسية التي يفرضها نظام العدالة الجنائية، لذلك فإن المرشدين المستعدين للمخاطرة بوظائفهم لا يتزاحمون في أروقة النيابة العامة. وبوصفها مؤسسات تقوم على رد الفعل ويتعين عليها الانتظار حتى تُرفع القضايا إليها، لا تستطيع المحاكم أن تبدأ تحقيقات في الفساد، مهما تبدى من استشرائه. ونادراً ما تمتلك وحدات الشرطة المهارات أو الموارد التي تمكنها من اكتشاف مخططات الفساد، والتي يتعلق بعضها بحالات تلاعب مالي تتم على مستويات عالية. ولا يتوفر لدى الوحدات الماهرة في جمع أدلة الجريمة بمجرد اكتشافها الموارد أو المهارات المطلوبة لتمشيط مستنقعات الفساد العميقة.

ويمكن القول إذن: إن نظام العدالة الجنائية وإن ظل ضرورياً لمعاقبة المسئولين الذين يتم القبض عليهم بسبب تصرفهم على نحو فاسد، فلا يمكن أن يكون بمفرده خط الدفاع الرئيس. فضلاً عن أنه لم يحقق النجاح المنشود في الجهود التي تبذل رفع المستويات الأخلاقية المتدنية لدى المسئولين.

2 الأيديولوجية بوصفها التفسير الرئيس للفساد

في شهر فبراير من عام ١٩٦٦ عاد الأستاذ بوسيا - أحد المنفيين السياسيين اللامعين - على متن طائرة إلى غانا عقب الانقلاب الذي أطاح بالرئيس نكروما مباشرة. وفي خطاب له عن مسألة الفساد التي كانت حديث الساعة وقتها ألقاه أمام حشد هائل من الجماهير في قاعة الكومنولث بجامعة غانا، قال بوسيا: «سأخبركم كيف توقفون الفساد. انتخبوا رجالاً أمناء»[2]. وقد أشار كل من رايث وسمبكينز[3] إلى أن وسائل علاج الفساد تشمل «مرور الوقت»، و«انتشار التعليم»، و«تطور الرأي العام»، و«نمو التجارة والصناعة»، و«نمو طبقة المتخصصين»، و«نشر السلطة» من السياسيين إلى المجتمع بأسره، و«الديمقراطية»، و«ازدياد هيبة المحاسبين ومراجعي الحسابات»، و«التطبيق الصارم» لقوانين مكافحة الفساد، و«الشهادة

2. حضر اثنان من مؤلفي هذا الدليل تلك المحاضرة.

3. Ronald Wraith and Edgar Simpkins, Corruption in Developing Countries (1963), p. 208.

الشخصية للأفراد المعارضين للرشوة والفساد». ويبدو أن هذه الآراء المهدئة غير الفعالة لا يرقى إليها شك، بيد أنها لا تقدم الكثير من العون لحكومة يبيع مسئولوها خدماتهم ويسرقون جيوب المواطنين كل يوم. فلربما كانت «الأحاديث الحماسية» الموجهة إلى الإدارات والأقسام المتأثرة بالفساد مجدية، ولكن تحسين الإجراءات المحاسبية سوف يكون أجدى نفعًا.

ولئن كانت الأخلاقيات المنحرفة تشكل سبباً جزئياً للفساد، فإن توظيف أفراد تلطخ سجلاتهم ممارسات فاسدة يبدو فكرة سيئة. وبالنسبة إلى مركز وظيفي معرض بشكل خاص إلى تأثيرات فاسدة، يستطيع الصائغ أن ينأى به عن الفساد عن طريق وضع معايير ملائمة للتوظيف (انظر الأجزاء التالية من هذا الفصل). بيد أن القوانين التي لا تستهدف سوى التغلب على نقاط الضعف الأخلاقية لدى المسئولين، شأنها شأن تلك التي تستهدف الحد من مصالحهم المنحرفة، قلما تحظى بصفة عامة بقدر كبير من الاهتمام. ومن ثم، ينبغي على الصائغين وهم بصدد صياغة مشروعات قوانين تهدف إلى كبح الممارسات الفاسدة أن يأخذوا هذه العوامل السببية الذاتية في الحسبان. ولا تقل عن ذلك أهمية ضرورة أن يضعوا تدابير للتغلب على المسببات المؤسسية التي تعزز انتشار الفساد.

تمرين 14-2: العقوبات الجنائية للفساد

في محاولة من حكومة بلادك لاستئصال الفساد، هل اعتمدتْ بشكل أساسي على القانون الجنائي؟ وإذا كان الامر كذلك، فهل قلل ذلك بشكل فعال من حدوث السلوكيات الفاسدة؟

ج. التفسيرات الموضوعية للفساد

ينبغي على المشرعين المهتمين بالتصدي لاحتمالات الفساد أن يضعوا في حسبانهم وصية ثانية، هي: لا ينشأ الفساد من الأفراد ضعاف النفوس فحسب، وإنما ينشأ كذلك من «المؤسسات» (الأنماط السلوكية) الضعيفة. ولكي تحقق تشريعات مكافحة الفساد أثرًا قويًا، يجب أن تركز على العوامل المؤسسية «الموضوعية» التي تتسبب في السلوكيات الفاسدة، وخاصة تلك التي اقترحتها فئات الروكيبي وهي: القاعدة، والفرصة، والقدرة، والخطوات العملية.

1 القانون بوصفه «سبباً»

ومن البدهي أن القوانين نفسها تساهم في تفسير الفساد. فالقوانين التي تخول مسئولين حكوميين سلطات تقديرية حصرية وواسعة في توزيع الموارد الحكومية الشحيحة التي يتزايد الطلب عليها، تشكل عنصراً هاماً بين الظروف التي تولد الفساد. فالفساد لا ينشأ إلا عندما يتصرف مسئول بصفته الرسمية. في حين إذا قام شخص من القطاع الخاص بتصرف مشابه لتصرف المسئول ليحقق ربحًا خاصًا، فلن يقابَل، بإدانة بسبب الفساد، بل بثناء على مشروعه الاستثماري[4]. وللإلمام بتفسيرات جزئية أخرى لاستشراء الفساد، ينبغي على الصائغين أن يدرسوا قانون الأسرار

4. في غانا، أثناء نظام حكم نكروما، كان موظفو مجلس تسويق الكاكاو (سلعة كانت الحكومة تحتكر شراءها) يحصلون في الغالب على نسبة ١٠ بالمائة من كميات الكاكاو المسلمة على سبيل الرشوة. وعقب الانقلاب الذي أطاح بالرئيس نكروما مباشرة، خصخصت الحكومة تسويق الكاكاو. وكانت الشركات الخاصة تفرض على الفلاحين نسبة ١٠ بالمائة من كميات الكاكاو التي يسلمونها بوصفها عمولة. ولم يصف القانون (والثقافة الشعبية) ذلك بأنه ابتزاز، بل بأنه ربح.

الرسمية وأحكام السرية في لوائح الخدمة المدنية. وحيث إن الفساد يولد في الظلام، ينبغي عليهم أيضًا أن يدرسوا أحكام التشريعات التي تتعامل مع المحاسبة المالية. فالفساد يتزايد في ظل انعدام المساءلة، لا سيما المالية. وتقترح هذه التفسيرات أن خط الدفاع الأول بالنسبة إلى الصائغين لدرء الفساد قد يتمثل في قوانين جديدة تحد من السلطة التقديرية للمسئولين وتخضع معاملاتهم للتدقيق والمساءلة من جانب الجمهور.

2 الفرصة

تتهيأ الفرصة للفساد عندما يكون لدى أحد المسئولين سلطة غير خاضعة للمساءلة تمكنه من توزيع الخدمات الرسمية في مجالات: الاشتراء، ومنح التراخيص، والبت في النزاعات، ومنح الاستثناءات فيما يتصل بتقسيم المدن وتخطيطها، وتحديد مواقع المنشآت الحكومية، والبت فيما إذا كان الفلاح قد أحضر إلى مجلس التسويق ستة عشر كيلو من الكاكاو أم خمسة عشر كيلو فقط (مما يُمكّن المسئول من أن يضع في جيبه ثمن كيلو إضافي)، وتوزيع القروض في إطار خطة إقراض حكومية تمنح قروضاً ميسرة لمساعدة صغار الفلاحين والصناعات الناشئة، وإدارة شركة حكومية للكهرباء أو الصلب أو خطوط الطيران، وغيرها من المجالات. وقد تكون فرص مدير قطاع المساعدات الملاحية التابع لخفر السواحل في استغلال وظيفته ليحصل على مزايا فاسدة أقل من مفتش الجمارك الذي يعمل على أرصفة تحميل السفن ويحدد ما إذا كان المستورد سيدفع رسم استيراد كبيرًا أو صغيرًا، أو من مسئول بوزارة التعدين يعتمد طلبات الحصول على تراخيص لحفر آبار النفط. إن استشراء الفساد في إدارة حكومية معينة ينشأ إلى حد ما عن ندرة الخدمات الحكومية التي يستطيع المسئولون أن يوزعوها.

ويصر البعض على أن العلاج الرئيس للفساد يكمن في إخراج الحكومة من «دائرة الأعمال». إذ يرون أنه إذا لم تنظم الحكومة الأعمال، فلن يتوفر لدى المسئولين الحكوميين خدمات يقدمونها، وبدون الخدمات لن تكون هناك فرصة للفساد. ويؤكد ذلك ما يردده بعض أنصار أيديولوجية السوق من أن الحكومة لو اختفت، فإن «اليد الخفية» للسوق سوف تضمن أفضل تخصيص ممكن للموارد. بيد أنه من دون قوانين ومؤسسات ملائمة للسوق، فإن «اليد الخفية» تستطيع بسهولة أن تدعم مصالح القلة القوية المحتكِرة للسوق التي تفرض أسعارًا باهظة للغاية، وتحد من فرص الدخول إلى السوق، وتقيد الوصول إلى المعلومات الخاصة بالسوق، وتنتج بضائع رديئة وخطيرة أحياناً، وتستخدم المعلومات التي تحصل عليها من المطلعين على بواطن الأمور لما فيه فائدتها، إلى غير ذلك من العوامل التي تشكل اللائحة الطويلة لإخفاقات السوق. وتستخدم الآن جميع حكومات الدول المتقدمة القانون لتقييد السلوكيات السيئة التي تصدر عن الأطراف الفاعلة في السوق.

وفي معظم الأوقات، تحكم الحكومة لأنها يجب أن تحكم. فهي تمنح التراخيص، وتشتري السلع، وتجمع الضرائب، وتُعيِّن الموظفين، وخلافه، وذلك لثلاثة أسباب.

أولاً: كما ذكرنا من قبل، لا تضمن دومًا التصرفات الصادرة عن القطاع الخاص بمفردها الاستخدام الأمثل للموارد.

ثانياً: تهدف الأسواق إلى ملاءمة العرض مع الطلب، معبرة عن ذلك بلغة المال فقط. وبدون القانون، قد يكون لممارسات السوق المتبعة في توزيع الموارد تبعات وحشية.

ثالثاً: على الرغم من أن الظروف تختلف باختلاف الدول، فلا يوجد في أية دولة جهاز بالمجتمع المدني يمتلك الأموال أو الإمكانيات اللازمة ليؤدي بعض المهام الأساسية، مثل: القيام بالاستثمارات الأولية لتشجيع نمو الصناعات الأساسية، أو توفير خطوط السكك الحديدية وخطوط المياه والطرق وخدمات البريد، أو تقديم القروض لصغار المزارعين ورجال الأعمال. وسواء كان ذلك بهدف مراقبة الأسواق أو أداء مهام اقتصادية أساسية، لا يجد المشرعون أحياناً أي بديل غير أن يمنحوا مسئولين محددين سلطة تقديرية لإنجاز تلك المهمة.

وعلى الرغم من ذلك، يكاد الجميع يتفق اليوم على ضرورة أن تترك الحكومة السوق يعمل بمفرده، إذا استطاعت أن تفعل ذلك دون أن يترتب عليه آثار سلبية على عملية توزيع الموارد أو غيرها من المجالات. ومن ثم، يجب أن تكون التدخلات والضوابط الحكومية قليلة جدًا. وإذا كانت سوق معينة توزع السلع أو الخدمات بشكل معقول إلى حد كبير بما يخدم المصلحة العامة، فبإمكان الحكومة أن توجه مواردها إلى تحقيق غايات أفضل من مجرد تنظيم السوق؛ فإذا لم يكن الوضع معيبًا، فلا تصلحه. ومن هذا المنطلق، تمثل السوق الشكل النمطي لتوزيع الموارد.

وتقتضي التنمية والتحول الانتقالي أن يكون لدى المسئولين الحكوميين أحيانًا سلطة لتحديد من سيحصل على خدمة حكومية شحيحة. وهذا من شأنه أن يهيئ الفرصة أمام المسئول كي يمارس الفساد. بيد أن هذه الفرصة لا ينبغي النظر إليها إلا بوصفها سببًا ضروريًا لا يكفي وحده لتفسير السلوك الفاسد. فليس كل المسئولين الحكوميين المتحكمين في توزيع السلع الحكومية فاسدين. وعلاوة على الفرصة، ينبغي أن يتوافر لدى المسئول القدرة على ارتكاب هذا الفعل.

3 القدرة وعملية صنع القرار

يتصرف المسئولون على نحو فاسد لأنهم قادرون على ذلك. فإذا تأملنا في الولايات المتحدة الأمريكية منذ مائة عام - كما لاحظ لينكولن ستيفنز - كان المسئولون يسرقون عندما يجدون حولهم كثيراً من الأموال السائبة، وبعبارة أخرى، عندما تكون لديهم القدرة على التكسب من الفساد. ويتمثل المرادف الحديث لما أطلق عليه لينكولن ستيفنز «الأموال السائبة التي يجدونها حولهم» في السلطة التقديرية المطلقة لدى المسئولين التي تخولهم منح الخدمات الحكومية لأفراد معينين. وينبني الفساد دائمًا - بحكم الواقع وبحكم القانون في الغالب - على سلطة تقديرية واسعة لا تخضع للمساءلة مدمجة في إجراءات صنع القرار الرئيسة. فالسلطة التقديرية المطلقة توفر للمسئولين، في سرية وهدوء، القدرة على استبدال الأسباب التي تراعي المصالح الخاصة عند اتخاذ القرار بتلك التي تراعي المصالح العامة، والإفلات بذلك دون أن يكشفهم أحد. والممارسات المحاسبية غير المتقنة تهيئ الفرصة لاختلاس الأموال والأصول العامة دون أن يكتشف ذلك أحد، والاشتراء الحكومي السري الذي يتم عن طريق التفاوض يفتح المجال أمام كل من الراشي والمرتشي ليخفي تجاوزاته؛ وكذلك الحال بالنسبة إلى الاجتماعات السرية التي تعقد بين القضاة والمحامين الذين يدافعون عن أحد أطراف القضية لأنها توفر فرصاً سخية للرشوة.

ومنذ أكثر من ألفي عام، أوضح الفيلسوف اليوناني أرسطو المفارقة الكبرى التي تواجه الحكومة، وهي: كيف تستطيع الدولة أن تخول مسئوليها سلطة الحكم، وفي الوقت ذاته تضمن أنهم لن يستخدموها في أغراض تخدم مآربهم

الشخصية؟ لا يستطيع القانون أن يتفادى منحهم السلطة، بيد أن تلك السلطة، تنطوي، لا محالة، على إمكانية اتخاذ هذا القرار أو ذاك، ومن ثم، على سلطة تقديرية. وحتى قانون «الخط الواضح» "bright-line" law الذي يوجب على ضابط الشرطة أن يلقي القبض على قائد الدراجة البخارية الذي يقود بسرعة تزيد عن ١٢٠ كيلو متر في الساعة، يمنح – أي هذا القانون – ضابط الشرطة سلطة تقديرية في أن يقرر ما إذا كان قائد الدراجة هذا قد تجاوز حد السرعة المسموح به أم لا. وفي أوائل القرن العشرين، لاحظ الفقيه القانوني الأمريكي روسكو باوند أن الفقه القانوني برمته يدور حول السلطة التقديرية والسيطرة عليها.

لقد علمنا أرسطو أن الحكومة لا تستطيع أن تحكم بدون سلطة تقديرية. فالقانون يخول المسئول الحكومي – سلطة تقديرية – لأن واضعيه يعتقدون أنها ضرورية لتحقيق غرض عام. وعندما يستبدل أحد المسئولين غرضًا خاصًا بغرض عام، فإن بعض علماء الاجتماع يطلقون على ذلك «استبدال الهدف»؛ في حين يطلق عليه آخرون الفساد. إن الفساد، أو استبدال الهدف، يعوق الغرض العام. وكلما اتسع نطاق السلطة التقديرية، زادت فرصة اختباء القرارات التعسفية والفساد وراء عباءة هذه السلطة. وبدون السلطة التقديرية لا تستطيع الحكومة أن تحكم؛ وبالسلطة التقديرية، يهدد الفساد بتقويض الحكومة.

وينبغي على المشرعين بصفة عامة، والصائغين بصفة خاصة، أن يبحثوا عن طرق لحل هذه المفارقة. ويتناول الجزء التالي مسألة تنظيم السلطة التقديرية.

4 الحد من نطاق السلطة التقديرية لدى المسئولين

تشكل السلطة التقديرية السرية، واسعة النطاق، غير الخاضعة للمساءلة أساسًا يتعذر تفاديه للقرارات التعسفية؛ فالسلوك الفاسد يشكل أحد أكثر مظاهر صنع القرارات التعسفية خطورة وضررًا. وللوفاء بمتطلبات حكم القانون، ينبغي أن توجب قواعد صنع القرار على صانعه أن يأخذ في حسبانه نطاقاً محدداً من العوامل لا يتعداه. وما لم يعرف المنتفع فئات الاعتبارات التي سيأخذها المسئول في حسبانه عند اتخاذ قرار، فلن يستطيع أن يشارك بشكل هادف في عملية صنع القرار. وبدون هذه المعرفة، لا يستطيع المنتفع أن يحدد المدخلات التي يجب أن يسهم بها كي يؤثر في القرار. ومن نافلة القول إن عدم وجود معايير معينة تحد من قرارات جهاز معين يعطي المسئولين في هذا الجهاز قدرة أكبر ليس فقط على اتخاذ قرارات تعسفية بصفة عامة، وإنما على التصرف على نحو فاسد، بصفة خاصة.

ويكمن الحل الأول للمشكلات الناشئة عن منح سلطة تقديرية زائدة في تقليل هذه السلطة إلى أقل نطاق تسمح به طبيعة الحالة (انظر مربع 10-5). ورغم أن منح السلطة عمومًا يجيز بالضرورة ممارسة السلطة التقديرية، فإن ذلك لا يعني أن تكون هذه السلطة مجرد نزوة. فمنح السلطة على النحو المذكور إنما يعني أنه في حال واجه المسئولون مشكلة ضمن نطاق سلطاتهم، فلا يجوز لهم أن يتخذوا أي قرارات غير تلك التي يخولهم القانون اتخاذها، غير آخذين في الاعتبار

سوى العوامل التي يجيزها القانون، وفقاً للإجراءات التي يقرها القانون. ولمنح مسئولي أحد الأجهزة سلطة تقديرية، وضمان استخدامهم هذه السلطة التي منحتهم إياها الهيئة التشريعية في الأغراض العامة فقط، يتعين على الصائغين أن يحدوا من نطاق السلطة الممنوحة لهؤلاء المسئولين. ويساعد نموذج عملية المدخلات والمخرجات الخاص بعملية صنع القرار (شكل 1-5) على تحديد النقاط التي يستطيع الصائغ عندها أن يحد من السلطة التقديرية الممنوحة للمسئولين:

- في عمليات المدخلات وإبداء الملاحظات، من خلال تحديد أنواع المشكلات التي تقع ضمن نطاق سلطة اختصاص الجهاز، وأنواع العوامل التي قد تسمح بها عمليات المدخلات وإبداء الملاحظات الخاصة بالجهاز؛

- وفي عمليات تحويل المدخلات إلى قرارات، من خلال تحديد نطاق الحلول التي تقع ضمن نطاق سلطة الجهاز، والعوامل التي يجوز للمسئولين - أو يتوجب عليهم - أن يأخذوها في الاعتبار، وإجراءات صنع القرار التي يجب عليهم أن يستخدموها وهم بصدد الوصول إلى قراراتهم.

وتبحث الفقرات التالية، بمزيد من التفصيل، بعض الوسائل التي يستطيع الصائغون أن يدرجوها في مشروع القانون الذي يصوغونه فيما يتصل بعمليات المدخلات وإبداء الملاحظات والتحويل لكي يحدوا من السلطة التقديرية لدى مسئولي إحدى الأجهزة.

أ. عمليات المدخلات وإبداء الملاحظات

1 الحد من الأمور التي يجوز لمسئولي الجهاز أن يبتوا فيها.

يتبين لنا من خلال نموذج صنع القرار (شكل 5-1) أن نوع ونطاق الأمور التي يجيز القانون لصناع القرار مراعاتها يشكل بشكل مهم المدخلات الخاصة بعملية صنع القرار. فإذا أجاز القانون لمسئولي الجهاز ألا يتخذوا قرارات إلا بشأن أمور محددة، بصرف النظر عن مدى رغبتهم في القيام بذلك، فإن قاعدة عدم تجاوز السلطات (الفصل الحادي عشر) تمنعهم من أن يتخذوا قرارات في أمور أخرى. فعلي سبيل المثال، قد ينص القانون على أنه: «يجوز لجهاز البيئة التعدينية أن يصدر قواعد تتصل بالرقابة على البيئة في مواقع التعدين الخاصة بالفحم والصخور الصلبة». وفي هذه الحالة، لا يستطيع الجهاز قانونًا أن يصدر قاعدة تنظم حفر آبار النفط في المحميات الطبيعية الوطنية (لأن «مواقع التعدين الخاصة بالصخور الصلبة» لا تندرج تحتها «آبار النفط»).

2 تقييد الجهات التي يجوز لها تقديم المدخلات وإبداء الملاحظات

يقصر المسئولون الذين عقدوا العزم على اتخاذ قرار تعسفي المدخلات عادة على تلك المأخوذة من أطراف من المرجح أن تؤيد موقفهم المحدد سلفاً (ففي أثناء التفتيش على سلامة أحد المصانع، قد يتناول مفتش السلامة الصناعية المتحيز لأصحاب العمل طعام الغداء مع صاحب المصنع، متجاهلاً قادة اتحاد العمال). وبالمثل، يعقد المسئول المصمم على الفساد دائمًا لقاءات سرية مع المفسِدين (فأنى له أن يحضَّر للصفقة بغير ذلك؟)، ويرفض مدخلات المنتفعين الآخرين. وللحد من الفرص السانحة أمام المسئولين للتصرف على نحو تعسفي أو فاسد، يستطيع الصائغون أن

يصوغوا قانونًا يوجب على مسئولي الجهاز - قبل اتخاذ قرار - أن يعقدوا جلسة استماع علنية حول الموضوع محل البحث؛ ويطلبوا مدخلات عن الحقائق وأفكارًا من مجموعات مستضعفة بعينها من المرجح أن يؤثر فيها القانون؛ ويمتنعوا عن الاتصال بأحد الأطراف المتأثرة دون حضور الأطراف الأخرى؛ وبعد اتخاذ القرار، يستلزموا إجراء الإخطار والتعليق.

ولنتأمل، على سبيل المثال، قانوناً يقضي بالتشاور مع ممثلين عن مجموعات المعاقين قبل وضع لائحة تسهل دخول المعاقين إلى أحد المباني العامة (انظر الفصل الثامن). وفي ظل هذا القانون، وبدون استيفاء متطلب التشاور هذا، يقدم الجهاز لائحة تحد من دخول الكراسي المتحركة إلى المباني العامة، فيتقدم أحد المعاقين بشكوى. اعتماداً على قاعدة عدم تجاوز السلطات، من المرجح أن ترفض المحكمة العمل بتلك اللائحة (انظر الفصل الحادى عشر).

وقد تحد الأحكام التشريعية من المدخلات من خلال تحديد من الذي يحق له الحضور وعرض الأدلة والحجج. وقد توجب أحكام أخرى على مسئولي الجهاز أن يجيبوا كتابياً على المنتفع الذي يبدي ملاحظات على قرار. وإذا لم يجب المسئولون، يجوز للمحكمة، بناء على شكوى صحيحة، أن تلغي القرار.

3 تقييد قبول المدخلات الموضوعية في عملية صنع القرار

يستطيع القانون أن يحدد معايير تحد بشكل مباشر أو غير مباشر من نطاق المدخلات التي يمكن قبولها في عملية صنع القرار (انظر الفصل العاشر). وعلى سبيل المثال، قد ينص قانون يحمي نوعًا معينًا من الحيوانات المعرضة للخطر بشكل مباشر على ما يلي «عند البت فيما إذا كان ينبغي على الجهاز أن يعتبر نوعًا معينًا من الحيوانات معرضاً للخطر، لا يجوز للمسئول الذي ينظر هذه المسألة أن يقبل أدلة على الأهمية الاقتصادية لذلك النوع». ويمكن أن يصل القانون إلى النتيجة ذاتها إذا نص بشكل غير مباشر على أنه: «عند عقد جلسة للبت فيما إذا كان ينبغي على الجهاز أن يعتبر نوعًا معينًا من الحيوانات معرضاً للخطر، لا يجوز للجهاز أن يأخذ في الاعتبار الأهمية الاقتصادية لهذا النوع». وفي كلتا الحالين، تحظر قاعدة عدم تجاوز السلطات على المسئول الذي ينظر المسألة قبول الأدلة المحظورة أو أخذها في الاعتبار.

ب. القيود المفروضة على عملية تحويل المدخلات إلى قرارات

يستطيع الصائغون أيضًا أن يحدوا من السلطة التقديرية من خلال تنظيم عملية التحويل. ويبحث هذا الجزء القيود الإجرائية والموضوعية المفروضة على عملية التحويل، ثم يبحث الحالة الخاصة المتعلقة بالقرارات متعددة الموضوعات والأطراف.

1 الإجراءات: تبرير القرار

ثمة علاقة منتظمة تربط بين التبريرات وعملية صنع القرار (انظر الفصل الخامس). ذلك أن القرار الذي يصدره أحد المسئولين دون تبرير، يختبئ خلف قناع من الغموض. إذ لا يستطيع أحد أن يقيم ما إذا كان القرار متأثرًا بأسباب تراعي المصلحة العامة أو الشخصية. ومن الممكن أن يتضاعف الفساد خلف هذا القناع. ولتقليل هذا الخطر، قد يفرض

القانون إجراءات محددة لعملية التحويل. وقد يوجب على مسئولي الجهاز أن يقدموا تبريرات كتابية للقرارات التي اتخذوها. وفي العادة يجد مسئولو الجهاز صعوبة في فرض قاعدة تعسفية إذا ما وجب عليهم أن يبرروا هذه القاعدة كتابياً، موضحين الحقائق والمنطق اللذين ترتكن إليهما هذه القاعدة. وقد يصر القانون على أن يلتزم المسئولون بالإجراءات التي سبق أن اتبعها الجهاز، وتحظر عليهم في الحالات الواضحة أن يغيروا القاعدة المعمول بها لتناسب قراراً تم تحديده سلفاً. وقد يتطلب القانون أن تشارك في عملية صنع القرار مجموعات من المسئولين، لأن فرص الفساد تقل عندما يستطيع أكثر من مسئول أن يصوت على القرار. وتحاول هذه الوسائل أن تزيد من صعوبة اتخاذ القرارات التعسفية، ومن ثم القرارات الفاسدة.

2 القيود المفروضة على الاعتبارات التي يجوز لمسئولي الجهاز أن يأخذوها في اعتبارهم

في معظم الأحيان، يقيد الصائغون من السلطة التقديرية عن طريق تحديد العوامل التي يجوز لمسئولي الجهاز أن يأخذوها في حسبانهم عند صنع القرار أو لا يأخذونها (انظر الفصلين الثامن والعاشر)؛ وعلى سبيل المثال:

«عند قبول أو رفض منح ترخيص للتعدين بموجب هذا القسم، يجوز للجهاز ألا يأخذ في حسبانه سوى العوامل التالية: احتمال أن يضر النشاط التعديني المقترح بالبيئة الطبيعية، والمعالم الثقافية أو المعمارية، والكنوز الأثرية؛ أو أن يتسبب في تلويث الهواء، أو الماء، أو السمع، أو الخصائص الجمالية الطبيعية للبيئة؛ أو أن يتلف أنواعاً نادرة من النباتات والحيوانات البرية».

لنفرض أن أحد الأطراف اعترض على طلب للحصول على ترخيص تعدين، وقدم أدلة على أن النشاط التعديني المقترح «سوف يتعارض تعارضًا تامًا مع المهن الزراعية». وقبِل الجهاز هذه الأدلة، ورفض فيما بعد أن يرخص هذا النشاط وأرجع سبب الرفض إلى أن المنجم من المحتمل أن يتعارض مع النشاط الزراعي في الموقع. من غير المحتمل أن تدعم المحكمة هذا الرفض، لأن الجهاز أخذ في اعتباره، عندما رفض منح الترخيص، أمراً (التعارض مع المهن الزراعية) لم يتضمنه القانون واجب التطبيق ضمن العوامل التي يمكن أن يأخذها الجهاز في حسبانه. وتساهم العوامل التي يحددها القانون تسهم في تنظيم قرارات مسئولي الجهاز.

ويستطيع الصائغ أن ينص في مشروع القانون، بأساليب متنوعة، على العوامل التي يوجب على المسئول أو يجيز له أن يأخذها في الحسبان (انظر الفصل العاشر). فمن ناحية، هناك قاعدة «الخط الواضح» التي تترك حداً أدنى من السلطة التقديرية للمسئولين الذين تقع على عواتقهم صياغة اللوائح[5]. على سبيل المثال، قد يتطلب قانون ينظم تقاعد الطيارين أن يحالوا إلى المعاش عند سن الستين. ومن ناحية أخرى، قد يعطي القانون الجهاز سلطة تقديرية لإحالة الطيار إلى التقاعد «عندما يرى الجهاز ذلك محبذًا». وكلما زاد الابتعاد عن قاعدة الخط الواضح، زادت السلطة التقديرية، ومن ثم، احتمال الفساد. وهناك بدائل عديدة تقع عند طرفي هذين النقيضين. أحدها يعطي المسئول معياراً تتمكن المحكمة بموجبه فيما بعد من قياس نطاق ممارسة السلطة التقديرية. على سبيل المثال، يمكن أن يوجب القانون

5. See Colin Diver, 'The Optimum Precision of Administration Rules', 93 Yale L.J. 65 (1993).

على الجهاز إحالة طيار إلى التقاعد «عندما يصبح الطيار غير لائق جسمانيًا لقيادة طائرة»، أو قد يمد المسئول بقائمة من العوامل ليأخذها في اعتباره، تاركًا في العادة الموازنة بين هذه العوامل للمسئولين الذين يتخذون القرار. (على سبيل المثال، يجوز للجهاز أن يحيل الطيار إلى التقاعد عندما يصبح غير لائق لقيادة طائرة، مع الأخذ في الحسبان عوامل، مثل: قوة الإبصار، ووقت صدور رد الفعل، وحدة السمع، والتناسق اليدوي البصري، وصحة القلب). وعلى نحو بديل، قد يختزل القانون هذه العوامل المتنوعة ذاتها في شكل قواعد الخط الواضح، كأن ينص على أنه لا يجوز لطيار أن يحتفظ برخصة طيران إذا كانت قوة إبصاره أقل من ٦/٦ في كل عين بعد التصحيح؛ وضغط دمه قد تخطى حدودًا معينة؛ ولم يكن قادرًا على أداء تمارين الجلوس بزاوية قائمة بعد الاستلقاء خمسًا وثلاثين مرة دون توقف؛ إلى غير ذلك من معايير. بيد أن هناك بديلاً آخر يسمح لمسئولي الجهاز بأن يجربوا المعايير، وقد يخولهم هذا البديل تغيير الاعتبارات التي يجب أن يأخذوها في الاعتبار (يتحول القانون عند هذا الحد إلى قانون غير ذاتي التنفيذ؛ انظر الفصل الخامس)، ولكنه يوجب عليهم أن يستمروا في تطبيق قائمة من المعايير. وهناك خيار آخر، يفيد عندما ينفذ مسئولو الجهاز القانون من خلال تسوية النزاعات، يوجب عليهم اتباع الإجراءات التي سبق للجهاز تطبيقها، مما يؤدي إلى تعزيز ثبات القوانين وضمان تزايد قدرتها على إضافة العوامل ذات الصلة حالة بحالة. ونظراً إلى أن قرارات الجهاز يجب أن تدعم أغراضه بوضوح، تفرض مواد الأهداف العامة لمشروع القانون، مراعاة للاعتبارات العملية، معايير لصنع القرار (الفصل الثاني عشر). ويتوقف تحديد البديل المناسب على متطلبات مشروع القانون محل البحث.

3 القرارات متعددة الموضوعات والأطراف

يعد تحديد معايير القرارات متعددة الموضوعات والأطراف ضربًا من المستحيل نظرًا إلى صعوبة هذا الأمر في الحالات السهلة، وشدة صعوبته في الحالات المعقدة. (انظر الفصل الخامس). (تذكر أن ما يجعل قراراً ما «متعدد الموضوعات والأطراف» هو العدد الهائل من النتائج المحتملة. فكلما زادت النتائج المحتملة للقرار، زادت العوامل التي تفسر السلوك قيد البحث. فأنى لمشرع من البشر أن يقرر أيًا منها يشكل المعايير المناسبة؟) وبالنسبة إلى القرارات متعددة الموضوعات والأطراف، يتفادى الصائغون هذه المعضلة من خلال عدم تحديد أي معايير. بيد أنه في غياب المعايير، تصبح عملية المساءلة مستحيلة. ولن يكون بمقدور أية محكمة أو جهاز آخر أن يعلن أن أحد الأجهزة قد أخطأ لمجرد استهجانه نتيجة أحد أفعاله. إذ لا يمكن القول ذلك إلا إذا انتهك الجهاز الحدود التي فرضها عليه القانون الذي خوله سلطة اتخاذ القرار. وفي حالة عدم وجود أي معايير، فلن يكون لدى المحكمة معيار تستطيع أن تقيس بواسطته قرار الجهاز. ومع ذلك، فإن استخدام معيار غامض مثل كلمة «معقول» - الذي حذر الفصل العاشر من استخدامه - أفضل من لا شيء. ولكن في قضية تثير مسائل فنية صعبة، تثير المعايير الغامضة مشكلتين. **أولاً**: عند استئناف الحكم، قد تستبدل محكمة غير متخصصة - تخفي أعمالها خلف سحابة ضبابية من المعايير الغامضة - بأحكامها غير المتخصصة نسبياً أحكام جهاز متخصص (انظر الفصل الخامس). **ثانياً**: في النظم القضائية التي توجب فيها القواعد العامة على المحاكم أن تذعن لحكم الجهاز، قد يكون العكس صحيحاً؛ فقد تخفي المعايير الغامضة عن التدقيق القضائي قرارات الجهاز الفاسدة أو التعسفية.

ولتذليل الصعوبات المتأصلة في المراجعة القضائية للقرارات متعددة الموضوعات والأطراف في ظل معايير غامضة مثل كلمة «معقول»، فقد تفيد الاستعانة ببيان للأثر impact statement في هذا الصدد. ويمثل هذا البيان أداة تستطيع المحكمة من خلالها أن تضمن أن صناع القرار قد أخذوا في حسبانهم العوامل ذات الصلة، دون أن يتسببوا في إحداث موقف خطر يمكن المحكمة من أن تستبدل قرار الجهاز بحكمها حول النتائج. ولبيان الأثر - الذي نشأ في الأصل في قوانين حماية البيئة الأمريكية - فائدة خاصة عندما يكون للقرار سمات مهمة متعددة الموضوعات والأطراف. إذ يجب على المسئول الملزم بأن يرفق بقراره بيانًا بالأثر أن يعدد فيه العوامل التي أخذها في اعتباره عند تقييم التبعات المحتملة لهذا القرار. وقد يتعرض هذا القرار للمراجعة ارتكانًا إلى أن صانع القرار أغفل اعتبارات هامة ذات صلة. وفي العادة، لا تجيز هذه التشريعات للمحكمة التدخل في قرار أحد الأجهزة إلا في نطاق محدود. ولا يجوز للمحكمة أن تطلب من الجهاز أن يعيد النظر في قرار ما، إلا إذا لم يأخذ صانع القرار في حسبانه العوامل التي يوجبها عليه القانون، أو إذا أخذ في حسبانه عوامل غير مقبولة. بيد أنه لا يجوز للمحكمة أن تبطل قرارًا صادرًا عن جهاز ارتكانًا إلى اختلافها مع ما توصل إليه، لأنها لم تضع في اعتبارها سوى العوامل الملائمة التي أخذها الجهاز في حسبانه. وبهذه الطريقة، يحل بيان الأثر النزاع بين المحكمة والجهاز؛ لأنه يجيز إجراء مراجعة قضائية على عمليات المدخلات والتحويل الخاصة بالجهاز، وإن كان لا يجيزها على قراراته المحددة.

ومع ذلك، لا يستطيع بيان الأثر أن يراقب قرارات الجهاز إلا إذا قام أحد الأشخاص أو إحدى المنظمات، التي عادة ما تكون من المجتمع المدني، برفع دعوى قضائية احتجاجاً على عدم كفاية بيان الأثر. وعلى سبيل المثال، أثبت بيان الأثر أنه وسيلة ممتازة لتنفيذ قوانين حماية البيئة الأمريكية لأن المنظمات غير الحكومية مثل نادي سييرا the Sierra Club (منظمة بيئية خاصة) لديها مال، ومحامون على أهبة الاستعداد لاختبار بيانات الأثر البيئي. ولولا هذه المنظمات، لمات حكم بيان الأثر عند مولده.

وما لم يتم تنظيم السلطة التقديرية، لن تتمكن أجهزة صنع القرار من اتخاذ قرار وفق قواعد محددة. وهذا إنما يمثل خرقاً للشرط الأول من شروط الإدارة الرشيدة وحكم القانون؛ فالقرار غير المستند إلى قواعد محددة يوفر مرتعاً خصباً للتعسفية، وبخاصة تلك التي تتبدى في الفساد. ويجب على الصائغين، ما أمكنهم ذلك، أن يتوخوا جانب الحيطة عند صياغة معايير وإجراءات مناسبة في قوانينهم، كما يجب عليهم أن يضمنوا المساءلة والشفافية.

5 المساءلة والشفافية

يتطلب حكم القانون من صناع القرار أن يبرروا أفعالهم، ويصدروا قرارات تتوافق مع معايير الشفافية. وتعني «المساءلة» إلزام المسئول بإعطاء تفسير مقبول لقرار اتخذه، سواء طلب ذلك شخص ما أو مسئول مفوض أو كان ذلك مما يقتضيه العرف. بينما تتطلب «الشفافية» إعلام المجتمع المدني دوريًا بالإجراءات والقرارات الرسمية. حيث إنه بدون الإلمام بالقرار أو إجراءاته لا يمكن أن يطالب أي شخص بتقديم تبرير له، فالشفافية شرط ضروري للمساءلة، ولكنها ليست شرطًا كافيًا لها.

أ. مؤسسات المساءلة

يتطلب منع الفساد مساءلة مالية ومساءلة عن القرارات.

1 المساءلة المالية

في التقليد الأنجلوفوني، يشكل قانون تدقيق الحسابات والمالية عادة الإطار الأساسي للمساءلة المالية. وإذا وُجد هذا القانون، فيستطيع الصائغون عادة أن يستندوا إلى متطلباته كي يضمنوا المساءلة المالية الأساسية. وإذا لم يوجد، فينبغي على الصائغين أن يدرجوا أحكامًا تضمن سلامة النظام المالي في كل مشروع قانون يصوغونه. وقد تقتضي هذه الأحكام – على سبيل المثال – ما يلي:

- إعداد تقارير سنوية لمراجعة الحسابات من قبل مراجع حسابات مستقل؛
- أو تكليف موظف حكومي كبير محدد بالتصديق على أن المصروفات، قبل إنفاقها، مستوفية لمتطلبات القوانين؛
- أو تكليف الجهاز المعني بإيداع أمواله في خزانة الدولة؛ أو بالاحتفاظ بدفاتر حسابات حديثة متاحة للتفتيش.

2 المساءلة عن القرارات

قد تأخذ هذه المساءلة شكلاً من أربعة أشكال. فهناك مؤسسات تستوجب:

- المساءلة المستمرة؛
- أو المساءلة فقط في حالة وجود طرف متضرر؛
- أو المساءلة أمام الجهات الأعلى، أي المؤسسات التي تستوجب المساءلة أمام جهة أعلى من حيث تدرج السلطة (كمشرف إداري كبير، أو قاض)؛
- أو المساءلة أمام الجهات الأدنى – أي المساءلة أمام أشخاص ليسوا أعلى درجة من صناع القرار مثل لجنة تشريعية، أو اجتماع عام للمنتفعين، أو اجتماع لمجلس المدينة.

وقد تناول هذا الدليل في أجزاء أخرى منه وسائل عديدة لتعزيز المساءلة. وعلى سبيل المثال، ناقش الفصل الرابع مزايا إلزام صناع القرار بتقديم أسباب مكتوبة لقراراتهم مما يزيد من احتمال أن يأخذ المديرون في حسبانهم العوامل ذات الصلة. وحيث إن إبداء الأسباب يضع الأساس الضروري للمراجعة التي تجريها السلطات الإدارية أو القضائية الأعلى درجة أو المنتفعون؛ فإنه يعتبر أداة من أدوات المساءلة الدورية.

وحلل الفصلان الرابع والسابع الحاجة إلى أحكام تقتضي إجراء تقييمات دورية للنتائج الاجتماعية المترتبة على قانون ما؛ وقد تأخذ تلك الأحكام أشكالاً عدة، مثل:

- بند فترة السريان المؤقت الذي ينهي سريان القانون في تاريخ محدد ما لم تراجعه الهيئة التشريعية أو توافق على استمراره؛

- أو شرط رفع تقارير سنوية إلى الهيئة التشريعية، مما يمكنها من اتخاذ قرار بشأن تغيير القانون أو عدم تغييره؛
- أو تشكيل لجنة إشرافية.

ويعد التقييم الدوري بمثابة مساءلة دورية.

واستعرض الفصل الخامس مجموعة النظم المتاحة أمام الأطراف المتضررة التي تمكنها من تقديم تظلمات داخلية وخارجية ضد القرارات الإدارية. وتجسد تلك النظم الشكل النموذجي للمساءلة أمام الجهات الأعلى. وللمساعدة على منع اتخاذ قرارات تعسفية في حالات معينة، قد ينص القانون على مراجعة القرارات المقترحة قبل اتخاذ القرار النهائي؛ أي أن تتم المراجعة بواسطة موظف إداري كبير، أو الإخطار والتعليق (انظر مربع 14-1)، أو الجلسات العامة. وينبغي أن يوضح التقرير البحثي أن مشروع القانون ينص على نوع نظام المساءلة الذي يبدو مناسباً لموضوعه.

ب. مؤسسات الشفافية

ما الأحكام التي قد يدرجها صائغ في مشروع قانونه ليضمن الشفافية؟ على العكس من قوانين الأسرار الرسمية الخاصة ببعض الحكومات، صاغ المشرعون السويديون في الدستور مادة للمعلومات العامة تحظر الأسرار الحكومية في كافة الأمور تقريباً. ويستطيع الصائغ أن يشجع على تحقيق قدر أكبر من الشفافية عن طريق فرض مسئوليات إيجابية على أحد الأجهزة. فعلى سبيل المثال، قد يوجب القانون على الجهاز أن:

- يعلن عن موعد اجتماعاته في وقت مسبق، ويبلغ الجمهور بحقه في الحضور؛
- وينشر قراراته المقترحة من أجل الإخطار والتعليق؛
- ويرد على النقد السلبي؛
- ويتيح للأشخاص المعنيين، عند الطلب، أن يحصلوا على المعلومات ذات الصلة من ملفاته.

وقد تتضمن الأحكام الأخرى المصوغة لزيادة الشفافية ما يلي:

- توسيع نطاق القواعد التي تحدد من يحق له المشاركة لتسمح للأشخاص المعنيين بأن يحضروا ويدلوا بآرائهم في إجراءات الجهاز المعني التي قد تؤثر فيهم؛
- وتوسيع نطاق مفهوم «المصلحة» ليسمح ليس فقط لأولئك الذين لديهم مصلحة مادية في موضوع ما، وإنما أيضا لأولئك الذين لديهم مصلحة أيديولوجية، بالتدخل في إجراء ما (على سبيل المثال، في إجراء للبت في بيع متنزه وطني، ينبغي أن يُسمح بالتدخل ليس فقط لملاك الأراضي المجاورة للمتنزه، وإنما أيضًا للمنظمات غير الحكومية المعنية بالحفاظ على أراضي المتنزه الوطني)؛
- وبالطبع تكليف الجهاز المعني بنشر القرارات مع إبداء الأسباب المؤيدة لها.

مربع 14-1: ضمان المشاركة في عملية وضع القواعد

مع الأخذ في الاعتبار القوانين التي تخول المشرفين سلطات واسعة لوضع القواعد، كيف يضمن المشرعون وجود مشاركة كافية في عملية وضع القواعد؟ يستخدم الصائغون في الغالب وسيلتين هما: الإخطار والتعليق، والعرض على الهيئة التشريعية.

في نظام الإخطار والتعليق، ينشر الجهاز اللائحة المقترحة في الصحف داعيًا الجمهور إلى تقديم تعليقات مكتوبة قبل تاريخ معين. وبعد استلام التعليقات، يُعيد الجهاز النظر في اللائحة، وعند الضرورة، يُعيد صياغتها. وعندما يقر الجهاز اللائحة وينشرها، عليه أن يرفق بها بيانًا بكل تعليق تم استلامه، وتصرف الجهاز حياله، مع إبداء الأسباب.

وتوجد في العديد من الولايات الأسترالية قوانين توجب على الأجهزة الإدارية عرض اللوائح على الهيئات التشريعية. وفي بعض الولايات لا تدخل هذه القوانين حيز التنفيذ إلا إذا اعتمدتها الهيئة التشريعية؛ وفي معظم الولايات، تدخل هذه القوانين حيز التنفيذ إذا لم يتقدم أي مشرع خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً بقرار لإلغاء العمل باللائحة.

ج. ملخص

يحدث الفساد عندما يستبدل المسئول - عند صنع قرارات خاصة بالجهاز التابع له - الأسباب التي تراعي المصلحة الخاصة بتلك التي تراعي المصلحة العامة. وعلى الرغم من أن وجود أحكام للإبلاغ عن الفساد تحول عبء الإثبات، كما أن وحدات الشرطة المتخصصة قد تساعد في كشف السلوكيات الفاسدة، فإن العقوبات الجنائية نادراً ما تفيد بدرجة كبيرة في التقليل من أخطار الفساد. ولتفسير الفساد والسيطرة عليه بشكل فعال، لا ينبغي بحث نقاط الضعف الذاتية لدى الأفراد فحسب، وإنما ينبغي أيضًا بحث نقاط الضعف المؤسسية (أي، الأنماط السلوكية) في المقام الأول. ذلك أن السلوكيات الفاسدة تتكاثر في مناخ من السلطة التقديرية المفرطة، وتترعرع بقوة في تربة قوامها السرية، وانعدام المساءلة، وعمليات صنع قرار لا تقوم على المشاركة.

مربع 14-2: تقييم مواطن الضعف

ينبغي على الصائغ الذي يسعى إلى صياغة مشروع قانون لمكافحة الفساد أن يجري تقييماً لمواطن الضعف التي تشوب الموقف موضع البحث. وقد اقتبس الأستاذ كليتجارد قائمة فحص مستقاة من تجربة أمريكية[6]. فبعد أن يقترح الصائغون حلاً معيناً في التقرير البحثي، يجدر بهم أن يقيموه في ضوء قائمة الفحص الموضحة أدناه.

«أين يكمن احتمال الفساد في المنظمة؟ لكي يكتشف واضعو السياسات ذلك، يستخدم العديد منهم أداة تعرف باسم تقييم مواطن الضعف.

بادئ ذي بدء، يقسم المقيمون المنظمة إلى برامج أو أنشطة وظيفية. ثم يدرسون في كل نشاط ثلاث نواحٍ رئيسة، هي:

6. Office of Management and Budget (US), Internal Control Guidelines (1982), Ch. 4, Quoted in Robert Klitgaard, Controlling Corruption (1988).

- «البيئة الرقابية العامة».
- « الخطر المتأصل» للفساد.
- كفاية الإجراءات الوقائية الحالية

(أو، في حالة الصائغ، كفاية الإجراءات الوقائية المتضمنة في مشروع القانون).

أ. هل تسمح البيئة الرقابية العامة بالفساد؟

1. إلى أي مدى تلتزم الإدارة بنظام قوي للرقابة الداخلية؟
2. هل ثمة علاقات مناسبة بين الوحدات التنظيمية فيما يتصل برفع التقارير؟
3. إلى أي مدى تم تزويد المنظمة بعاملين يتسمون بالكفاءة والأمانة؟
4. هل السلطة مفوضة بشكل ملائم، ومحددة بقيود مناسبة؟
5. هل السياسات والإجراءات واضحة بالنسبة إلى الموظفين؟
6. هل إجراءات الموازنة ورفع التقارير محددة جيداً ومنفذة بفعالية؟
7. هل الضوابط المالية والإدارية - بما في ذلك استخدام أجهزة الكمبيوتر- راسخة ومصونة جيداً؟

ب. إلى أي مدى يشوب النشاط الخطر المتأصل للفساد؟

1. إلى أي مدى يبدو البرنامج غامضاً أو معقداً في أهدافه؛ أو يشترك بشكل مكثف مع أطراف أخرى مستفيدة؛ أو يشارك في تعاملات نقدية؛ أو يعمل في مجال الموافقة على الطلبات، أو التراخيص، أو الأذون، أو الشهادات؟ (كلما زاد أي من العوامل السابقة، زاد خطر الفساد).
2. ما حجم الموازنة؟ (كلما زاد حجمها، زاد حجم الخسارة في حالة الفساد).
3. ما حجم التأثير الاقتصادي خارج الجهاز؟ (كلما زاد «الريع»، زاد الحافز للفساد).
4. هل البرنامج جديد؟ وهل يعمل في إطار زمني ضيق أم في إطار زمني يوشك على الانتهاء؟ (إذا كانت الحال كذلك، سيزيد احتمال الفساد).
5. هل مستوى المركزية مناسب للنشاط؟
6. هل ثمة أدلة سابقة على وجود نشاط غير مشروع داخل الجهاز؟

ج. بعد التقييم الأولي، إلى أي مدى تبدو الإجراءات الوقائية والضوابط الحالية كافية للسيطرة على الموقف؟

تمرين 14-3: الحد من نطاق السلطة التقديرية***

1. تؤسس مسودة مشروع قانون جهازاً للخدمة الوطنية داخل وزارة الدفاع. وبعد النص على التعيينات في الجهاز، ومدة تولى المناصب، وغيرها من البنود، تنص المسودة على ما يلي:

المادة (٢٣): السلطات والواجبات. يختص الجهاز بالسلطات والواجبات التالية:

1. تأسيس وتشغيل وإدارة نظام للخدمة الوطنية يوظف خريجي جامعات الدولة لمدة سنة واحدة بعد التخرج في أعمال لها أهمية وطنية.

2. يجوز للجهاز أن يضع لوائح لتنفيذ السلطة الممنوحة له في المادة الفرعية رقم (١).»
لا يحتوى مشروع القانون على أي أحكام موضوعية أخرى. أعد صياغة المادة الموضحة أعلاه لتزيد من احتمال الالتزام بحكم القانون.

2. تشير مسودة مشروع قانون إلى أنه، في ظل ظروف معينة، يجوز للمسئول أو الجهاز أن يستند في تشريعاته الفرعية إلى المفاوضات بين المنتفعين. (على سبيل المثال، تستلزم صناعة الأجهزة الكهربائية درجة عالية من التوحيد القياسي standardization لتؤدي الأجهزة وظيفتها؛ ذلك أن المستهلك يجب أن تكون لديه الثقة حينما يشتري قابساً كهربائياً، من أنه سيتناسب مع المقبس الموجود في بيته؟ ولن يحدث هذا إلا إذا وحدت الصناعة أحجام وأشكال القوابس والمقابس. ولا يبدو أن ثمة اعتراضاً قوياً على ترك هذا الموضوع إلى العوامل المتنوعة في صناعة الأجهزة الكهربائية كي تصل فيه إلى اتفاق حول اللوائح اللازمة لوضع هذه المعايير القياسية، وإلى الجهاز كي يصدر هذه اللوائح في شكل تشريعات فرعية لتنظيم بيع القوابس والمقابس الكهربائية في البلد). تنص مسودة مشروع القانون على التالي:

«التفاوض التنظيمي
1. يجوز لأي مسئول أو جهاز، خُولَت له سلطة إصدار قرارات أو سن تشريعات فرعية في حكم هذا القانون، أن يختار التفاوض التنظيمي كإجراء مسبق للموافقة على القرار أو التشريع إما باعتباره جزءًا مكملاً للإجراء الموضح في المادة رقم (...) (المتعلقة بالإخطار والتعليق) أو باعتباره إجراء مستقلاً، وذلك إذا رأى المسئول أو الجهاز أن هذا الإجراء سوف يكون ملائماً للمصلحة العامة.

2. عند اتخاذ قرار بشأن استخدام التفاوض التنظيمي وحده أو اعتباره جزءًا مكملاً للإجراء الموضح في المادة رقم (...)، يجب على المسئول أو الجهاز أن يأخذ في حسبانه الاعتبارات التالية:

أ. هل ثمة حاجة للقاعدة؟

ب. هل ثمة عدد محدود من المصالح التي ستتأثر تأثراً ملحوظاً بالقاعدة؟

ج. هل ثمة احتمال معقول لتشكيل لجنة تفاوض بحيث تمثل على نحو متوازن الأشخاص الذين:
1. يمكن أن يمثلوا بشكل مناسب المصالح المحددة في الفقرة (ب)؛
2. يرغبون في التفاوض بنية حسنة بغية الوصول إلى إجماع حول القاعدة المقترحة.

د. هل ثمة احتمال معقول لأن تصل اللجنة إلى إجماع حول القاعدة المقترحة في غضون فترة زمنية محددة؟

هـ. هل لدى الجهاز موارد كافية ورغبة في وضع هذه الموارد، بما في ذلك المساعدة الفنية، تحت تصرف لجنة التفاوض؟

و. في حال اختار الجهاز استخدام التفاوض كجزء مكمل لإجراء الإخطار والتعليق الموضح في الفقرة (١):
1. ألن يؤدى استخدامه إلى حدوث تأخير كبير في الإخطار الخاص بوضع القاعدة المقترحة وإصدار القاعدة النهائية؛
٢. هل سيستخدم الجهاز، إلى أقصى قدر ممكن تمشياً مع التزاماته القانونية، إجماع اللجنة كأساس للقاعدة المقترحة من قبل الجهاز في الإخطار والتعليق».

انقد المسودة من حيث احتمال أن تسفر عن نتائج تتوافق مع حكم القانون والإدارة الرشيدة. أعد صياغتها حتى يؤخذ نقدك في الحسبان.

3. ينص جزء من مسودة مشروع قانون يتعلق بتخصيص الموارد المائية على ما يلي:
1. المادة (١٧): تخصيص مياه النهر. (١) إذا كان ثمة مستخدمان أو أكثر للمياه المتدفقة من نهر أو جدول أو قناة ري، يحدد الوزير بأمر منه نسبة المياه المتدفقة التي يجوز لكل مستخدم أن يأخذها من النهر أو الجدول أو القناة الملاحية.
2. لا يجوز لأي شخص أن يتظلم من الأمر الصادر من الوزير.

انقد المسودة من حيث احتمال أن تسفر عن نتائج تتوافق مع حكم القانون. أعد صياغتها حتى يؤخذ نقدك في الحسبان.

4. ما الأحكام التي أدرجتها في مشروع القانون الذي كلّفت بوضعه لتضمن حصول المسئول - عند اتخاذ القرارات بموجب مشروع القانون - على مدخلات لصنع القرار من مجموعات المجتمع المدني التي يستهدف مشروع قانونك حمايتها أو منحها أفضلية؟ وما التدابير التي اتخذتها لتضمن الشفافية والمساءلة؟

6 مقاومة «ثقافة الفساد»

في بعض البلدان، يعبق الهواء بالفساد وشائعات الفساد. ويسمع المرء مرارًا وتكرارًا عن «ثقافة الفساد» وعدم جدوى الجهود التي تُبذل لمقاومتها. وبالنسبة إلى معظم المواطنين، تبدو الحكومة تعسفية، وقراراتها مقصورة على فئات معينة، ومسئولوها غير خاضعين للمساءلة. والسؤال هو: كيف يمكن في هذا الجو البدء في وضع أساس لثقافة الإدارة الرشيدة؟ يقترح هذا القسم في البداية منهجاً عاماً، ثم يتناول بعد ذلك ثلاثة مجالات حققت فيها الحكومات في أماكن أخرى من العالم بعض النجاح في تقديم قوانين عامة لمكافحة الفساد، هي:

- نظام الاشتراء الحكومي،
- وتعارض المصالح،
- وقواعد السلوك في الخدمة المدنية.

أ. مقاومة اليأس من القضاء على الفساد: استراتيجية عامة

تساهم «ثقافة الفساد» نفسها في ظهور الكذب المتغلغل في نسيج المجتمع (عملاً بمبدأ: إذا كان الجميع يفعلون ذلك، فلماذا لا أفعله أنا؟)، فضلاً عن أنها تعزز جو الإحباط العام الناتج عن مبدأ: «ليس هناك شيء يمكن فعله، فلماذا المحاولة إذاً؟». ولمقاومة ثقافة الفساد، يجب على الصائغين أن يدرسوا الأنواع المختلفة من السلوكيات الفاسدة في ضوء فئات الروكيبي، ويضعوا أحكامًا تشريعية من المرجح منطقياً أن تتغلب على المسببات الأساسية للسلوكيات الفاسدة التي حددتها فئات الروكيبي. ولمهاجمة أيديولوجية الفساد المتغلغلة في المجتمع، يجب أن تستوجب القواعد العناية في اختيار الموظفين الأمناء. ويستلزم ذلك إضفاء الطابع المؤسسي على إجراءات التعيين للتنبؤ بالسلوك المستقبلي المحتمل للموظفين الجدد (عن طريق فحص السجلات للتأكد من استقامتهم؛ والاستعلام من أرباب العمل السابقين عن سمعتهم من حيث الأمانة؛ وبالنسبة إلى المتخصصين، الاستعلام من النقابات المهنية عن الشكاوى المقدمة ضدهم.) وقد يقف التناوب المنتظم بين الموظفين حائلاً دون إقامة علاقات شخصية أوثق مما يجب بين المنظِمين والخاضعين للتنظيم.

وتؤكد منظمة الشفافية الدولية على ضرورة أن يتبنى المعنيون بمقاومة ثقافة الفساد منهجًا إيجابيًا، يعبر عن الثقة في الموظفين الحكوميين والرغبة في مساعدتهم على الوفاء بمسئوليتهم التي تحتم عليهم السعي الدائم من أجل المصلحة العامة. وعلى القادة أن يحولوا محور تركيزهم من «ما الذي يمكنني أن أفلت به؟» إلى «كيف يمكنني تبرير سلوكي؟». إذ ينبغي عليهم أن يتجنبوا تبرير الممارسات التي تخدم المصلحة الشخصية في إطار الثقافة المحلية؛ على سبيل المثال، من خلال الادعاء بأن الرشوة هي مجرد عملية تقليدية لتقديم الهدايا، أو أن محاباة الأقارب تمثل طريقة للوفاء بالالتزامات العائلية التقليدية. وكما قال كارني: «إن متطلب الحكم من أجل المصلحة العامة متطلب غير قابل للتفاوض في أي مجتمع. ومن ثم، لا يمكن تبرير التسامح مع تعارض المصالح الذي يقوض المصلحة العامة ويشوهها بوصفه تقليدًا ثقافيًا»[7].

ولن تختفي ثقافة الفساد بتجاهلها. ويستطيع التشريع أن يستوجب عقد حلقات دراسية واستخدام وسائل أخرى لإشراك قادة الأجهزة والعاملين بها في نقاشات مستمرة حول ضرورة مقاومة الفساد. وقد تعين قواعد السلوك، الموضحة في الجزء التالي، في هذا الصدد.

ويمكن أن تكشف وسائل تحسين الشفافية بفعالية عن سلوكيات فاسدة، ومن ثم، ستساعد في جعل القانون الجنائي أكثر فعالية من الناحية الوظيفية. وقد تتضمن تلك الوسائل:

- تشريعات الإبلاغ عن السلوكيات الفاسدة؛
- وتشجيع الموظفين على الإبلاغ عن محاولات الحصول على رشاوى؛
- ووضع نظم أفضل لمراجعة الحسابات والمراقبة؛
- وتحسين أداء المقيِّمين ونظم التقييم.

وقد أنشأت بعض الحكومات مكتبًا للتحقيق في الشكاوى الإدارية Ombud أو ما يعادله (انظر مربع 14-3)، قد يبادر بالتحقيق في أي سلوك فاسد.

7. Carney, Working Paper, Ch. 2.

مربع 14-3: مكتب التحقيق في الشكاوى الإدارية[8]

اعتقاداً منها بأن مكاتب التحقيق في الشكاوى الإدارية أبسط، وأرخص وأسهل في الوصول إليها من المحاكم، أنشأت بعض الحكومات هذه المكاتب للرقابة على سير الإدارة. وقد تفاوتت ردود الفعل إزاء هذه المكاتب. فبالنسبة إلى بعض المعلقين، يعتبر مكتب التحقيق في الشكاوى الإدارية منهجًا جديدًا للغاية لضمان المساءلة الإدارية؛ حيث إنه مؤسسة يستطيع المواطنون العاديون أن يرفعوا شكاواهم إليها بطرق أبسط وأسهل من المحاكم. بينما انتقد البعض الآخر هذه المكاتب بشدة؛ لأن القواعد التي تنشئ هذه المكاتب - حسب قولهم - حدّت من سلطتها وألزمتها، مثل المحاكم، بألا تتعامل مع الشكاوى المقدمة إلا على أساس حالة بحالة. وفي الواقع، إن كل ما حققته هذه المكاتب هو تقليل التكلفة العالية للتقاضي بغية وضع حد لسوء التصرف الإداري، بيد أن الوصول إليها لا يزال يتطلب حدًا أدنى من التعقيد. ففي تنزانيا، مثلاً، استجابت اللجنة الدائمة للتحقيق (الاسم المناظر لمكتب التحقيق في الشكاوى الإدارية) لتظلمات صغار الموظفين الحكوميين المتصلة بالمرتبات والترقيات والمعاشات.

وأخيراً، تزدهر ثقافة الفساد في جو من السلطة التقديرية المفرطة. وقد يقلل إضفاء الطابع المؤسسي بشكل منتظم على السلطة التقديرية (انظر أعلاه) من الفرص والقدرات الواسعة المتاحة للمسئولين كي يضعوا مصالحهم الخاصة فوق المصلحة العامة.

وبعيداً عن التدابير التفصيلية المتضمنة في كل مشروع قانون، قد يجد المشرعون أن من المفيد إدخال قوانين عامة في المجالات الثلاثة التي يبدو - في كل مكان بالعالم- أن الفساد يزدهر فيها إلى أقصى الحدود ويقوض شرعية الحكومة. ويحلل الجزء التالي مسببات السلوكيات الفاسدة والتدابير التشريعية الممكنة لكبح هذه السلوكيات في ثلاثة من مجالات النشاط الحكومي.

ب. ثلاثة قوانين عامة لمحاربة الفساد

حيث إن الأسواق الوطنية قد توسعت وتزايد تعقيدها في إطار الاقتصاد العالمي، تبدت مشكلات الفساد بوضوح لا سيما في المعاملات التي تتصل بنظام الاشتراء الحكومي؛ وتعارض المصالح لدى كبار المسئولين؛ والتوسع في الوظائف الحكومية. ويستعرض هذا الجزء مسببات السلوكيات الفاسدة في كل مجال من هذه المجالات، فضلاً عن السمات الرئيسة للقوانين التي يبدو أنها قللت في أماكن أخرى من العالم تأثير هذه السلوكيات التي تغلغلت في نسيج المجتمع.

1 نظام الاشتراء الحكومي

تنتشر السلوكيات الفاسدة في كل مكان في الصفقات المربحة المرتبطة بالمشتريات الحكومية. ولدعم التنمية الاجتماعية-الاقتصادية، يجب على الحكومات أن تشتري مجموعة لا نهائية من السلع والخدمات لبناء البنية الأساسية الاجتماعية-الاقتصادية التي تتطلبها الأسواق الآخذة في التوسع باستمرار، مثل: الطرق، والسكك الحديدية، والجسور، والموانئ،

8. See Seidman and Seidman, note 1 above, at 181-182.

والمدارس، والكتب المدرسية، والمستشفيات، وتدابير الرعاية الوقائية، والمعدات والمؤن العسكرية، ومباني البرلمان والمكاتب الحكومية، والأسواق المغطاة، والسدود، وشبكات الكهرباء، وشبكات المياه - يبدو أن القائمة لا نهاية لها. ولاكتساب الأفضلية في الصراع التنافسي على العقود الحكومية المربحة، تسعى شركات القطاع الخاص وأفراده في الغالب إلى إغراء المسئولين العموميين المعنيين بنظام الاشتراء بفرص للإثراء يصعب تصديقها («الفساد الناتج عن العرض»). وثمة قدر كبير من المعلومات متاح الآن سواء عن القوانين التي تهدف إلى تقليل التأثير السلبي للفساد الناتج عن العرض في تنمية دول العالم الثالث والدول التي تمر بمرحلة انتقالية، أو، بنفس القدر من الأهمية، عن تجارب تلك البلدان في ظل هذه القوانين[9]. وتشير هذه التجارب إلى أن القانون المناسب لنظام الاشتراء الحكومي يتطلب ستة عناصر، هي:

- بدلاً من أن تجيز لكل وزارة أن تجري بنفسها عمليات الشراء الخاصة بها، الزم كل الوزارات بأن تجري كل عمليات الاشتراء الخاصة بها من خلال جهاز واحد متخصص.
- الزم كل الوزارات بأن تطرح مناقصات علنية لكل عقود الاشتراء.
- ضع إجراءات تجعل المناقصات العلنية حقيقة (مثل: نشر إعلانات لطلب تقديم عطاءات، وإبداء أسباب مكتوبة لاختيار الفائز بالعطاء).
- وبالنسبة إلى العقود التي لا مناص من التفاوض بشأنها، ضع إجراءات تضمن الشفافية والمساءلة ومشاركة المنتفعين في عملية صنع القرار.
- ضع أحكامًا تفصيلية لضمان أداء العقد.
- أسِّس أجهزة بحثية متخصصة توفر معلومات عن أسعار وتكاليف السلع، والخدمات، والخبرات المكتسبة على المستوى الدولي. (للاستفادة من الوفورات التي يحققها العمل على نطاق كبير، تعاونت بعض الحكومات لتؤسس وحدات إقليمية للبحوث والمعلومات.)

وحتى إذا كان بالبلد قانون عام معمول به للاشتراء الحكومي، ينبغي على الصائغ أن يأخذ في الحسبان على وجه الخصوص المشكلات المتعلقة بالاشتراء الناشئة عن مشروع قانون معين. وعلى سبيل المثال، ينبغي على الصائغ الذي يعمل في صياغة مشروع قانون لإنشاء طريق أن يدرج فيه أحكاماً تحل المشكلات الخاصة المتعلقة بمراجعة أداء العقد من جانب مقاول بناء الطرق. كما ينبغي على الصائغين الذين يعملون في صياغة مشروع قانون جديد للقوات المسلحة أن يأخذوا في الحسبان المشاكل الخاصة المتعلقة بنظام اشتراء المعدات العسكرية (كيف يضمن المرء الشفافية عند شراء أسلحة سرية؟). وبالإضافة إلى القانون العام للاشتراء الحكومي، تتطلب تشريعات بعض قطاعات الاشتراء الحكومي أحكامًا متخصصة تأخذ في الحسبان المشاكل المتخصصة التي يواجهها هذا القطاع.

مربع 14-4: تدابير دولية لوضع حد للفساد المنتشر حاليا[10]

بحلول العقود الأخيرة من القرن العشرين، ركزت الحركة الدولية متنامية السرعة الرامية إلى مكافحة الفساد بشكل

9. أصبحت منظمة الشفافية الدولية رائدة في جمع المعلومات ونشرها على شبكة الإنترنت حول التدابير التشريعية التي اتخذتها مختلف البلدان لتقليل الفساد (منظمة الشفافية الدولية، عنوان موقعها على شبكة الإنترنت: http://www.Webmeister ، ١٩٩٩).

10. انظر عمومًا:
Frank Vogel "TI Working Paper: The supply Side of Corruption-does the developing world have to carry the full of global anti-corruption efforts?", (Washington, Transparency International, 23 July 1998).

أساسي على الفساد المنتشر حاليا. ففي عام ١٩٧٨، أقر الكونجرس الأمريكي قانون الممارسات الفاسدة الأجنبية الذي جرّم دفع الشركات الأمريكية الرشاوى إلى المسئولين الأجانب. وبعد عشرين سنة، أي في عام ١٩٩٨، أسست منظمة دولية غير حكومية – منظمة الشفافية الدولية– التي لم يتجاوز عمرها خمس سنوات حينئذ، سبعين فرعاً لها حول العالم من أجل تقليل الفساد، وأقامت روابط مع منظمات غير حكومية أخرى ووكالات دولية.

وفي ١٧ من ديسمبر ١٩٧٩، وقع ممثلو ٢٩ حكومة عضوًا بمنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي على اتفاقية «لمكافحة رشوة الموظفين الحكوميين الأجانب في التعاملات التجارية الدولية». وحتى تسن الحكومات رسميًا قوانين وطنية لتطبيق أحكام تلك الاتفاقية، ستظل الاتفاقية قانوناً «ضعيفاً». وبحلول عام ١٩٩٨، وقع على اتفاقية المنظمة العديد من اقتصادات السوق الناشئة، منها الأرجنتين، والبرازيل، وبلغاريا، وتشيلي، وسلوفاكيا.

وبلغ انتشار غسيل الأموال في عام ١٩٩٨ – حسب تقدير المدير العام لصندوق النقد الدولي، كامديسوس، نحو ٢ إلى ٥ في المائة من إجمالي الناتج العالمي من السلع والخدمات – مما أقنع كثير من الحكومات بضرورة تحسين آليات كشف عمليات غسيل الأموال والإشراف على المؤسسات المصرفية. وفي عام ١٩٩٨، بدأ فريق العمل المعني بالإجراءات المالية في منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي بطلب إقامة أواصر للتعاون بين السلطات الوطنية والمؤسسات المالية لتجميع المعلومات، وإشراك مزيد من الحكومات غير الأعضاء بالمنظمة في عملها، وتعزيز الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة غسيل الأموال. أما في النظام المصرفي العالمي، فقد سعى المنظمون إلى توفير قدر أكبر من الشفافية واللوائح. وبدأت منظمة التجارة العالمية في دراسة إمكانية عقد اتفاقية استثمارية متعددة الأطراف، تتضمن أحكاماً للتعامل مع الفساد.

وكما هي الحال بالنسبة إلى مجالات أخرى من القانون، من المستحيل أن يُنسخ بأمان قانون دولة أخرى عند صياغة قانون الاشتراء الحكومي. ومع ذلك، لأن ممارسات الاشتراء الحكومي الفاسدة تشكل ظاهرة عالمية، يستطيع الصائغ أن يتعلم الكثير عن طريق دراسة قوانين الدول الأخرى، وخبراتها في ظل هذه القوانين. ومن هذه الدراسة، قد يستقي الصائغ أفكاراً جديدة عن:

- طبيعة ونطاق ممارسات الاشتراء الفاسدة التي قد تظهر على الأرجح مع توسع نطاق الاقتصاد الوطني؛
- والمسببات المحتملة لسلوكيات الاشتراء الفاسدة، سواء الصادرة عن مسئولين حكوميين أو أطراف فاعلة بالقطاع الخاص، بما في ذلك المستثمرون المحليون والأجانب الذين يسعون إلى زيادة أرباحهم إلى أقصى حد من العقود الحكومية؛
- والتكاليف والمزايا الاجتماعية المحتملة للتدابير التي تبدو من الناحية المنطقية أنها قد تقلل تلك المسببات أو تلغيها (كما هي الحال دائماً، يعمل المسئولون في كل دولة في ظروف مختلفة تماماً عن ظروف معظم الدول الأخرى، ومن ثم، يستطيع الصائغون أن يعرفوا أكثر ، ليس عن المزايا المحتملة وإنما عن الأخطاء المحتملة – التكاليف الاجتماعية – للتدابير التي قد تبدو لأول وهلة منطقية وملاءمة)؛
- والتدابير الممكنة لمراقبة الآثار الاجتماعية المترتبة على ممارسات الاشتراء التي يدرجها في قانونه المقترح.

وثمة نوع آخر من القانون العام يستهدف تقليل الفرص التي تجعل المسئولين يقدمون مصالحهم الخاصة على المصلحة العامة.

2 قانون تعارض المصالح

كلما زادت الأدوار التنموية للحكومات، زاد معها عدد المسئولين الذين يديرون تنفيذ القوانين واللوائح الجديدة التي تتطلبها التنمية. وعادة 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 رجال الأعمال بالقطاع الخاص. ومن ثم، لا مناص من أن تميل جوانب من الاهتمامات الشخصية لهؤلاء المسئولين نحو التعارض مع المصلحة العامة.

أ. أشكال تعارض المصالح

يأخذ التعارض المحتمل بين المصالح أشكالاً عديدة مختلفة، ومتغيرة في الغالب.

التوظيف في القطاع الخاص. في بعض البلدان، يشغل العديد من المسئولين والشخصيات السياسية - إلى جانب وظائفهم الرسمية - وظائف لا تحتاج إلى تفرغ أو يديرون مشروعات تجارية فرعية. لذلك، يصعب عليهم أن يكرسوا الوقت أو الموارد الضرورية للوفاء بمسئولياتهم العامة. وأسوأ من ذلك، تتعارض اهتماماتهم الشخصية في الغالب مع مسئولياتهم العامة. وعلى سبيل المثال، قد يكونون ملزمين رسميًا بفرض لوائح على أنشطة يتولون القيام بها بصفتهم الشخصية؛ أو بواجب يحتم عليهم عدم إطلاع الأشخاص الذين يحتاجون إلى خدماتهم في عملهم الخاص على المعلومات الرسمية الخاصة جدًا.

الهدايا، والضيافة، وغيرها من المزايا الشخصية. ليس من غير المعتاد أن يعرض أشخاص أو منظمات على شاغلي مناصب حكومية هدايا أو دعوات لحضور مناسبات اجتماعية أو فرصًا للسفر لقضاء الإجازات. ويزعم مقدمو هذه المزايا دائمًا أنها تمثل رموزاً بريئة للصداقة. بيد أنه في حالات كثيرة، لا تُقدم هذه المزايا بالمجان؛ لأنها تمثل ثمنًا لخدمات موظفين حكوميين، تتحول بسرعة إلى رشاوى نقدية مباشرة.

التوظيف بعد ترك منصب عام. يحصل بعض المسئولين بعد تقاعدهم من المنصب العام على وظائف بالقطاع الخاص من مقاولين لهم نشاطات مع دوائر حكومية كان المسئولون السابقون يعملون بها. وأحياناً، قد يكون للمسئول نشاط مع الدائرة الحكومية التي كان يعمل بها بصفته الحالية كمقاول أو مستشار بالقطاع الخاص. وعلى أية حال، قد يجد المسئول السابق فرصًا مربحة عند إطلاع الأطراف الفاعلة بالقطاع الخاص غير المصرح لها بذلك على معلومات سرية ومساعدتها على إقامة علاقات سرية مع مسئولي الدوائر الحكومية.

المساهمة في الشركات، وتولي مناصب المديرين، والدخول في شراكات تجارية. عندما يحمل المسئولون الحكوميون أسهماً في شركات القطاع الخاص أو يديرونها، أو يصبحون شركاء فيها (غالباً ما يكون ذلك دون علم الجمهور)، فإنهم سيواجهون في أحد الأوقات إغراءات لإصدار قرارات لا تخدم المصلحة العامة وإنما تخدم المصلحة الخاصة لتلك الشركات.

الرحلات غير المستحقة. يقوم المسئولون أحياناً برحلات غير ضرورية داخل بلدانهم أو خارجها لكي يحصلوا لأنفسهم على مبالغ يومية، أو مزايا التعويض عن كل ميل يسافرونه بالطائرة.

المعاملة التفضيلية. يقبل المسئولون الحكوميين أحياناً معاملة تفضيلية من أصحاب النفوذ في القطاع الخاص مقابل محاباة فرد أو منظمة. فعندما يوظف مسئول أحد أفراد أسرته أو أصدقائه في وظيفة ما – مفضلاً إياه على متقدمين أكفأ منه – فإن ذلك يشكل محاباة للأقارب.

وفي جميع تلك الحالات، قد يترتب على قرارات المسئولين الحكوميين ثلاثة آثار سلبية خطيرة على المصلحة العامة. **أولاً**، تُمكن هذه الأعمال غير المشروعة بعض المسئولين من تحويل الأموال والموارد من الأغراض العامة إلى الأغراض الخاصة.

ثانياً، شأنها شأن جميع أشكال الرشوة، تمثل هذه الأعمال نقلاً للسلطة الرسمية الخاصة باتخاذ القرارات العامة إلى القطاع الخاص، مما يؤدي حتماً إلى استبدال المصلحة الخاصة بالمصلحة العام، وتقويض البرامج العامة برمتها. **ثالثاً**، مهما كانت علاقات المسئولين بالقطاع الخاص بريئة، عندما يعرف الجمهور بهذه العلاقات التي قد تبدو مريبة، ستؤدي المخاوف من ظهور ثقافة فساد إلى تقويض شرعية الحكومة. ومن ثم، يجب ألا تظل نزاهة المنصب الحكومي حقيقة فحسب؛ بل يجب أيضًا أن تكون ظاهرة للجميع.

وعند التعامل مع تعارض المصالح، يكشف البحث في التجارب الأجنبية ذات الصلة في الغالب قدرًا لا بأس به من المعلومات القيمة. وفي كل مكان بالعالم، تشكل متطلبات الشفافية، والمساءلة، والمشاركة في عملية صنع القرار أساسًا للتشريع الناجح الذي يقلل تعارض المصالح. ومع نهاية التسعينيات، نشرت منظمة الشفافية الدولية، التي أشارت بشكل منتظم إلى هذه الأساليب وأساليب أخرى على شبكة الإنترنت، العديد من الأحكام الخاصة التي قد يتضمنها قانون عام لتعارض المصالح[11].

تجرم قوانين تعارض المصالح عادة أنشطة فاسدة محددة، مثل: إعطاء وتلقي الرشاوى، والمعاملة التفضيلية لأفراد الأسرة أو الأصدقاء، وقبول هدايا تزيد قيمتها عن حد أدنى مسموح به، وقبول وظيفة مع عميل سابق لدى مصلحة كان يعمل بها المسئول خلال فترة زمنية محددة بعد ترك الوظيفة الحكومية، وأخذ إتاوات من الموردين، وغيرها من الأنشطة. وللتقليل من رغبة المسئولين في مخالفة هذه الأحكام، تهدد كثير من القوانين بفرض غرامات كبيرة، وتشجع على كشف هؤلاء المسئولين- مثلاً، عن طريق منح المبلغين عنهم حصة كبيرة من الغرامات المحصلة. ومع ذلك، تعاني هذه القواعد – بوصفها علاجاً للفساد – من نفس مواطن الضعف التي يعاني منها القانون الجنائي العام.

وفضلاً عن الاستعانة بالعقوبات الجنائية في مكافحة الحوافز المنحرفة، تعالج القوانين الناجحة المسببات المحتملة الأخرى للسلوك الفاسد، مثل: انخفاض مرتبات المسئولين؛ وعمليات صنع القرار السرية؛ وإجراءات صنع القرار غير المبررة.

11. E.g., Gerard Carney TI Working Paper, see note 9 above.

تهدف قوانين تعارض المصالح في الأساس إلى تحسين الشفافية. وهي تؤدي هذه المهمة من خلال إلزام المسئولين بالإفصاح علانية عن ممتلكاتهم وعلاقاتهم التجارية وأملاكهم الخاصة المكتسبة من خارج الوظيفة والهدايا التي تزيد قيمتها عن حد أدنى معين؛ وفي الموضوعات المهمة، عليهم أن ينشروا قراراتهم مرفقة بتبرير وافٍ؛

ولتحقيق ذلك، يجب أن تنص هذه القوانين على إنشاء جهاز تنفيذي لديه الفرصة والقدرة والحوافز اللازمة لتطبيقها (انظر الفصل الخامس).

ب. أحكام محددة لتعارض المصالح

تتضمن قوانين كثير من البلدان أحكاماً تجعل من الصعب على المسئولين أن يخفوا تعارض المصالح أو المشاركة في قرارات تنطوي على تعارض مصالح. ومن بين هذه الأحكام ما يلي:

- عدم الولاء لأية دولة أجنبية. تحظر بعض الأحكام على الشخص أن يترشح إلى منصب عام إذا كان يحمل جنسية مزدوجة أو بعد أن يعلن ولاءه لحكومة أخرى.
- وضع قيود على شغل منصبين عامين. تحدد بعض القواعد مناصب حكومية أخرى لا يجوز أن يشغلها المسئول إذا كان يسعى لأن يصبح مشرعاً أو وزيراً، أو أثناء شغله منصبًا تشريعيًا أو وزاريًا.
- تولي إدارة عقد حكومي. تعالج مختلف الأحكام الآثار المترتبة على كشف تعارض في المصالح، منها الأحكام التي تنص على:

1. إلزام المسئول المعين الذي يتولى إدارة عقد حكومي بالاستقالة من منصبه؛
2. إبعاد المسئول عن المعاملات التجارية؛
3. إبطال العقد؛
4. إنشاء آليات رقابية تضمن عدم حصول المسئولين، بصفاتهم الخاصة، على مزايا لا يستحقونها من مناصبهم الرسمية؛
5. إلزام المسئول بأن يقدم إقرارًا بمصالحه الشخصية إلى جهة مناسبة.

ويذهب بعض الخبراء إلى أن الحكم الأخير يقلل من الآثار السلبية بالنسبة إلى المسئولين الذين يقدمون إقرارات بمصالحهم الشخصية، ويسمح للمسئولين المنتخبين بالمشاركة في الأنشطة التجارية.

3 قواعد عامة للسلوك واجبة التطبيق على الوظائف الحكومية

أدخلت حكومات كثيرة – كرادع عام لتعارض المصالح – قواعد عامة لسلوك المسئولين، أحيانًا في شكل قانون، وأحيانًا أخرى كجزء من لوائح الخدمة المدنية (في تنزانيا، مثلاً، أدخلت هذه القواعد في شكل ملحق بالدستور). ويحدد هذا الجزء باختصار الإطار العام لمضمون هذه القواعد، ووسائل تنفيذها، وطرق العقاب على انتهاكها.

أ. المضمون: تجنب الظروف التي ينتج عنها الفساد

تركز هذه القواعد - بصفة عامة - على مساعدة الوزراء والمشرعين والموظفين الحكوميين على تجنب الظروف التي ينتج عنها الفساد (انظر المربعين 14-6 و14-7). وقد جمعت بعض الحكومات هذه القواعد في شكل ميثاق سلوك معلن عنه بشكل جيد وواجب التطبيق على جميع العاملين بالحكومة. وتؤكد التجربة - في كل مكان - أنه كلما كان الميثاق والتدابير التشريعية لتطبيقه أكثر تفصيلاً، كان إنفاذه أكثر فعالية.

مربع 14-5: إرشادات عامة ممكنة لصياغة قواعد سلوك تحكم سلوك المشرعين

ينبغي أن تبدأ قواعد السلوك ببيان واضح لأهدافها. على سبيل المثال، قد تبدأ قواعد السلوك الخاصة بالمشرعين بالتأكيد على أن الخدمة في السلطة التشريعية أمانة عامة. وفي هذا السياق، يمكن أن توضح القواعد أنها تهدف إلى:

- المحافظة على ثقة الشعب في نزاهة السلطة التشريعية والمشرعين؛
- إرشاد المشرعين للتوفيق بين مصالحهم الخاصة وواجباتهم العامة؛
- تعزيز الإجماع بين المشرعين عن طريق وضع قواعد مشتركة وتعيين مستشار مستقل وغير متحيز للإجابة عن الأسئلة المتعلقة بالسلوك.

ويمكن أن تنص قواعد السلوك بعد ذلك على القواعد التي تحكم سلوكيات المشرعين، بما في ذلك تلك التي تحظر على المشرعين:

- استخدام نفوذهم أو المعلومات السرية التي يحصلون عليها أثناء تأدية مسئولياتهم التشريعية؛
- قبول مقابل للخدمات التي يقدمونها، بصفاتهم التشريعية، إلى فرد أو مجموعة؛
- مشاركتهم في وفد مفوض لمعالجة موضوع تكون لهم فيه مصلحة شخصية (مالية أو غير ذلك)؛
- بذل جهود لتقييد الآخرين كيلا يؤدوا واجباتهم الرسمية؛
- في ظروف معينة، قبول هدايا أو مكافآت شرفية مقابل خطب أو مقالات أو خدمات أخرى؛
- الإشارة إلى دورهم التشريعي لتعزيز مساعيهم المهنية أو الوظيفية.

وقد وضعت بعض الحكومات قواعد تنظم سلوكيات مسئولي الأحزاب السياسية. لأن الأحزاب السياسية، لا سيما في الدول ذات الحزب الواحد بحكم الواقع أو القانون، وكذلك في أماكن أخرى- تؤدي دوراً مهمًا في الإجراءات التشريعية وإجراءات تنفيذ القوانين. وقد يؤدى اشتراك هذه الأحزاب في مساومات سياسية إلى وضع المسئولين رفيعي المستوى في ورطة أخلاقية. ورغبة منها في تقليل هذا الخطر، أدخلت الحكومة التي تولت السلطة بعد انتهاء التمييز العنصري في جنوب أفريقيا قواعد للسلوك تحكم التبرعات السياسية وتضع معايير لجماعات الضغط. كما وضعت قواعد السلوك الخاصة بجماعات الضغط في كندا لعام ١٩٩٧، التي يشرف على إدارتها «مستشار القيم»، مبادئ عامة وقائمة بالقواعد التي تضمن الشفافية في صنع القرارات.

مربع 14-6: عناصر يمكن إدراجها في قواعد السلوك الخاصة بالوزراء وكبار المسئولين الحكوميين

قد تتضمن قواعد السلوك الخاصة بالوزراء وكبار المسئولين الحكوميين بعض أو كل الأحكام التالية: (ظهرت أحكام شبيهة بهذه الأحكام في لوائح الخدمة العامة الاستعمارية بأوغندا، والهند، وبلدان أخرى).

- تقييد المشاركة في المشروعات التجارية، ادرج نصًا يوجب على الوزراء وكبار المسئولين الحكوميين أن يتصرفوا في كل مصالحهم عند تولى منصب عام، وذلك عن طريق: تحويل مصالحهم التجارية إلى صندوق ائتمان أعمى (blind trust)؛ أو تأسيس هيئة مناسبة تقرر متى يمكنهم الاحتفاظ بأعمالهم التجارية؛ أو الانسحاب من المعاملات التجارية اليومية.
- تقييد التوظيف المهني والمتخصص وغير ذلك من أشكال التوظيف، استخدم وسائل مشابهة لتلك المتصلة بالمشاركة في مشروعات تجارية.
- حظر التملك عند تولي مناصب المديرين، مع الأخذ في الاعتبار احتمال حدوث تعارض بين المصالح، الزم المسئولين بالانسحاب من كل الشركات المساهمين فيها باستثناء الشركات العائلية (وفي تلك الحالات، الزمهم بالانسحاب، إذا كان من المرجح أن يظهر تعارض مصالح).
- تملك الأسهم. الزم المسئولين بالتصرف في الأسهم المملوكة التي تتجاوز الحد الأدنى للقيمة المبدئية؛ أو إيداعها في صندوق ائتمان أعمى (انظر أدناه)، أو تقديم إقرار بها إلى مصلحة التسجيل التجاري للكشف عن خطر تعارض المصالح (لقد أثبت هذا الجزء الأخير صعوبة مراقبته وتطبيقه وقلة فعاليته).
- الهدايا، والضيافة، والرحلات مدفوعة التكاليف من الغير. ضع حداً لقيمة أي من هذه الأشياء التي قد يتلقاها الوزراء وكبار المسئولين؛ أو الزمهم بتقديم إقرار بجميع الهدايا التي تتخطى تلك القيمة، أو حوِّلها إلى ملكية الدولة (طبِّق هذا الحكم على أفراد الأسرة المقربين - أيضًا).

حظر استخدام الممتلكات أو الموارد الحكومية (بما في ذلك الموظفون) في أغراض شخصية أو لصالح الأحزاب السياسية والدوائر الانتخابية للوزراء.

منع محاباة الأقارب في التعيينات الحكومية. ضع معايير للتعيينات.

تحديد القيود المسموح بها على الروابط الأسرية. حدد المدى الذي يتعين على الوزراء وكبار المسئولين الحكوميين أن يبعدوا أنفسهم به عن الأنشطة العلنية لأفراد الأسرة، والشركاء، والمنظمات الخاصة، التي قد تتعارض مع سياسة الحكومة.

الصناديق الائتمانية العمياء (blind trusts): الزم المسئول الحكومي بوضع أصوله في صندوق ائتماني أعمى. خوِّل أمين الصندوق سلطة اتخاذ قرارات استثمارية فيما يتصل بإدارة أصول الصندوق دون توجيه أو سيطرة من المسئول الحكومي المعني، واحظر على الأمين أن يعطى أية معلومات للمسئول الحكومي غير تلك التي يوجب القانون إعطاءها أو التي تتصل بإجمالي قيمة أصول الصندوق. (للصناديق الائتمانية العمياء مزايا كثيرة، ولكنها أيضا تثير مشكلات كبيرة. ويجب على الصائغ الذي يعتزم إدراج حكم حول تلك الصناديق في مشروع قانونه أن يدرس هذه المشكلات، بما في ذلك الوسائل التي تمنع المسئول من معرفة الممتلكات المحفوظة بالصندوق وأنشطته).

ب. الإفصاح عن المصالح الخاصة

كجزء من مجموعة تدابير وضعت بهدف تجنب تعارض المصالح وإيجاد حلول له، ينبغي على المسئولين - كحد أدنى - أن يفصحوا عن مصالحهم لتمكين السلطات المسئولة والجمهور من تقييم خطر التعارض المحتمل. ونتيجة للصعوبات الإدارية والإشرافية، ينبغي أن تقيد قواعد السلوك عدد المسئولين المطلوب منهم تقديم إقرارات بمصالحهم إلى المشرعين، والوزراء، وكبار المسئولين الحكوميين [12]. ولمنع المسئولين من تحويل ملكية أصولهم إلى أفراد الأسرة الآخرين، ينبغي أن يتضمن تعريف «المصالح المحتمل تعارضها» ممتلكات أفراد الأسرة. كما ينبغي على المسئولين أن يقدموا إقرارًا بمصالحهم بعد أن يحلفوا اليمين، ويخضعوا لعقوبات حنث اليمين.

وتعتمد فئات المصالح التي ينبغي على المسئولين أن يقدموا إقرارات بشأنها على الظروف السائدة. فقد وجدت بعض الحكومات أن من المفيد مساعدة المسئولين في إدارة ما على تحديد نطاق الإقرار بالمصالح المتصلة بالاهتمامات المحددة لتلك الإدارة. وقد يكون من المفيد تقسيم قائمة المصالح المحددة إلى ثلاث فئات:

أ. الأصول. ينبغي أن تحدد مصلحة التسجيل التجاري سلفاً القيمة المبدئية للأصول المطلوب الإفصاح عنها. وقد تتضمن تلك الأصول الممتلكات العقارية، والأسهم المملوكة، والمصالح التجارية والشراكات، ومناصب المدير التي يتولاها الشخص، وغيرها من الاستثمارات والأصول، والصناديق الائتمانية، والهدايا، والسفريات مدفوعة الأجر من الغير، والضيافة (وربما عوامل أخرى أكثر تحديدًا خاصة بظروف بلد معين؛ ففي المملكة المتحدة، مثلاً، توجب إدارة سجل مجلس العموم على أعضاء المجلس - سواء كانوا من محامي المرافعات أو الإجراءات - أن يعلنوا عن أسماء موكليهم).

ب. الالتزامات. حيث إن الدائنين قد يمارسون نفوذاً كبيرًا على من يدينون لهم بمبالغ ضخمة، ينبغي أن توجب الأحكام التشريعية على المسئولين تقديم إقرارات بالتزاماتهم. وتحدد ظروف كل دولة حجم الديون التي تتطلب إدراجها في الإقرار.

ج. الدخل. ينبغي أن يوجب القانون على المسئولين تقديم إقرارات بقيمة دخولهم ومصادرها.

ج. التدريب على الأخلاقيات

كما ذكرنا من قبل، فإن التدريب على الأخلاقيات بمفرده - شأنه شأن القانون الجنائي- قلما ينجح في السيطرة على الفساد. بيد أنه من الممكن أن يكون مفيداً إذا صاحبته تدابير أخرى. وعند صياغة قانون عام لمكافحة الفساد في مجال الخدمة العامة، ينبغي على صناع القرار أن يبحثوا المزايا التي يمكن أن تترتب على إلزام كل الموظفين الحكوميين بتلقي تدريب على الأخلاقيات. وكبداية لهذا التدريب، قد يوجب القانون على المسئولين المتأثرين بقواعد السلوك المقترحة المشاركة في صياغة تفاصيلها. وفضلاً عن إضفاء الشرعية على أحكام قواعد السلوك، قد تساعد عملية تحليل الأدلة المتاحة والأسباب الكامنة وراء تلك الأحكام في تعميق فهم أولئك المسئولين لمسئولياتهم المرتبطة بالإدارة الرشيدة. واستنادًا إلى

12. إن إدخال عشرات الآلاف من الموظفين الحكوميين من جميع الدرجات في عملية التسجيل يجعل من المستحيل إدارة هذه العملية ومراقبتها. وفي البلدان التي تدرج في قواعد سلوكها صغار المسئولين الحكوميين، لا تستطيع السلطات مراقبتهم جميعاً؛ وبدلاً من أن تصبح قواعد السلوك أداة لتطهير الشئون العامة من تعارض المصالح، تتحول إلى سلاح لضرب الخصوم السياسيين المزعجين.

هذا الأساس، ينبغي أن تمكن أحكام القانون الخاصة بالتدريب على الأخلاقيات الموظفين الحكوميين من تدبر وتحسين جميع أبعاد سلوكياتهم بوصفهم أفراد وأعضاء في فريق عمل واحد، وكذلك الحال بالنسبة لبيئة القيادة الرشيدة.

د. اختيار جهاز لتنفيذ قواعد السلوك

ما لم تنفذ القوانين العامة لمكافحة الفساد بفعالية، قلما يكون لها أثر ملحوظ في الحد من تفاقم انتشار السلوكيات الفاسدة. وضماناً للتنفيذ الفعال، يجب أن ينص القانون على معايير للتنفيذ؛ ويحدد الجهاز المنوط به التنفيذ؛ ويضفي طابعاً مؤسسياً على العقوبات المناسبة؛ وينشئ نظامًا للاعتراض على القرارات التنفيذية (انظر الفصل الخامس).

وبصياغة قوانين عامة فعالة في أكثر ثلاثة مجالات إثارة للمشكلات – أي نظام الاشتراء الحكومي، وتعارض المصالح، ولوائح الخدمة العامة – قد يساهم المشرعون بشكل كبير في الحد من العوامل التي غالباً ما تسهم في انتشار الفساد. ولكن إذا أخذنا في الحسبان الظروف المختلفة من حيث الكيف السائدة في مختلف الدوائر الحكومية، فإن هذا النوع من القوانين العامة – على الرغم من أهميته – قد لا يثبت كفايته.

تمرين14-4 : المعاقبة على السلوكيات الفاسدة

أجب عن التدريبات التالية، اعتماداً على معرفتك الحالية بظروف بلدك.

1. بالنسبة إلى أحد المجالات العامة الثلاثة التي تمت مناقشتها أعلاه، ضع إطاراً عاماً لجزء التقرير البحثي الذي يحدد طبيعة ونطاق مشكلة الفساد التي تحدث في المستويات العليا، ومن الذي يبدو مسئولا عن هذه السلوكيات الفاسدة؟ وما هي هذه السلوكيات؟
2. ضع إطاراً عاماً للعوامل الأساسية التي يبدو أنها تتسبب في سلوكيات المسئولين المثيرة للمشكلات.
3. بالنسبة إلى أحد المجالات الثلاثة، ضع إطاراً عاماً لتنظيم مشروع قانون يتضمن تدابير مناسبة، بما في ذلك تدابير تنفيذه، قد تساعد منطقياً على التغلب على مسببات السلوكيات الفاسدة للمسئولين في بلدك.

ج. قائمة فحص للسيطرة على الفساد

تشير التجارب الأجنبية في كل مكان إلى أنه بوسع الحكومة أن تبدأ حملة فعالة لتقليل الخطر المتنامي للسلوكيات الفاسدة. ويوجز مربع 14-8 أنواع التدابير التي قد يرغب المشرعون – في ظل الظروف الفريدة لبلدانهم – أن يسنوها في صورة قوانين مصممة لمكافحة «ثقافة الفساد».

مربع 14-7: قائمة فحص بتدابير لمحاربة «ثقافة الفساد»

من خلال استعراض فئات الروكيبي المتصلة بالمسببات المحتملة للسلوكيات الفاسدة، تقترح هذه الفئات تدابير، متضمنة في هذه القائمة، قد يضمها الصائغون إلى قوانين بلدانهم كجزء من الجهد المبذول لبدء حملة فعالة لمحاربة الفساد[13].

13. تعتمد قائمة الفحص إلى حد ما، على التدابير التي اقترحها كليتجارد، انظر الحاشية ٦ أعلاه.

1. أحكام تعيد تنظيم دور مسئولي الأجهزة في عمليات صنع القرار لتقليل الفرص المهيأة لهم للتصرف بشكل فاسد:
   1. قلِّل من السلطة التقديرية الممنوحة للموظفين؛
   2. إذا كان ذلك ممكناً - غيِّر مهمة المنظمة أو إنتاجها أو تقنيتها للحد من فرص الفساد المتاحة أمام موظفيها؛
   3. حدد بشكل أكثر صرامة الأهداف والقواعد والإجراءات المتصلة بعمليات المدخلات والتحويل وإبداء الملاحظات؛
   4. قسّم الموظفين إلى فرق وأخضع قراراتهم للمراجعة من قبل سلطة أعلى؛
   5. إذا كان ذلك ممكناً، قسِّم القرارات الكبرى إلى مهام منفصلة؛
   6. اجعل الموظفين يتناوبون وظيفياً وجغرافياً.

2. خذ رأي الجمهور في عمليات صنع القرار:
   أ. تخلص من الأحكام الخاصة بالسرية؛
   ب. اطلب من المنتفعين عقد جلسات عامة وغير ذلك من أشكال المدخلات وإبداء الملاحظات؛
   ج. اطلب قرارات مكتوبة مرفقة بأسباب تؤيدها؛

3. نظِّم مجموعات العملاء أو المنتفعين:
   أ. إذا كان ذلك ملائماً، اشترط أن تكون السلوكيات علنية وتنافسية بين العملاء من القطاع الخاص أو الحكومي؛
   ب. أشرك العملاء في التقليل من احتمال قيام الأعضاء التابعين لهم بمحاولة إفساد مسئولي الجهاز؛
   ج. كوّن جماعة ضغط لمكافحة الفساد.

4. قلل قدرة الموظفين على التصرف بشكل فاسد:
   1. اختر الموظفين على أساس «الأمانةس وسالقدرات»؛
   2. استبعد المرشحين غير الأمناء (عن طريق البحث في السجلات السابقة، أو الاختبارات، أو مؤشرات الأمانة)؛
   3. استخدم «الضمانات» الخارجية للأمانة (عن طريق شبكات إلحاق الموظفين الذين يمكن الاعتماد عليهم والتأكد من بقائهم على هذه الحال).
5. حسِّن نظم مراجعة الحسابات والمعلومات الإدارية:
   أ. انشر أدلة على حدوث الفساد (مؤشرات خطر، أو تحليلات إحصائية، أو عينات عشوائية، أو معاينات)؛
   ب. ادعم «الموظفين المسئولين عن المعلومات»؛
   ج. حسّن طاقم العمل المتخصص (مراجعو الحسابات، والمفتشون، والطاقم الإشرافي، والأمن الداخلي)؛
   د. وفر مناخًا يتيح للمسئولين أو المنتفعين الإبلاغ عن الأنشطة غير المناسبة («المبلغون عن المفسدين»)؛
   ه. أنشئ وحدات جديدة (مكاتب للتحقيق قي الشكاوى الإدارية، ولجان خاصة لمراجعة الحسابات، وأجهزة

لتسجيل المصالح غير الرسمية للمسئولين، وأجهزة لمكافحة الفساد)؛
و. استخدم المعلومات التي يقدمها الغير (وسائل الإعلام، والبنوك)؛
ز. استخدم المعلومات التي يقدمها العملاء والجمهور.

6. في حالة وجود احتمال أن أحد الموظفين قد تصرف على نحو فاسد - غيّر عبء الإثبات بحيث يقع على الموظف إثبات براءته.

7. قلِّل مصلحة الموظف المحتملة في التصرف بشكل فاسد.

8. غيّر نظام المكافآت والعقوبات بالنسبة إلى الموظفين والعملاء:
أ. ارفع المرتبات لتقلل الحاجة إلى الدخل الناتج عن الأنشطة الفاسدة؛
ب. كافئ على أعمال محددة تكافح الفساد؛
ج. استخدم عقودًا مشروطة لتكافئ الموظف على نجاحه أو فشله النهائي (المقارنات، ضمانات التنفيذ القابلة للمصادرة بخصوص المعاشات غير المستثمرة)؛
د. افرض عقوبات على السلوكيات الفاسدة؛
ه. ارفع المستوى العام للعقوبات الرسمية؛
و. امنح مزيدًا من السلطة التي تخول المدير فرض العقاب؛
ز. اجعل العقوبات الرادعة متدرجة (حسب حجم الرشوة والربح غير المشروع)؛
ح. استخدم العقوبات غير الرسمية (نقل الموظفين، الإعلان عن المخالفات، سحب الترخيص المهني، ومنع الأشخاص المتهمين بالفساد من التصويت).

9. غيّر أيديولوجية (مواقف) الموظفين تجاه الفساد.
أ. استخدم التدريب، والبرامج التعليمية، والأمثلة الشخصية؛
ب. اصدر قواعد للأخلاقيات المهنية (للخدمة المدنية، ومنظمات معينة)؛
ج. غيّر الثقافة التنظيمية.

تمرين 14-5: تقليل مخاطر الفساد

بالاشتراك مع واحد أو أكثر من زملائك، استعرض نقديًا ثم، إذا لزم الأمر وبالحد الضروري، قم بإعادة صياغة أحكام التنفيذ الخاصة بمشروع القانون الذي كلّفت بصياغته لتضمن أنها تحد - بقدر الإمكان - من أخطار الفساد في الدوائر الرسمية.

7 ملخص

تهدد سلوكيات المسئولين الفاسدة في أنحاء العالم بتقويض التنفيذ الفعال للقوانين، والإدارة الرشيدة، وسيادة القانون. وقد قدم هذا الفصل من الدليل إرشادات لمساعدة الصائغين على استخدام الاستدلال المستمد من التجربة في صياغة إجراءات تدرأ هذا الخطر الدائم. ويؤكد هذا الفصل على أمرين هامين بالنسبة إلى كل المشرعين هما:
أولاً، أن الفساد لا يعكس، النسيج الأخلاقي الضعيف للأفراد فحسب، بل يعكس أيضاً السلوكيات المؤسسية الضعيفة؛ **وثانياً**، حيث إنه لا يوجد علاج واحد يناسب كل أنواع السلوكيات الفاسدة، يجب على المشرعين في كل دولة أن يشقوا طريقهم عبر مستنقعات الفساد. ولكي يضع المشرعون تشريعًا يعالج نوعاً معيناً من الفساد، عليهم أن يفهموا المسببات المؤسسية لهذا النوع من الفساد في ظل الظروف الخاصة لبلدهم. وعلى الرغم من هذا التحذير، نجد في كل أنحاء العالم أن السبب الرئيس المشتبه فيه وراء السلوكيات الفاسدة يكمن في الإخفاقات واسعة النطاق للقانون الحالي في تنظيم السلطة التقديرية الممنوحة للمسئولين، والسرية الحكومية. ولأنه لا توجد حدود معينة تحد من السلطات التقديرية للمسئولين في كل مكان، مما يجعلهم يعملون في سرية كاملة تخفي مصالحهم الشخصية، يقرر هؤلاء المسئولون، ليس الطريقة التي سيلتزمون بها لما يفرضه القانون فحسب، وإنما أيضًا ما إذا كانوا سيلتزمون أساسا بالقانون، أم لا.

ويفرض هذان الأمران على الصائغين مسئوليتين في غاية الأهمية؛ إذ يجب على الصائغين عند صياغة كل مشروع قانون أن يحددوا دائماً: أولاً، المعايير التي تحد من السلطة التقديرية للمسئولين؛ وثانياً، الإجراءات التي تضمن الشفافية، والمساءلة، وأكبر قدر ممكن من المشاركة، خاصة من جانب المحرومين والمستضعفين على مدار التاريخ.

ولمساعدة الصائغين على تقليل الخطر الدائم للسلوكيات الفاسدة الصادرة عن المسئولين، أوصي هذا الفصل باستراتيجية مكونة من شقين. يقترح الشق الأول صياغة ثلاثة قوانين عامة لمكافحة الفساد كي تحد من السلطة التقديرية للمسئولين وتضمن الشفافية والمساءلة في ثلاثة مجالات اعتاد المسئولون الحكوميون أن يمارسوا فيها سلطات اتخاذ القرار الممنوحة لهم لتعزيز مصالحهم الخاصة على حساب الشعب، وهذه المجالات هي:

- نظام الاشتراء الحكومي للسلع والخدمات؛
- التعارض المحتمل بين مصالح كبار المسئولين الحكوميين والمصلحة العامة؛
- والفرص المتاحة أمام الموظفين العموميين - باختلاف مستوياتهم - لإساءة استخدام الموارد الحكومية من أجل تعزيز مصالحهم الشخصية.

أما بالنسبة إلى الشق الثاني، الذي سنتعرض له باختصار رغم أنه يتطلب يقظة دائمة من الصائغين، فإنه يقترح أن يستمر الصائغون في كل مكان في صياغة شكل وموضوع كل مشروع قانون بشكل تفصيلي وبعيون مفتوحة تعمل على الحد من الفرص والإمكانات المتاحة أمام المسئولين الحكوميين التي تدفعهم لاتخاذ قرارات في قضايا عامة بناء على أسباب

تراعي مصالحهم الخاصة. وباستخدام أجندة الروكيبي، ينبغي أن يسألوا أنفسهم دومًا ما إذا كان موضوع مشروع القانون المقترح، ومواده التفصيلية - وبالتاكيد الكلمات المحددة في كل جملة - تغلق الباب بشكل كافٍ أمام الأخطار المتغلغلة والمدمرة للسلوكيات الفاسدة.

وتغلف قضية الفساد الموضوع الرئيس لهذا الدليل، ألا وهو أن حكم القانون تكمن في جوهر الإدارة الرشيدة والتنمية. فالقوانين الجيدة وحدها لا تضمن التنمية والإدارة الرشيدة؛ بيد أن القوانين الرديئة تشكل سبباً رئيساً في إحباط جهودها. وفي كل مرحلة من مراحل العملية التشريعية، يجب على الصائغين القانونيين - على وجه الخصوص - أن يأخذوا على عواتقهم صراحة المسئولية الأخلاقية والمهنية الأساسية المتمثلة في صياغة وتبرير مشروعات قوانين من المرجح أن تضمن قيام القوانين المنفذة بشكل فعال بتسهيل الإدارة الرشيدة والتنمية.

الفصل الخامس عشر: صيغ ممكنة لحلول التمرينات

ملاحظة :

تتضمن الصيغ الموضحة هنا حلولاً ممكنة للتمرينات الواردة في الفصول. ولا شك في أنك ستفكر في صيغ بديلة، ولكن كجزء مهم من عملية التعلم، عليك أن تتحقق دائماً من أن صيغك البديلة تتوافق مع القواعد المقترحة في نص الفصل. ونظراً إلى أن الظروف الفريدة المحيطة بمسودتي مشروع القانون والتقرير البحثي اللذين أعددتهما تجعل وضع صيغ عامة لأجزاء منهما في هذا الفصل أمرًا مستحيلاً، انظر مربع 8-2 للتعرف على اقتراحات لطرق تستطيع أن تقيم بها مسودتيك.

تمرينات

الفصل السادس: الحصول على الأدلة ذات الصلة من علم الاجتماع واستخدامها في الصياغة التشريعية

تمرين6-1: مشاركة المنتفعين في البحث

1 أ. **المزايا:** يؤكد البعض أنه، باستثناء النتائج التي تم التوصل إليها من خلال المفاوضات بين مجموعات المصالح المتنافسة، لا وجود لما يطلق عليه «المصلحة العامة».

العيوب:

1. يفترض الاكتفاء بالتعبير عن المطالبات والطلبات أن القانون، بوصفه بياناً لما يجب أن تكون الحال عليه، لا يستطيع أن يجد تبريرات في الاستدلال المستمد من التجربة، بل في السلطة فقط.
2. لا يتمتع الفقراء والمحرومون إلا بنسبة تمثيل على مائدة المفاوضات أقل عادة من تلك الخاصة بذوي السلطة والامتيازات.
3. تحابي حتماً عملية المفاوضات المحايدة شكلياً ذوي السلطة والامتيازات. ولذلك، تحابي القوانين التي تنشأ من مفاوضات مجموعات المصالح، المجموعات ذات الامتيازات الأكبر.

ب. **المزايا:** إشراك ممثلين عن المنتفعين في حل المشكلة:

1. يهيئ فرصة لأن يستند القانون الجديد إلى الاستدلال المستمد من التجربة، وليس إلى القوة النسبية لأصحاب المصالح فحسب،
2. يمكِّن المنتفعين ذوي الصلة من تقديم أدلة تفصيلية تتعلق بكل خطوة من خطوات منهج حل المشكلات،
3. يشرك المنتفعين في عملية اكتساب الأدوات التحليلية اللازمة لتمكينهم من المساعدة في إيجاد حلول يمكن تنفيذها بفعالية.

العيوب:

تتطلب هذه العملية مسهلاً ماهراً، وهو نادر الوجود في الغالب.

الفصل السابع. شكل التقرير البحثي

تمرين 7-1: استخدام العلامات الإرشادية

1 أ. تشير «العلامة الإرشادية» إلى وسيلة تستخدم لمساعدة قراء التقرير البحثي على متابعة منطق التقرير.

ب. ينبغي أن تظهر العلامات الإرشادية عند النقاط الأساسية بالحجة العامة للتقرير (انظر إجابة (١) (ج).

ج. 1. المقدمة العامة والخلاصة العامة للتقرير؛

2. المقدمة والخلاصة المصغرتين لكل باب رئيس؛

3. جمل الوصل التي توضح كيف يرتبط كل باب بما يليه؛

4. عناوين للتأكيد على النقاط الأساسية لكل مادة ومادة فرعية. (بالنسبة إلى البنود (١) و(٢)، انظر قائمة الفحص الخاصة بالتقرير البحثي في مربع 4-11)

2 د. «عرفت هذة المادة مشكلة تلوث المياه الجوفية أنها المشكلة الاجتماعية التي سيتناولها مشروع القانون المقترح. ونظراً إلى أن الحكومة لا يمكنها استخدام النظام القانوني لحل مشكلة اجتماعية معينة إلا عن طريق تغيير السلوكيات المسببة لها، يحدد هذا التقرير البحثي فيما بعد تلك السلوكيات وعمّن تصدر. على سبيل المثال، المزارعون الذين يفرطون في استخدام الأسمدة، والمصانع التي تلقي بمخلفاتها السامة في المجاري المائية، وجهاز حماية البيئة الذي يعجز عن تنفيذ القانون الحالى بشكل مناسب».

و. «عندما اقترح هذا التقرير البحثي مشروع قانون للتغلب على التدهور الكبير في الغابات، تبنى منهجاً لحل المشكلات. ويحدد الباب الأول المشكلة على أنها تدمير واسع لاحتياطيات الغابات، وحيث إن القانون يحل المشكلات الاجتماعية عن طريق محاولة تغيير السلوكيات المسببة لها، يحدد هذا الباب أيضاً ماهية السلوكيات المشجعة على ذلك التدمير وعمن تصدر؛ على سبيل المثال، شركات الأخشاب التي تقطع مساحات واسعة من أشجار الغابات دون أن تبذل أي مجهود لإعادة زراعة تلك المساحات، والمزارعون المجاورون للغابات الذين يعتمدون عليها في الحصول على الأخشاب من أجل التدفئة، ومسئولو جهاز شئون الغابات الذين لا يراقبون هذه الممارسات بشكل مناسب ولا يمنعونها. ولأن الحلول المطروحة يجب أن تعالج أسباب السلوكيات المسببة للمشكلة، يفسر الباب الثانى ويقدم أدلة على الأسباب المحتملة لهذه المجموعات الثلاث من السلوكيات. فهو يحصر الأسباب الرئيسة في:

1. السلطة التقديرية المفرطة التي يمنحها قانون الغابات الحالي لكل من شركات الأخشاب، لتحديد كمية الأشجار التي يمكنها قطعها، وجهاز شئون الغابات، لمنح رخص قطع الأشجار.

٢. المصلحة الذاتية لشركات الأخشاب

٣.عدم دراية شركات الأخشاب بالوسائل البيئية السليمة لقطع الأشجار، وعدم قدرتها على استخدام هذه الوسائل حتى في حال درايتها بها.

٤. عدم دراية المزارعين المحليين بالقوانين التي تنظم استخدامهم لموارد الغابات، وعدم وجود بديل منخفض التكلفة للخشب الذي يستخدم كوقود في المنازل.

٥. قلة موارد جهاز شئون الغابات، خاصة، من حيث الأيدى العاملة ووسائل النقل. ويصف الباب الثالث التدابير التفصيلية لمشروع القانون، التي يبدو من المرجح منطقياً أنها ستتغلب على الأسباب المُشار إليها في الباب الثاني، كما يقدم الأدلة التي توضح أن المزايا الاجتماعية والاقتصادية لتلك الأحكام من المرجح أن تفوق التكاليف الاجتماعية والاقتصادية لتنفيذها.

تمرين 7-2: تحسين الجمل

1. في كثير من الأحيان، يقرض مسئولو البنوك الأموال للمشروعات دون توافر أدلة كافية على الجدوى المالية لهذه المشروعات.
2. في «جوتنج»، لا يملك معظم أطفال الشوارع منازل عائلية مستقرة.
3. تهيئ إمكانية إخفاء المعاملات المالية للمسئولين فرصاً عديدة للتورط في أنشطة فاسدة.
4. نظراً إلى افتقار مستشاري الحكومة المحلية في الأساس إلى الخبرة أو المعرفة الضرورتين لأداء مهام وظائفهم، فإنهم لا يخدمون في الغالب ناخبيهم بشكل ملائم.
5. لكي يحصل المحامون الذين يُعينون طبقاً لقانون المحاماة الحالي على أتعابهم بأقل جهد ممكن، فإنهم غالباً ما يمارسون ضغوطاً على موكليهم للاعتراف بارتكاب الجريمة، سواء أكانوا أبرياء أم مذنبين.
6. قبل إصدار التشريعات الفرعية، نادراً ما يعقد الوزراء جلسة استماع مفتوحة لكل المنتفعين، أو ينشرون حتى التشريع المقترح في الجرائد للحصول على تعليقات الجمهور بشأنه.
7. غالباً ما تتسبب التعبيرات المبهمة في التشريع الحالى في حدوث نزاع بين الحكومات الوطنية وحكومات الأقاليم.
8. بوصفه إرثاً من سياسة التمييز العنصري، لا تتلقى الآن سوى قلة قليلة من المسنين رعاية مناسبة في المؤسسات الحكومية وبتكلفة كبيرة.
9. قامت الحكومة السابقة بدعم مشروعات عدد قليل من ذوى الاحتياجات الخاصة المحظوظين. في حين أنها تركت الغالبية العظمى، عادة بوصفهم أعباء على كاهل ذويهم، يصارعون من أجل البقاء.
10. أفقرت البطالة الكلية والجزئية واسعة الانتشار العديد من مواطني جنوب إفريقيا.

تمرين 7-3 الإحالات

1 تذكر الإحالات مصادر المعلومات الواردة في التقرير البحثي. وهي تساعد القارئ على أن يحكم على صحة تلك المعلومات في ضوء سمعة هذه المصادر من حيث القدرة على الوثوق بها. وكلما كان ذلك ضرورياً، يستطيع القارئ الرجوع إلى المصدر الأصلي ليعرف كيف حصل مؤلف المرجع المُستشهد به في التقرير البحثي على المعلومات، ويقيم مصداقية المنهج الذي اتبعه المؤلف في تجميع البيانات.

2 أ. الحواشي السفلية والختامية: في كلا هذين النوعين من الاستشهادات، يظهر رقم في النص عند النقطة ذات الصلة بالتقرير البحثي. وتظهر الحاشية السفلية أسفل الصفحة التي يظهر فيها ذلك الرقم، على سبيل المثال: ٧- سيث إيدرياجافيتش، «قانون حوادث الصناعة في إنجلترا»، في كتاب «حوادث الصناعة» (ماثيو جاى (محرر) ١٩٧٨)، ص ٢٧. أما الحواشى الختامية، فتظهر بنفس الشكل والمضمون ولكن في نهاية التقرير. وتخدم كل من الحواشي السفلية والختامية نفس الغرض.

ب. أما الشكل الثالث للاستشهاد فهو (شكل الاستشهاد النصي) حيث يوضع اسم المؤلف بين قوسين في نهاية الجملة أو الفقرة التي تحتوي على معلومة من مؤلفه، على سبيل المثال: (إيدرياجافيتش، ١٩٨٣). وفي بعض الأحيان تتضمن الإحالة أيضاً رقم الصفحة، على سبيل المثال: (إيدرياجافيتش، ١٩٨٣، ص ٢٧). وفي كلتا الحالتين، يتضمن التقرير البحثي تفاصيل المرجع المستشهد به بالكامل في ببليوجرافيا في نهاية التقرير، على سبيل المثال: «إيدرياجافيتش ١٩٨٣: سيث إيدرياجافيتش، «قانون حوادث الصناعة في إنجلترا»، في كتاب «حوادث الصناعة» (ماثيو جاى (محرر) ١٩٧٨)، ص ٢٧. واعتماداً على أسلوب دار النشر المتبع ، قد يتضمن الاستشهاد، أو لا يتضمن، مكان النشر واسم الناشر.

الفصل الثامن: تصميم البنية العامة لمشروع القانون

تمرين 8-2: تجميع وترتيب أحكام مشروع قانون

1 قانون بشأن زيادة قيمة رسوم المرور على الطرق السريعة في الدولة

الفصل الأول: تمهيد

1. العنوان القصير
2. الأغراض والأحكام العامة.

الفصل الثاني: التزامات السائقين

3. دفع رسوم أكبر، وكيفية قياس زيادة الرسوم (لتغطية تكاليف رأس المال وفوائده، ومصروفات تحصيل الرسوم، وإصلاحات الطرق السريعة).
4. تجريم التهرب من سداد الرسوم.

الفصل الثالث: أحكام التنفيذ

5. (والمواد التالية حسب الضرورة) إعادة تنظيم إدارة الطرق السريعة.

الفصل الرابع: الجزاءات

6. فرض جزاءات على التهرب من سداد الرسوم.

الفصل الخامس: الأحكام الختامية

7. تعريفات
8. مواد انتقالية (على سبيل المثال، التعامل مع الموظفين الحاليين بإدارة الطرق السريعة، وصناديق المعاشات الحالية، ... إلخ)
9. أحكام استتباعية (التعديلات، وغيرها)
10. أحكام السريان.

مبدأ التجميع والترتيب المستخدم في الإطار العام أعلاه: النظام النمطي (انظر ص ٢٢١)

2 قانون الإنصاف في التوظيف

الباب الأول: إجراءات عدم التمييز في التوظيف

الفصل الأول: أحكام مبدئية

1. العنوان القصير

2. الأهداف العامة
3. نطاق القانون

الفصل الثاني: وضع خطة لعدم التمييز في التوظيف

4. ضرورة إجراء مراقبة ذاتية للإنصاف (على سبيل المثال، وصف التكوين الحالي للشركة).
5. وضع خطة عدم التمييز في التوظيف.
6. تقديم الخطة إلى الإدارة لاعتمادها.
7. المراجعة الإدارية، والتعديلات الموصى بها.
8. التأكد من توافق الخطة مع التوصيات.
9. موافقة الإدارة.

الفصل الثالث: الالتزام بخطة عدم التمييز في التوظيف.

10. متطلبات الالتزام بالخطة.
11. الأعذار المقدمة لتبرير عدم الالتزام بالخطة.

الفصل الرابع: التنفيذ

12. إنشاء إدارة الإنصاف في التوظيف.
13. السلطات والواجبات.
14. التنظيم.
15. الإجراءات.
16. الاستئنافات.
17. سلطات الوزير فيما يتعلق بإصدار تشريع فرعي.
18. معايير التشريعات الفرعية.

الباب الثاني: التمييز في التوظيف

الفصل الخامس: حظر التمييز في التوظيف

19. حظر التمييز في التوظيف.

الفصل السادس: التنفيذ

20. إنشاء سبب لإقامة دعوى بسبب التمييز في التوظيف.
21. الإجراءات المتبعة أمام إدارة الإنصاف في التوظيف.

الباب الثالث: الجزاءات والاستئنافات

الفصل السابع: الجزاءات

22. تعمد عدم تقديم خطة بشأن عدم التمييز في التوظيف.
23. البيانات الخاطئة.
24. تعمد عدم الالتزام بالخطة.

الفصل الثامن: الاستئنافات

25. الاستئناف أمام الوزير.
26. الاستئناف أمام المحكمة.

الباب الرابع: أحكام متفرقة

الفصل التاسع: متفرقات

27. تعريفات.
28. تعديلات استتباعية.
29. أحكام السريان .

مبادئ التجميع والترتيب المستخدمة في الإطار العام أعلاه:

أ. بالنسبة إلى الأبواب: موضوعات متميزة عن بعضها.

ب. بالنسبة إلى الباب الأول: تسلسل الخطوات التي يجب أن يتبعها المشروع ليلتزم بالقانون؛ تسلسل الإجراءات التي يجب أن تتبعها الإدارة لتنفيذ ما جاء في هذا الباب.

ج. بالنسبة إلى الأبواب الثاني، والثالث، والرابع: النظام النمطي للتجميع والترتيب.

تمرين 8-3: المزيد من التصنيف والترتيب

1 في باب المخاطبين بالقانون في مشروع القانون:

أ. منع إنشاء مبانٍ من الدرجة (س) أو شغلها دون ترخيص بناء.

ب. إلزام طالب الترخيص بتقديم شهادة من مهندس معماري بمطابقة مخططاته للشروط.

2 في باب المخاطبين بالقانون في مشروع القانون:

أ. على طاقم المستشفى أن يعامل المريض باحترام.

ب. على أعضاء طاقم المستشفى أن يوفروا للمريض أعلى درجات الرعاية الطبية.

ج. تقدم شكوى المريض المتضرر إلى القائم بالتحقيق في الشكاوى التابع للمستشفى.

د. منع التدخل في عمل القائم بالتحقيق في الشكاوى أثناء تأدية واجباته، أو إرهابه، أو القيام بأية محاولة أخرى للتأثير فيه.

تمرين 8-4: كتابة باب التنفيذ

1 أ. المخاطبون بالقانون.

ب. التنفيذ.

ج. المخاطبون بالقانون.

د. المخاطبون بالقانون.

هـ. 1. مسئولية مأمور السجن عن سلام وانضباط السجن: التنفيذ.

2. وعن التزام المسجونين وحراس السجن بالقوانين واللوائح المعمول بها في السجون: المخاطبون بالقانون.

و. التنفيذ.

ز. التنفيذ.

2 **الفصل الثالث: أحكام التنفيذ**

المادة (٧): منح ترخيص البناء: المعايير والإجراءات.

المادة (٨): منح شهادة الإشغال والاحتفاظ بها.

المادة (٩): المعاينة التي يقوم بها وزير الشئون الاجتماعية.

3 **الباب الثالث: أحكام التنفيذ**

المادة (٦): المحقق بالشكاوى التابع للمستشفى: التعيين، ومدة التعيين.

المادة (٧): تصرف المحقق بشكل مستقل عن أي جهة أخرى.

المادة (٨): سلطات المحقق وواجباته: بشكل عام.

المادة (٩): المحقق بالشكاوى الإدارية التابع للمستشفى:

التعامل مع شكاوى سوء المعاملة من جانب العاملين بالمستشفى.

الفصل التاسع. كتابة الجملة التشريعية. من يفعل ماذا؟

تمرين 9-2: تحديد من يفعل ماذا

«المادة (١): دفع المكافآت. يدفع مفوض مكافحة المخدرات مكافأة للشخص الذي يدلي بمعلومات تتعلق بانتهاك أي قانون أمريكي بشأن المخدرات يترتب عليها ضبط مخدرات ممنوعة.

المادة (٢): مبلغ المكافأة. بصرف النظر عن أية مكافأة يستحقها ذلك الشخص خلافاً لهذه المكافأة بمقتضى القانون، يجوز للمفوض أن يدفع المكافأة المذكورة في المادة (١) بالقيمة التي يراها مناسبة[1].

المادة (٣): طريقة الدفع. إذا كان الشخص المستحق للمكافأة يوجد في دولة أجنبية، يدفع المفوض المكافأة عن طريق القنصل أو نائب القنصل الأمريكي الموجود في تلك الدولة.

المادة (٤): المحاسبة عن السداد. يعزز المفوض المبلغ المدفوع تنفيذاً للمادة (٣) بإيصال مرفق به شهادة من القنصل أو نائبه تفيد بأن القنصل أو نائبه قد دفع المبلغ الموضح في الإيصال إلى الشخص المذكور بالإيصال، في المكان والزمان المحددين بالإيصال[2].

المادة (٥): مصدر الأموال. يدفع المفوض المكافأة تنفيذاً للمادة (١) من الأموال المخصصة لإنفاذ القوانين الأمريكية بشأن المخدرات».

تمرين 9-3: صيغة المبنى للمجهول

1. «لا يجوز لدولة أو لموظفيها التمييز ضد أي مواطن على أساس الجنس أو اللون أو ظروف عبودية سابقة».

2. «يراجع مراجع الحسابات العام، مرتين على الأقل في السنة، حسابات محاكم المطالبات الصغيرة».

3. «لا يجوز لبرنامج مُعتمد للتدريب المهني أن يستبعد امرأة من البرنامج بسبب نوعها الاجتماعي».

4. «المادة (١): باستثناء ما نصت عليه المادة (٢)، إذا ألحق حريق ضررًا بمبنى مقام على أرض مؤجرة دون خطأ من جانب المستأجر:

1. يصلح المالك المبنى بأسرع وقت ممكن،
2. وحتى ينتهي المالك من إصلاح المبنى بالكامل، لا يدفع المستأجر أجرة.

المادة (٢): بصرف النظر عما ورد في المادة (١)، إذا دمر حريق أو غيره من الكوارث بالكامل مبنى مقامًا على أرض مؤجرة، دون خطأ من جانب المستأجر، ينتهي عقد الإيجار».

1. إذا أعيدت صياغة هذا القانون من ناحية الموضوع، فقد يرغب المشرع في تحديد ما إذا كان القانون سيمنح سلطة تقديرية واسعة إلى هذا الحد لتحديد حجم المكافأة، أم لا.

2. لاحظ أن مشروع القانون لا يتضمن أحكاماً بشأن محاسبة المكافآت المدفوعة للمخبرين في الولايات المتحدة – وهو تقصير لا يتضح إلا عندما يقسم المرء مشروع القانون إلى أقسام أصغر يمكن التعامل معها بشكل أفضل.

5. «بعد ثلاث سنوات من تاريخ نشوء سبب الدعوى بموجب هذا القانون، لا يجوز لشخص أن يرفع دعوى بناء على هذا السبب سالف الذكر».

تمرين 9-4: تجنب استخدام «أي» و«كل»

1. «فى أثناء الخدمة، يحمل ضابط الشرطة مسدسا».
2. «فى أثناء الخدمة ، يحمل ضابط الشرطة مسدساً».
3. «يجوز للموظف الرسمي المؤهل أن يقيد اسمه في خطة المعاشات».
4. «فور وصول شخص مقبوض عليه إلى مركز الشرطة، يضع الضابط المناوب ذلك الشخص في الحجز».
5. «ما لم يكن هناك سبب معقول لتفتيش شخص مقبوض عليه، لا يجوز لضابط الشرطة أن يفتش ذلك الشخص».
6. «يرسل الوزير إخطاراً بجلسة الاستماع إلى مقدم الطلب».

تمرين9-5: فرض التزام بأداء عمل ما

1 . «على الناقل، سواء كان أجنبيا أو محليا، الذي ينقل مسافراً بين جزر هاواي، أن ينقل معه أيضاً الأمتعة المصاحبة له، على ألا يزيد وزنها على سبعين رطلاً».
2. «يصدر مدير عام الشرطة تعليمات إلى ضباط الشرطة حول الحقوق الدستورية الخاصة بالأشخاص المتهمين[3]».
3. «يدفع الأب الذي تخلى عن طفله إلى أم الطفل مخصص للمعيشة لإعالة الطفل».
4. « أ. يمارس المدير قدرًا معقولاً من الاجتهاد التجاري في إدارة شئون الشركة.
   ب. يجوز للشخص المتضرر من سوء إدارة المدير أن يحصل منه على تعويض معقول».
5. «لكي يصبح شخص طرفاً في دعوى قضائية، يرسل هذا الشخص الذي تسمح له المحكمة بالتدخل إخطارا بالحضور في غضون ثلاثين يوماً».

تمرين 9-6: منح سلطة تقديرية

1. «يجوز للوزير أن يوفر الكتب المدرسية لطلاب المدارس الخاصة».
2. «يجوز للوزير أن يصدر لوائح تتعلق بموضوع هذا القانون» .

تمرين9-7: صياغة الفعل «مـاذا»

1. «إذا أدانت المحكمة شخصاً بجريمة القتل العمد، تحكم عليه بالإعدام».
2. «يعين مجلس الإدارة العضو المنتدب للشركة».

3. لاحظ: كما ذكر من قبل في المادة ب (٤) من هذا الفصل، أن باستطاعة المسئول أن يتصرف بنفسه أو من خلال وكيل.

3. «إذا أدانت المحكمة شخصاً بجناية خلال العشر سنوات السابقة، لا يجوز لذلك الشخص أن يشغل منصباً عاماً يقتضى الأمانة والثقة».
4. «إذا طالب دافع ضريبة في سنة سابقة بخصم عن مبلغ استرده فيما بعد، على دافع الضريبة هذا أن يدفع ضريبة عن المبلغ المسترد».

تمرين 9-8: قيد الفعل بشروط معينة

1. أ. الحالة: «يعقد المدير جلسة استماع بعد أن يخطر بها الأطراف المبينة أسماؤها في الالتماس».
ب. الشرط: «إذا أخطر المدير الأطراف المبينة أسماؤها في الطلب، يعقد جلسة الاستماع».
ج. الاستثناء: «باستثناء إذا لم يتمكن من إخطار الأطراف المبينة أسماؤها في الطلب، يعقد المدير الجلسة».

2. « 1. مع مراعاة ما ورد بالمادة الفرعية (٢) ، إذا تبين من التماس شخص أجنبي للحصول على المواطنة أن هذا الشخص أقام بالولايات المتحدة مدة خمس سنوات متصلة على الأقل قبل تاريخ تقديم الطلب مباشرة، تمنح وزارة الخارجية المواطنة لهذا الأجنبي بناء على طلبه.
2. وبصرف النظر عما ورد بالمادة الفرعية (١)، ولأغراض تتعلق بالحصول على الجنسية، لا يجوز لوزارة الخارجية أن تعتبر خدمة الأجانب على سفن مسجلة فى دول أجنبية وليست مسجلة فى الولايات المتحدة أنها إقامة داخل الولايات المتحدة.

3. 1. مع مراعاة ما ورد بالمادة الفرعية (٢)، باستثناء الألعاب الرياضية، يدفع الشخص الذي يلعب لعبة في مكان عام، أو يراهن على أو ضد من يلعبون هذه اللعبة، غرامة قدرها ١٠٠ دولار أمريكي.
2. بصرف النظر عما ورد بالمادة الفرعية (١)، عندما يتعامل مرخص له داخل حلبة سباق، في سباق خيل مرخص، بطريقة الرهان المشترك أو نظام شهادات الرهن، يجوز للشخص أن يراهن على نتيجة سباقات الخيل بواسطة هذا النظام».

تمرين9-9: مزيد من الجمل

(صياغة الجمل المذكورة في التمرين ٨-٣)
1. «المادة (٣): يسري هذا القانون على أحياء الدرجة الأولى والثانية.

الفصل الثاني: واجبات الملاك وشركات البناء.

المادة (٤): حظر إنشاء مبنى من الدرجة (س) ما لم يستوفِ الشروط الواردة في الباب (ص). لا يجوز لشخص أن ينشئ مبنى جديداً من الدرجة (س) داخل حدود المدينة ما لم يستوفِ هذا المبنى الشروط الواردة في الباب (ص) من قانون البناء فيما يتعلق بتوفير مدخل خالٍ من العقبات لذوي الاحتياجات الخاصة.
(افترض أن مواد أخرى من قانون البناء، سارية حالياً، تحظر إشغال مبنى ما لم يكن له شهادة إشغال من مسئول البناء).

الفصل الثالث: التنفيذ

المادة (٦): طلب الحصول على ترخيص بناء لمبانٍ من الدرجة (س). على طالب ترخيص بناء لمبنى من الدرجة (س) أن يرفق بطلبه شهادة موقعة من مهندس معماري مسجل بنقابة تفيد بأن مخططات المبنى مطابقة للشروط الواردة في الباب (ص) من قانون البناء.

المادة (٧): منح ترخيص بناء. لا يجوز لمسئول البناء أن يمنح ترخيصاً لبناء مبنى من الدرجة (س) إلا إذا كان الطلب متوافقاً مع ما ورد بالمادة (٦).

المادة (٨): منح شهادة إشغال. لا يجوز لمسئول البناء أن يمنح شهادة إشغال لمبنى من الدرجة (س) تسري بعد دخول هذا القانون حيز التنفيذ إلا إذا كان المبنى مطابقاً للشروط الواردة بالباب (ص) من قانون البناء.
(افترض أن مواد أخرى من قانون البناء، سارية حالياً، تنص على إجراءات لمعالجة مخالفات قانون البناء).

المادة (٩): المعاينة التي يقوم بها وزير الشئون الاجتماعية.

1. من وقت إلى آخر، يجري وزير الشئون الاجتماعية معاينة على مبانٍ من الدرجة (س) شُيدت بعد دخول هذا القانون حيز التنفيذ.
2. يخطر وزير الشئون الاجتماعية مسئول البناء بأي مبنى غير مطابق للشروط الواردة في المادة (ص) وقت المعاينة.

2. الفصل الثاني: واجبات طاقم المستشفى تجاه المرضى

المادة (٤): واجب أن يعامل طاقم المستشفى المرضى باحترام. على موظفي المستشفى أن يعاملوا المرضى بأدب ولطف وإنسانية، وأن يضمنوا في جميع الظروف الممكنة احترام كرامة المريض كإنسان.

المادة (٥): واجب أن يقدم طاقم المستشفى للمريض أقصى درجة ممكنة من الرعاية الطبية. دون التفرقة بين المرضى على أساس الأتعاب التي يدفعها كل مريض للمستشفى، يجب على أعضاء طاقم المستشفى المتخصصين أن يقدموا للمريض أقصى درجة ممكنة من الرعاية الطبية.

المادة (٦): الشكوى المقدمة من مريض متضرر إلى محقق الشكاوى التابع للمستشفي. يجوز للمريض المتضرر أن يقدم شكوى إلى محقق الشكاوى التابع للمستشفى بشأن مخالفة ما للمادتين (٥) أو (٦) من جانب أحد أعضاء طاقم المستشفى.

الفصل العاشر. كتابة جملة تشريعية (٢). التأكد من الوضوح وتجنب الالتباس

تمرين 10-1: تجنب الكلمات الغامضة

1. «على المالك أن يغطي أية سلة قمامة تحت سيطرته بغطاء معدني محكم».
2. «على سائق الحافلة ألا يسمح بركوب عدد من الركاب في المرة الواحدة يتجاوز العدد المحدد في رخصة الحافلة الخاصة به».
3. «يجوز للوزير أن يعين في منصب وكيل التوسع الزراعي شخصاً حاصلاً على شهادة كفاءة بوصفه وكيلاً للتوسع الزراعي من معهد تدريب زراعي مُعترف به».

تمرين 10-2: إزالة الالتباس

1. «المادة (١): « في هذا القانون، يُقصد بكلمة «راكب» الشخص الذي يشغل، بإذن من الشخص المسئول، مكاناً في أو على مركبة بمحرك ويتصل بها اتصالاً مادياً.

المادة (٢): ما لم يتسبب السائق أو صاحب عمل السائق أو مالك المركبة في وقوع حادث نتيجة تصرف متهور أو متعمد، لا يجوز لراكب أصيب في حادث دون أن يكون قد دفع مقابل الركوب، أن يتخذ من هذا الحادث سبباً لرفع دعوى ضد السائق أو صاحب عمل السائق أو المالك بسبب الموت أو الإصابة أو الخسارة».

2. «عندما تترك شركة تعدين موقع تعدين، عليها أن تغطي حفرة المنجم المفتوحة الذي كانت تجري فيه عمليات التعدين بطبقة من التربة السطحية لا يقل سمكها عن ست بوصات وبشتلات من نباتات من نوع الأشجار المحلية على ألا تزيد المسافة البينية بين الشتلات على أربعة أقدام».

3. 1. «عند الإدانة لأول مرة بتهمة مخالفة أي حكم من أحكام هذا القانون، تلزم المحكمة المدعى عليه، بالإضافة إلى العقوبة التي تفرضها المحكمة على مخالفة هذا القانون، وعند الإدانة لأول مرة بتهمة مخالفة حكم من أحكام هذا القانون، بأن يتعهد كتابياً بما يلي:

أ. ألا يخالف قانوناً يتعلق بالبيئة في أثناء الشهور الإثنى عشر التالية،

ب. في حالة مخالفة المدعى عليه للتعهد المذكور في الفقرة الفرعية (أ)، أن يدفع إلى خزانة المحكمة مبلغاً من المال لا يقل عن ألف دولار ولا يزيد على خمسة آلاف دولار، حسبما يتراءى للمحكمة.

2. بالنسبة إلى التعهد المذكور في المادة الفرعية (١)، يقدم المدعى عليه ضماناً من شركة تأمين أو شركة ضامنة».

4. «في هذا القانون، يقصد بالمصطلحات التالية المعاني المذكورة قرين كل منها:

1. «الموظف المشمول»: الموظف الذي بلغ ٦٥ عاماً من العمر، وقضى ٣٥ سنة خبرة فى العمل مع هيئة حكومية».

2. «الموظف غير المشمول»: الموظف الذي لا ينطبق عليه تعريف «الموظف المشمول» ».

تمرين 10-3 استخدام كلمات مختلفة للمفاهيم المختلفة

1. « 1. عندما يكون الشخص في حالة سكر، لا يجوز له أن يعمل على أي خط سكك حديدية بوظيفة مهندس أو سائق قطار أو محصل أو عامل تحويلة أو رجل مطافئ أو عامل مقطورة مؤن أو حامل علم أو عامل إشارة؛ أو يكون مسئولاً عن محطات أو عن بدء أو تنظيم أو تسيير قطارات على خطوط السكك الحديدية؛ أو يعمل بوظيفة ربان أو مهندس أو أية وظيفة أخرى على سفينة تسير بالبخار.
   2. إذا وجدت المحكمة أن شخصاً قد خالف أحكام المادة الفرعية (١)، تدين ذلك الشخص بارتكاب جنحة خطيرة».
2. « لا يجوز لأية محكمة إنفاذ اتفاق أبرمه شخص لم يبلغ السادسة عشرة من عمره ».
3. « يستخدم مشروع القانون كلمة «مركبة» في حين يستخدم القانون القائم عبارة «مركبة بمحرك». ومن خلال الشكل الذي صيغ به مشروع القانون، يشير المشروع إلى مجموعة من المركبات تختلف عن تلك التي يشير إليها قانون القيادة المتهورة».

تمرين 10-4: تجنب العبارات الوصفية والظرفية المتأرجحة

1. «لا يجوز لأي شخص يعاني من مرض معدٍ أن يدخل حماماً عاماً».
2. «على هيئة الإسكان أن تلزم كل مستأجر بأن يدفع الأجرة فوراً بعد اليوم الأول من كل شهر شمسي».
3. «في غضون أسبوعين بعد وقوع الحادث، على المدعي أن يعطي إخطاراً بعزمه على الرجوع بالمسئولية على البلدية عند ادعائه».
4. «عندما يبرم صاحب العمل مع نقابة العمال عقد تفاوض جماعي صحيح، لا يجوز لأي منهما أن يفسخ العقد بسبب الصعوبة المرهقة».
5. «(١) على من يطلب ضم منطقة تقع في بلدية مجاورة أن يقدم إلى محافظ الإقليم التماساً، موقعاً من عشرين في المائة، حسبما توضح سجلات الاقتراع الرسمية، من الأشخاص التاليين:
   أ. الناخبون المؤهلين بالإقليم،
   ب. المقيمون في حدود الأرض المقترح ضمها إلى المدينة،
   ج. صوتوا في الانتخابات السابقة الأخيرة».

تمرين 10-5: استخدام جملا قصيرة

1. « (١) في ظل الظروف المذكورة في المادة الفرعية (٢)، ووفقاً للمعدل المنصوص عليه في المادة (٢٠)، ترد الحكومة إلى المسئول نفقات سفر أبنائه الذين يعولهم من مقر عمل المسئول إلى كيب تاون، ومن كيب تاون إلى الكلية أو المعهد العالي الملتحقون به.
2. ترد الحكومة المبالغ المسددة المذكورة في المادة الفرعية (١) إذا كان المعهد العالي أو الكلية تبدأ في وقت متأخر جداً بعد اليوم الذي تتطلب فيه واجبات المسئول منه أن ينتقل إلى كيب تاون مرة أخرى مصطحباً أطفاله وأسرته معه».

تمرين 10-6: تبنيد الجمل

«المادة (٣) الإنفاذ. (١) أية مخالفة لهذا القانون تشكل جريمة.

1. المادة (١): لا يجوز لأي شخص أن-

أ. يبيع، أو يعرض، أو يطرح للبيع كعلف للماشية سلعة، أو

ب. يحتفظ في حوزته بسلعة معبأة ومجهزة في صورة علف للماشية، تحتوى على عنصر ضار بالماشية.

المادة (٢): مع مراعاة ما ورد بالمادة (٣)، على المحكمة التي ترى أن شخصاً ما قد خالف المادة (١) أن تدينه بتهمة ارتكاب جريمة.

المادة (٣): (١) بصرف النظر عما ورد بالمادة (٢)، لا يجوز للمحكمة أن تدين شخصاً بموجب هذا القانون إذا:

أ. لم يعرف البائع، وبعناية معقولة، لم يكن بمقدوره أن يعرف، أنه باع أو عرض، أو طرح للبيع علفاً يحتوي على عنصر ضار.

ب. إذا حصل البائع على العلف الضار من شخص آخر، وبناءً على طلب المدعي العام، يعطى البائع المدعي العام كل المعلومات المتاحة لديه عن:

1. الشخص الذي حصل منه البائع على العلف الضار،

٢. العلامة الموضوعة على العلف الضار عندما حصل عليه البائع.

2. لا يجوز للمدعي العام أن يرفع دعوى جنائية بموجب هذا القانون إلا إذا كان مفتش قد أخذ عينة من العلف:

أ. بالطريقة المنصوص عليها،

ب. في العقار الذي بيعت فيه السلعة أو عرضت أو طرحت للبيع، أو من المكان الذي تم فيه تجهيزها للبيع أو الإرسال، وأن يكون كيميائي الولاية قد حلل العينة وفقاً لهذا القانون».

تمرين 10-7: استخدام صيغة الإثبات

1. «يجوز إيواء شخص محتاج ولديه طفل، في فندق على حساب وزارة الشئون الاجتماعية».
2. «تسري هذه المادة على المزارعين الذين استخدموا، خلال أي وقت في غضون الاثنى عشر شهراً السابقة، أكثر من خمسين عاملاً».
3. «يجب أن يتقدم الأجنبي سنوياً للتسجيل فى سجل غير المواطنين».

تمرين 10-8: تجنب استخدام فعل «يكون»

1. « يتضمن هذا القانون سبعة تصنيفات للقتل الجنائي العمد».
2. «في حُكم نظام المعاشات، يمنح مدير المعاشات المسئولين الإقليميين نفس الحقوق، والواجبات، والحصانات، والسلطات، والامتيازات التي يمنحها للمسئولين الوطنيين».
3. «يحمل المسئول شهادة جامعية».

تمرين 10-9: المفردات

1. «على المدير ألا يقدم اقتراحاً إلى اللجنة إلا في صورته النهائية».
2. (أعد صياغة القواعد المُطبقة على طلبات التوظيف في وزارة العمل، مع إدخال التغييرات الضرورية لكي تجعل تلك القواعد وثيقة الصلة بوزارة المالية، وادرج القواعد المعادة صياغتها في مشروع القانون الجديد لوزارة المالية).
3. « على المدعي إما أن:
   أ. يُعلن المدعى عليه شخصياً، أو
   ب. يُرسل إخطاراً بالدعوى إلى المدعى عليه عن طريق البريد المسجل».
4. «قبل أن يرفع المدير العام التصحيحات المقترحة إلى اللجنة، على الوزير أن يعتمدها».
5. (أعد صياغة القواعد الخاصة بالأمومة بحيث تسري على الرجال والنساء على حد سواء، على سبيل المثال، باستخدام الجمع، وهو ما يعد أحيانًا انتقاصًا ضرورياً من القاعدة التي تقتضي من الصائغ أن يستخدم صيغة المفرد).

تمرين 10-10 وضع الفكرة الأهم في نهاية الجملة

1. «عندما يجد المدير أن هناك تعارضاً بين التفسير الذي تعطيه إدارتان أو أكثر لهذه القواعد؛ يجب عليه، لكي يحل الخلاف، أن يعقد اجتماعاً يضم ممثلاً عن العاملين في كل إدارة من تلك الإدارات»[4].
2. «إذا كان لدى الموظف المسئول عن مكان الاقتراع، بعد سماع الطرفين، ما يدعوه للاعتقاد بأن من يرغب في الإدلاء بصوته غير مؤهل للتصويت، يسمح الموظف لهذا الشخص بأن يدلي بصوته على بطاقة مكتوب عليها «مختلف عليها».
3. «بعد انتهاء الطرفين من مرافعاتهما، على المحكم أن يبت في الأمر فوراً».
4. «إذا تبين للمفوض أن ذلك من مقتضيات السلامة العامة والضرورات العامة واعتبارات الملاءمة العامة، يأمر المفوض أية شركة مرافق بأن تستخدم نظاماً معيناً للمحاسبة».

4. على الرغم من القاعدة التي لا تفضل استخدام «كل»، بدا ذلك ضرورياً هنا.

الفصل الحادي عشر.الصياغة في حدود الدستور والقيود الأخرى

تمرين 11-1: توصيف المشكلة الاجتماعية

استرشاداً بمنهج حل المشكلات،

أولاً، ينبغي أن تطلب من المسئولين في الوزارة أن يفسروا، ويقدموا أدلة على، طبيعة ونطاق المشكلات التي تعوق أطفال الشوارع عن تحقيق قدراتهم الكاملة كبشر، ويحددوا ماهية السلوكيات التي تشكل تلك المشكلات والأشخاص الذين تصدر عنهم (بما في ذلك سلوك الأجهزة المنوط بها تنفيذ القوانين القائمة).

ثانياً، باستخدام قائمة الفحص الخاصة بفئات الروكيبي، لكي تضمن أنك لم تغفل أي عوامل سببية ممكنة، ينبغي أن تسأل المسئولين في الوزارة عن أسباب السلوكيات المسببة للمشكلة الصادرة عن كل قائم من القائمين بالأدوار الرئيسة والأجهزة التنفيذية ذات الصلة؛ وكذلك عن ماهية الحقائق التي يمكن للمسئولين تقديمها لتأييد ما أدلوا به من تفسيرات تفصيلية.

ثالثاً، ينبغي أن تطلب من المسئولين أن يناقشوا التدابير التفصيلية التي قد يتضمنها مشروع القانون المقترح:

أ. للتغلب على المسببات التي حددها المسئولون في الوزارة بالنسبة إلى السلوكيات المسببة للمشكلة الصادرة عن القائمين الرئيسين بالأدوار والأجهزة التنفيذية ذات الصلة؛

ب. وللتشجيع على سلوكيات جديدة أكثر ملاءمة.

وبإمكانك أن تسأل المسئولين أيضاً عن ماهية الأدلة التي لديهم حول التكاليف والمزايا الاجتماعية-الاقتصادية لتلك التدابير بالنسبة إلى الأطفال والحكومة والمجتمع.

وأخيراً، ينبغي أن تناقش مع المسئولين في الوزارة نظام المراقبة والتقييم الذي يعتقدون أنه يتعين إدراجه في مشروع القانون لضمان الحصول على قدر وافٍ من الملاحظات بعد إقرار القانون. كما ينبغي أن تطلب منهم، على وجه الخصوص، أن يقدموا أفكارهم بشأن المعايير والإجراءات التفصيلية للنظام المقترح فيما يتعلق بمن ينبغي عليه المشاركة، وما نوع المعلومات التي ينبغي على هؤلاء المشاركين أن يوفروها لتمكين المشرعين من تقييم عملية تنفيذ القانون، وأثره في مساعدة أطفال الشوارع على تحقيق رؤية الوزارة.

(ملاحظة: إن استعراض هذا النوع من الأسئلة يؤكد على النقطة المشار إليها في الفصل الثاني، ألا وهي، ينبغي على الوزارة، كلما أمكن ذلك، أن تُعين مسئولين كباراً ذوي دراية واسعة للعمل مع فريق الصياغة بصورة دورية. وأثناء كتابتك التقرير البحثي وبدئك في صياغة تفاصيل مشروع القانون، ستكتشف باستمرار أسئلة جديدة عن الشكل والموضوع، والمنطق والحقائق التي لن تستطيع الإجابة عنها إلا من خلال المناقشة المستمرة مع أولئك المسئولين).

تمرين 11-8: استخدام قانون التفسير

1. احذفها لأنها غير ضرورية.
2. «في غضون ثلاثة أسابيع شمسية من تاريخ استلام أمر الاستدعاء إلى المحكمة وصحيفة الدعوى، يقدم المدعى عليه رده على المدعي».
3. «يدفع الشخص المسئول عن المعرض، شخصياً، تعويضاً معقولاً للشخص المصاب نتيجة إهمال شخص يدير أو يصون المعدات في هذا المعرض».
4. «يجوز للوزير أن يصدر لوائح لتنفيذ أحكام هذا القانون».
5. «يجوز للوزير أن يوافق على طلب مقدم وفقاً للمادة (٥٦)».
6. «يرفع الوزير تقريراً سنوياً إلى البرلمان بشأن سريان هذا القانون».

تمرين 11-9: الحِكم القانونية للتفسير التشريعي

1. «يجوز للمُوصي أن يُوصي بعقار لشخص يحدده في الوصية».
2. «(١) في هذا القانون، يقصد بكلمة «برج» برجاً معدنيًا يحمل أسلاكاً عالية الجهد».
3. «تحدد شركة نقل الطاقة الكهربائية موقع الأبراج بحيث لا تقترب الأسلاك عالية الجهد التي تحملها هذه الأبراج من سطح الأرض بمسافة تزيد على ٢٠ قدماً».
4. «في هذا القانون، يقصد بمصطلح «سلاح» آلة تقذف قذيفة أو مقذوفاً من جزء أسطواني عن طريق آلة تفجير، أو هواء مضغوط، أو أية وسيلة من وسائل التفجير الأخرى سواء كانت شبيهة بتلك الوسائل المذكورة، أو لم تكن».
5. «لا يجوز لشخص يتقدم بطلب للحصول على ترخيص للتعدين برأس مال يزيد على خمسة آلاف دولار، القيام بعمليات تعدين على نطاق واسع تشمل على سبيل المثال لا الحصر، استخدام أساليب مناسبة تقلل حجم المادة الخام وعمل فتحة المنجم بالآلات ما لم:
   أ. يقدم هذا الشخص للوزير طلباً للحصول على ترخيص مرفقاً بخطة لحماية البيئة وضمان للتنفيذ مستوفيتين المعايير التي حددها الوزير في التشريع الفرعي؛
   ب. يتسلم هذا الشخص رخصة من الوزير للقيام بعمليات التعدين المقترحة».
6. يحكم قاضي المحكمة الجزئية، التي تقع المزرعة في دائرة اختصاصه، بمنح العامل الزراعي، الذي طرده المزارع أو هدده بالطرد من مسكنه مخالفة لهذا القانون، تعويضاً مناسبًا يتمثل على سبيل المثال لا الحصر، في الحصول على تعويض مالي وحكم مستعجل بمنع الطرد».

تمرين 11-10 صياغة التشريع الفرعي

1. وضح لهيئة أن لديها سلطة تخولها تحديد الحد الأقصى للسرعة المسموح به بعد الأخذ في الاعتبار الأمور التي نص عليها هذا القانون بالمادة ٤٥(ب) دون غيرها. ولم تذكر الاعتبارات المدرجة في هذا القانون نقص البنزين كاعتبار

قد تأخذه الهيئة في الاعتبار عند تحديد الحد الأقصى للسرعة.

2. ينبغي أن تطرح الأسئلة المدرجة في قائمة الفحص بمربع ١١-١. وبالنسبة إلى هذه المسألة، فإن النقاط التالية تبدو وثيقة الصلة بها:

أ. هل الجهة المُصدرة للقانون مخولة سلطة وضع تشريع فرعي يتعلق بهذا الموضوع العام؟ (من الواضح أن لديها هذه السلطة).

ب. هل يدخل التشريع الفرعي المقترح في نطاق سلطة موضوعية يمنحها التشريع الأعلى؟ (من الواضح أنه يندرج ضمن نطاقها).

ج. إذا نص التشريع الأعلى على شرط مسبق لإصدار التشريع الفرعي، فهل يُعمل بهذا الشرط؟ (لا ينص التشريع على أي شرط مسبق، انظر إجابة السؤال ٧ أدناه).

د. هل يستوفي التشريع الفرعي المعايير التي نص عليها التشريع الأعلى؟ (يجب أن تدرس البيان الكتابي للأسباب لتضمن أن الهيئة قد اهتمت بكل الاعتبارات المذكورة في المادة ٤٥ (ب) دون سواها).

هـ. إذا نص التشريع الأعلى على المعايير في حكم الاعتبارات التي ينبغي على الجهة المُصدرة أن تأخذها في الحسبان، فهل وعت هذه الجهة تلك المعايير، وهل استبعدت بأمانة الاعتبارات الأخرى غير ذات الصلة من الناحية القانونية؟ (انظر إجابة السؤال السابق).

و. هل التزمت الجهة المصدرة بالإجراءات التي نص عليها القانون الأعلى أو في أي قانون آخر؟ (ينبغي أن تستفسر عما إذا كانت الهيئة قد عقدت جلسة الاستماع المنصوص عليها في المادة ٤٥(ج)، وإذا كانت قد أعدت بياناً كتابياً بالأسباب، وإذا لم تكن الهيئة قد قامت بذلك، فلن تصمد القاعدة المقترحة أمام قاعدة عدم تجاوز السلطات).

ز. هل ينص التشريع الأعلى في مواد الأحكام العامة على أهدافه العامة؟ وهل تسهل مسودة التشريع الفرعي تحقيق تلك الأهداف؟ (من الواضح أنها تسهل ذلك).

ح. هل يتعارض التشريع الفرعي المقترح مع حكم صريح من أحكام التشريع الأعلى؟ (من الواضح أنه لا يفعل ذلك).

ط. هل يتوافق التشريع الفرعي المقترح مع السياسة العامة للتشريع الأعلى؟ (لا يوجد دليل على عدم توافقهما).

ي. هل ينسخ التشريع الفرعي المقترح أحكاماً من التشريع الأعلى؟ (لا يوجد دليل على ذلك).

ك. هل يستخدم التشريع الفرعي المقترح اللغة والأفكار ذاتها المستخدمة في التشريع الأعلى؟ (غير ذي صلة حتى تقوم بصياغة التشريع الفرعي).

ل. إذا نص التشريع الأعلى على شكل معين للتشريع الفرعي، فهل يتبع التشريع الفرعي قيد الإعداد هذا الشكل؟ (غير منطبق).

م. هل ينتهك التشريع الفرعي المقترح تشريعات أخرى؟ (لا توجد معلومات).

3. تقسم الإجابة إلى ثلاثة أقسام:

أ. بموجب هذا القانون، يتمثل الغرض الوحيد لجهاز التوسع الزراعي في مساعدة المزارعين على تحسين الإنتاجية الزراعية، ولا يتضمن ذلك مساعدة زوجات المزارعين وبناتهم في إنتاج المشغولات اليدوية وبيعها.

ب. يمكن أن تندرج التفرقة المثيرة للاستياء بين «المزارع» و«زوجاته وبناته» تحت الأمور غير الدستورية.

ج. نظراً إلى أن السعر الذي يحصل عليه المزارعون مقابل المحصول يؤثر في إنتاجيتهم، فإن تزويد المزارعين بمعلومات حول كيفية تسويق إنتاجهم للحصول على أعلى عائد يدخل ضمن العبارة الواردة في مادة الأحكام العامة بالقانون التي تنص على التالي: «والمعلومات الأخرى اللازمة لهم للحصول على أعلى عائد من المحاصيل والحيوانات الداجنة». وتبدو اللوائح المتوقعة في المادة (ب) من التعليمات في حدود السلطات المخولة.

4. أ. لا يوجد مبرر لاستخدام مصطلح «شخص متقدم في السن» في مسودة التشريع الفرعي بدلاً من مصطلح «شخص مسن» المستخدم في التشريع الأعلى.

ب. الغرض من القانون التمكيني هو توفير التمويل المادي لرعاية المسنين. ولأن إعالة المسنين تطلبت تشريعاً فرعياً ينص على استمرار دفع المعاش للشخص المسن، فإن النص على دفع المعاش بسبب إعالة الشخص المسن لشخص آخر يدخل ضمن حدود هذا القانون التمكيني.

5. في نطاق السلطات المخولة له بموجب المادة (٣٤) من «قانون الصحة والسلامة في المصانع»، يضع مجلس الإدارة اللوائح التالية:

1. يوفر صاحب العمل لكل خمسين عاملاً يعملون بمشروع تجاري يخضع لهذا القانون، طقماً للإسعافات الأولية يحتوي على ثلاث لفافات من ضمادات الشاش لا يقل طول كل منها عن ثلاثة أمتار، ولا يقل عرضها عن ٤٠ مليمتراً، وبكرة بلاستر لا يقل طولها عن متر واحد، ولا يقل عرضها عن ١٠ سنتيمرات، وضمادة لوقف نزيف الدم، وزجاجة مطهر لا تقل كمية المطهر بها عن لتر ونصف اللتر.
2. يحتفظ رب العمل بطقم الإسعافات الأولية في مكان لا يبعد أكثر من ٢٠ متراً عن العامل الذي يستخدمه.

صدرت اللائحة في الرابع عشر من مارس عام ١٩٩٨.
هيئة الصحة والسلامة في المصانع

توقيع _____
رئيس مجلس الإدارة

الفصل الثاني عشر. المساعدات الداخلية للتفسير

تمرين 12-1: استخدام التاريخ التشريعي

2. أ. يبدو أن هذه الحالة تمثل مشكلة في التفسير. ذلك أن المتحدثين المعقولين باللغة الإنجليزية قد يختلفون حول ما إذا كان لفظ «مركبة» تُصنف تحته «الزلاجات»، أم لا. ولكنهم يتفقون على أن لفظ «مركبة» تُصنف تحته سيارات «هوندا»، ومن ثم لا تثير هذه الحالة مشكلة في التفسير.

ب. يشير التقرير البحثي إلى أن الأمر الصادر استهدف حماية المشاة من الازدحام والقيادة بسرعات خطرة للمركبات، بما فيها الدراجات وألواح التزلج. ويبدو أن التقرير البحثي يقيد السلطة التقديرية للقاضي في اتخاذ قرار بشأن ما إذا كانت «الزلاجة» تشبه بشكل كافٍ «لوح التزلج»، أم لا بحيث يمكن أن تقع في نطاق المحظورات التي نص عليها الأمر المذكور. وتعتمد كيفية اتخاذ القاضي قراره بهذا الشأن على فلسفة التفسير التشريعي للقاضي.

ج. تنطبق على هذه الحالة قاعدتان: الأولى، «يجب أن تُفسر حرفياً التشريعات التي تنتقص من القانون العام»، أما الثانية فهي: «يجب أن تُفسر ليبرالياً التشريعات الإصلاحية». وإذا كانت فلسفة القاضي في تفسير القانون تسمح بالتبرير بأحد قاعدتي التفسير التشريعي، تكون لديه الحرية في أن يبت في الأمر بأية طريقة، ويبرر ذلك بإحدى هاتين القاعدتين.

د. يحدد القاضي الذي تتبع فلسفته في التفسير التشريعي قاعدة الضرر في البداية المشكلة الاجتماعية التي يستهدف القانون حلها. ويحدد التقرير البحثي بشكل واضح تلك المشكلة على أنها انزعاج المشاة في المتنزهات من استخدام المركبات المزودة بمحرك والدراجات وألواح التزلج. ومن ثم أقر التشريع الحل المتمثل في حظر دخول «المركبات» إلى المتنزهات. ويبدو أن «المركبة» تتكون من شيء يسير على عجلات ويتحرك بسرعة مما يسبب خطراً وإزعاجاً للمشاة الذين يسيرون على الرصيف أو الممر ذاته. وقد يبدو أن الزلاجات تقع في نطاق هذا التعريف. وباتباع قاعدة الضرر، من المرجح أن يؤيد القاضي لائحة تحظر دخول الزلاجات إلى المتنزهات.

تمرين 12-5: تعريفات

1. «في هذا القانون يقصد بتعبير «سفينة تسير بالطاقة» سفينة يتبين بعد معاينتها أنها تتحرك كلياً أو جزئياً بالبخار أو الطاقة الميكانيكية أو الكهربائية».
2. «في هذا القانون يشمل تعبير «شركة بترول» شركة البترول غير المقيمة التي تتعامل في منتجات البترول داخل الولاية».
3. « 1. لا يجوز لشخص أن يضيف ماء أو أية مادة أخرى أو أي شيء آخر إلى اللبن كامل الدسم، أو منزوع الدسم، أو منزوع الدسم كلياً أو جزئياً».

2. إذا ثبت للقاضي أن شخصاً قد خالف نص المادة (١)، يحكم القاضي على هذا الشخص بأنه مذنب بارتكاب جريمة ».

4. «المادة (٥)، المعاينة الدورية.

1.، في هذا القانون، يقصد بعبارة «المعاينة الدورية» المعاينة التي تتم تنفيذاً للمادة الفرعية (٢)

2. تنفيذاً للإجراءات التي حددها المدير، يجري مالك الطائرة، مرة واحدة في كل ١٢ شهراً شمسيا، معاينة كاملة ليتأكد من صلاحية الطائرة للطيران وسلامة جميع مكوناتها ونظمها.

المادة (١٤٦). تعريفات. في هذا القانون –

... يقصد بعبارة «المعاينة الدوريةس المعنى المذكور قرينها في المادة ٥(١)».

5. «في هذا القانون، يقصد بتعبير «الألعاب النارية» تركيبة قابلة للاشتعال أو الانفجار، أو مادة أو مركب مواد أو مواد جاهزة يكون لها غرض، أو يكون المصنع الذي صنعها قد أعدها بغرض إحداث أثر مرئي أو مسموع، أو اشتعال أو فرقعة أو انفجار».

تمرين : إدخال حواشٍ سفلية في مشروع القانون

«(حاشية سفلية) ١. نظراً إلى أن المناقصة التي تتجاوز قيمتها مليون دولار أمريكي قد تكون لها آثار ضمنية على الخطط المالية للحكومة، ينبغي أن تضم لجنة المناقصات ممثلاً عن وزارة المالية ليضمن أخذ تلك الآثار في الاعتبار بشكل مناسب».

الفصل الثالث عشر، النواحي الشكلية، التعديلات

تمرين 13-3: تاريخ سريان مشروع القانون

2. «يدخل هذا القانون حيز التنفيذ في الأول من يونيو ١٩٩٨».

3. «يدخل هذا القانون حيز التنفيذ بعد تسعين يوماً من موافقة الرئيس عليه».

4. 1. على مستوى الإقليم، يدخل هذا القانون حيز التنفيذ في تاريخ يحدده الرئيس بقرار منه،

2. يجوز للرئيس أن يحدد تاريخاً مختلفاً للأقاليم المختلفة».

5. «تدخل هذه اللوائح حيز التنفيذ بعد أسبوعين من نشرها في الجريدة الرسمية».

تمرين 13-4: مواد الأثر الرجعي***

1. «المادة (١). تعديل بشأن صلاحية براءات تأسيس الشركات. يلغي هذا القانون المادة (١٩) من قانون الشركات، ويستبدل بها ما يلي:

«المادة (١٩). براءات تأسيس الشركات: تاريخ السريان. تدخل براءة تأسيس الشركة حيز التنفيذ في التاريخ الذي يوقع فيه الوزير أو وكيل الوزير المعين التوقيع الثاني على البراءة.»

«المادة (٢). التعديل: صحة براءات التأسيس القائمة. يعدل هذا القانون قانون الشركات بإضافة المادة ١٩(أ) التالي نصها:

«المادة ١٩(أ). صحة براءات التأسيس القائمة. لا يجوز لمحكمة أن تلغي براءة تأسيس موقعة من وكيل عن الوزير قبل تاريخ سريان هذه المادة ارتكانًا فقط إلى أن الوزير قد فوض وكيلاً عنه كي يوقع على براءة التأسيس.» »

2. «المادة (٢٣). الأثر الرجعي.

1. لا يجوز لوكيل نيابة أن يقاضي، ولا لمحكمة أن تدين شخصًا على جريمة ارتكبها طبقا لقانون جرائم الشذوذ الجنسي قبل إلغائه.
2. على الشخص المسئول عن وثائق أو ملفات تتضمن سجلاً بالقبض على شخص ما أو اتهامه أو إدانته بموجب قانون جرائم الشذوذ الجنسي الملغى، أن يحذف هذا السجل من تلك الوثائق أو الملفات.
3. على مأمور السجن الذي يوجد لديه محتجز تم احتجازه بسبب إدانته بموجب قانون جرائم الشذوذ الجنسي الملغى أن يطلق سراح هذا الشخص على الفور.
4. لا يجوز أن يعاني شخص من فقدان للأهلية حاليًا بسبب إدانة تمت بموجب قانون جرائم الشذوذ «الجنسي الملغي».

3. «يؤيد هذا القانون صحة أي زواج عقد مراسمه مايكل سميث بصفته المنتحَّلة كشخص مفوض قانونًا بأداء مراسم الزيجات.»

تمرين 13-6: مادة السريان المؤقت

«ينتهي سريان هذا القانون بعد خمس سنوات من تاريخ بدء سريانه، ما لم يُجدد بقرار برلماني».

تمرين 13-7: نطاق السريان

1. «يسري هذا القانون على أي فعل يحدث في أي مكان من العالم».
2. « أ. لا يسري هذا القانون إلا على المدن التي يزيد عدد سكانها على ١٠,٠٠٠,٠٠٠ نسمة».
   ب. «يكون للمدينة التي يزيد عدد سكانها على ١٠,٠٠٠,٠٠٠ نسمة نظام معاشات لضباط الشرطة وفقاً لهذا القانون».
3. «تسري هذه اللوائح فقط على مقاطعة (...)».
4. أ. «لا يسري هذا القانون إلا على الأشخاص الذين يعانون من مرض معدٍ خطير تحدده لائحة يصدرها الوزير في حكم المادة (٢١٣)».
   ب. «في هذا القانون، يقصد بعبارة «مرض معدٍ خطير» مرضًا تحدده اللائحة الصادرة عن الوزير في حكم المادة (٢١٣)».
   ج. «يجوز لمسئول طبي كبير أن يأمر بأن يُحجز في الحجر الصحي أي شخص يعاني من مرض معدٍ خطير يكون قد حدده الوزير في لائحة تصدر في حكم المادة (٢١٣).»

تمرين 13-8: التعديلات

1. أ. (التعديل المباشر): «يعدل هذا القانون المادة (٢٣) من قانون الغابات (بشأن طلبات الحصول على تصاريح بقطع أشجار) على النحو التالي:
   1. بإضافة الكلمات «أو أخشاب» بعد الكلمات زتصريح بقطع أشجارس؛
   2. كلمات زإدارة حماية البيئةس بكلمات زإدارة الغاباتزس.
   ب. (الإلغاء ثم إحلال التشريع الجديد): زألغيت المادة (٢٣) من قانون الغابات، واستبدل بها ما يلي:
   «المادة (٢٣). على من يرغب في استخراج تصريح بقطع أشجار أو أخشاب أن يقدم طلباً إلى إدارة حماية البيئة، بالشكل الذي حددته الإدارة.» »
   ج. (الشطب والإضافة) : زتعدل المادة (٢٣) من قانون الغابات على النحو التالي:
   «المادة (٢٣). على من يرغب في استخراج تصريح بقطع أشجار أو أخشاب أن يقدم طلباً إلى إدارة حماية البيئة، بالشكل الذي حددته الإدارة».
2. «تُلغى المادة (٥٥) من قانون البناء، ويستبدل بها ما يلي:
   «المادة (٥٥). باستثناء ما هو منصوص عليه في المادة الفرعية (٢)، لا يجوز لأي شخص باستثناء من يحمل رخصة سباك متمرس أن يركب أو يصلح مواسير مياه أو صرف صحي تحت الأرض.

2. بصرف النظر عما ورد بالمادة الفرعية (١)، إذا كان مالك العقار سيقوم بأعمال السباكة الفعلية، فيجوز له أن يركب أو يصلح مواسير المياه أو مواسير الصرف الصحي تحت الأرض في ذلك العقار.»

تمرين 13-9: المواد الانتقالية

1. «لا شيء في هذا القانون يتطلب هدم أو إعادة تشييد مبنى قائم بشكل قانوني في البلدية وقت دخول هذا القانون حيز التنفيذ».

2. «لا يؤثر هذا القانون في الحقوق المكتسبة للموظفين المدنيين بالأقاليم في المعاشات المرتبطة بخطط المعاشات الخاصة بالأقاليم».

3. «المادة (١٥). أحكام انتقالية.

1. ينقل هذا القانون إلى الهيئة الجديدة الممتلكات العقارية والشخصية للمصلحة القديمة، بما في ذلك الممتلكات العقارية والشخصية المتصلة بخطة معاشات عمال البريد».
2. تتحمل الهيئة الجديدة التزامات اتفاقية التفاوض الجماعي القائمة بين كل من المصلحة القديمة واتحاد عمال البريد.
3. توظف الهيئة الجديدة موظفي المصلحة القديمة الذين تشملهم اتفاقية التفاوض الجماعي تنفيذًا لبنود هذه الاتفاقية.
4. توظف الهيئة الجديدة، لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات بعد سريان هذا القانون، موظفي المصلحة القديمة الذين لا تغطيهم اتفاقية التفاوض الجماعي بشروط التعاقد ذاتها التي كانت المصلحة القديمة توظفهم بها يوم دخول هذا القانون حيز التنفيذ.
5. تتحمل الهيئة الجديدة التزامات المصلحة القديمة بموجب خطة المعاشات الخاصة بالمصلحة القديمة.»

الفصل الرابع عشر: الصياغة من أجل تعزيز حكم القانون ودرء الفساد

تمرين 14-3: الحد من نطاق السلطة التقديرية

1. «المادة (٢٣). نظام الخدمة الوطنية.

1. مع مراعاة ما ورد بالمادتين الفرعيتين (٢) و(٣)، ينشئ الجهاز ويشغل نظامًا للخدمة الوطنية، يوظف، لمدة عام واحد، خريجي الجامعة الوطنية بعد تخرجهم منها.

2. يؤدي الشخص المعين بموجب المادة الفرعية (١) عملاً له أهمية قومية وفق ما يسنده إليه الجهاز، بالمرتب ذاته، وتحت ظروف معيشية ووظيفية مشابهة لتلك الخاصة بالمجندين الجدد في الجيش بوصفهم جنودًا.

3. وعند إنشاء وتشغيل نظام الخدمة الوطنية، يجب على الجهاز أن يأخذ في الحسبان:

أ. ضرورة أن يرسخ في نفوس خريجي الجامعة حس بالانضباط في الخدمة من أجل المصلحة الوطنية، وخاصة مصلحة أفقر الفئات الفقيرة؛

ب. والاحتياجات الخاصة للخريجين الجدد من ذوي الاحتياجات الخاصة؛

ج. واحتياجات الحكومة الوطنية والمحلية لبناء الطرق والجسور، ونظم الري، والمدارس، والمباني العامة، ونظم حفظ المياه، والمرافق الصحية، وتحسين مرافق المتنزهات الوطنية، وحماية البيئة؛

د. وكمية الأموال التي توفرها الحكومة للجهاز.

المادة (٢٤). اللوائح. (١) مع مراعاة ما ورد بالمادة الفرعية (٢)، يجوز للجهاز أن يضع لوائح لتحقيق أهداف هذا القانون.

(٢) وقبل أن يضع الجهاز أية لوائح تنفيذًا للمادة الفرعية (١)، عليه أن:

أ. ينشر مسودة اللائحة المقترحة في جريدة واسعة الانتشار بالبلد، مرفقًا بها بيان بأسباب وضع اللائحة، ويدرج في الإعلان دعوة للجمهور كي يدلوا بتعليقاتهم على اللائحة المقترحة، مع تحديد آخر موعد لتقديم التعليقات والعنوان الذي ترسل إليه؛

ب. يعقد، في غضون فترة زمنية لا تقل عن ثلاثين يوماً ولا تزيد على تسعين يوماً بعد تاريخ النشر، وفي أثناء الفصل الدراسي بالحرم الجامعي للجامعة الوطنية، جلسة علنية بشأن اللوائح المقترحة؛

ج. تنشر المسودة النهائية للائحة مرفقة ببيان بالتعليقات التي وصلت بشأنها ولم تؤخذ في الحسبان عند إعادة صياغة اللائحة، مع ذكر أسباب عدم أخذها في الحسبان»

2. «المادة (٣). (١) في هذا القانون، يقصد بالكلمات التالية المعاني المذكورة قرين كل منها:[5]

أ. «جهاز»: المسئول أو المنظمة المخولان[6] قانونًا إصدار قرارات أو سن تشريعات فرعية؛

ب. «لجنة»: لجنة تفاوض معينة تنفيذًا للمادة (...)؛

5. ضع التعريفات عند أول موضع في مشروع القانون تستخدمها فيه، وأشر إليها في قسم التعريفات (في بداية مشروع القانون أو نهايته، حسب اختيار المشرع) عن طريق الإحالة إلى تلك المادة الفرعية.

6. «مُنحت له» (انظر المسودة، المادة الفرعية (١)، تستخدم صيغة المبني للمجهول دون داعٍ).

ج. «تفاوض تنظيمي»: المفاوضات التي تجريها لجنة معينة بهدف صياغة قرار أو لائحة فرعية.

2. مع مراعاة ما ورد بالمادة الفرعية (٣)، يجوز للجهاز أن يأمر كتابياً بإجراء تفاوض تنظيمي بوصفه إجراء مسبقًا للموافقة على قرار أو سن تشريع فرعي، إما باعتباره إجراء مكملاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة (...) أو بديلاً لها.

3. يجوز للجهاز تنفيذًا للمادة الفرعية (٢) أن يأمر بإجراء تفاوض تنظيمي، وذلك فقط إذا أرفق الجهاز الأمر المذكور في المادة الفرعية (٢) بالنتائج التي تم التوصل إليها في شكل كتابي، مع بيان الأسباب[7]، التي تجعل التفاوض التنظيمي، سواء كان مكملاً للإجراءات التي تتطلبها المادة (...) أو بديلاً لها، يخدم المصلحة العامة بشكل أفضل من هذه الإجراءات بمفردها[8]، و[9]:

أ. المصلحة العامة[10] تقتضي وجود قاعدة محددة؛

ب. القاعدة المقترحة تؤثر تأثيراً كبيراً في عدد محدود فقط[11] من المصالح التي يمكن تحديدها؛

ج. ثمة احتمال معقول أن يعين[12] المسئول أو الجهاز لجنة بها تمثيل متوازن من الأشخاص الذين:

١. يستطيعون أن يمثلوا بشكل ملائم المصالح المحددة في الفقرة الفرعية (ب)؛

٢. ويتفاوضون بنية حسنة بغية الوصول إلى إجماع حول القاعدة المقترحة؛

د. ثمة احتمال معقول أن تصل اللجنة إلى إجماع حول القاعدة المقترحة في غضون فترة زمنية يحددها الجهاز[13]؛

هـ. الجهاز متوافر لديه موارد كافية[14] تدعم جهود لجنة التفاوض، بما في ذلك المساعدة الفنية؛

و. إذا أمر الجهاز بعقد مفاوضات كإجراء مكمل لإجراء الإخطار والتعليق:[15]

---

7. إن منح سلطة تقديرية واسعة لمسئول دون إلزامه بتبرير ممارسة هذه السلطة كتابيًا يفسح له المجال كي يتخذ قرارات رغم تجاهله بعض أو كل المعايير الموضحة في القانون.

8. إن الإلزام بالتوصل إلى نتيجة مفادها أن التفاوض التنظيمي «يخدم المصلحة العامة بشكل أفضل»، يضع معياراً أقل بكثير من إلزام المسئول بالتوصل إلى أن التفاوض التنظيمي يخدم المصلحة العامة بشكل أفضل من إجراء الإخطار والتعليق وحده.

9. توجب المسودة على المسئول ألا يأخذ «في حسبانه» سوى الاعتبارات السبعة. ويدل هذا ضمناً على أنه حتى لو لم تظهر بعض هذه الاعتبارات، فبإمكان المسئول أن يتوصل رغم ذلك إلى أن قرار اللجوء إلى التفاوض التنظيمي يخدم المصلحة العامة. ويبدو من غير المرجح أن يخدم ذلك أهداف مشروع القانون.

10. ينص مشروع القانون على أنه يجب على المسئول أن يتوصل إلى أن التفاوض التنظيمي «سوف يكون ملائماً للمصلحة العامة». تجنب استخدام فعل «يكون» في صياغة التشريعات.

11. دائمًا ما تؤثر اللائحة في عدد محدود من الأشخاص على الأقل. تبدو كلمة «فقط» ضرورية في هذا السياق لتجنب أي غموض.

12. يفترض ذلك أن الجهاز سوف يعيِّن اللجنة. وفي حال صحَّ هذا الافتراض، فإن على مشروع القانون أن يخول الجهاز صراحة القيام بذلك، ويحدد إجراءات التعيين. ولكن هذه المسودة لا تتعرض لتلك الأحكام.

13. ورد في مشروع القانون الأصلي زفي غضون فترة «منية محددة»؛ لذلك تستخدم المسودة الحالية عبارة أقل غموضاً.

14. عبارة «موارد كافية» بمفردها، لا تعني الكثير؛ فلأي غرض هي «كافية»؟

15. عبارة «الموضح في الفقرة (١)» الواردة في المسودة لا تضيف كثيرًا إلى معنى الجملة.

١. فإن المفاوضات[16] لن تؤخر بشكل كبير عملية الإخطار بوضع القاعدة المقترحة أو إصدار القاعدة النهائية؛

٢. فسيبني الجهاز - بقدر ما أمكنه ذلك قانونًا - مسودة القاعدة المقترحة على إجماع اللجنة؛

٣. وإذا قرر الجهاز كتابيًا، وفي هذه الحالة فقط دون سواها، أن يخصص الموارد المذكورة في الفقرة الفرعية (ج) بوصفها ضرورية لاستكمال القاعدة المقترحة».

5. يمنح مشروع القانون الوزير سلطة تقديرية غير مقيدة، دون وجود أية فرصة للاعتراض على أي قرار ينم عن احتيال أو تحيز أو عدم قانونية بغية إبطاله. لذلك، يجب أن يقيد الصائغ في مشروع القانون المعادة صياغته هذه السلطة التقديرية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تعاد صياغة مشروع القانون على النحو التالي:

المادة (١٧). تخصيص مياه مجرى مائي.

1. في هذا القانون، يقصد بمصطلح «مجرى مائي» ينهرًا، أو جدولاً، أو قناة ري.

2. ومع مراعاة أحكام هذه المادة، إذا كان ثمة مستخدمان أو أكثر للمياه المتدفقة من مجرى مائي، فإن على الوزير أن يحدد بأمر منه نسبة المياه التي يجوز لكل مستخدم أن يأخذها من المجرى المائي.

3. يجوز لشخص له أرض مجاورة للمجرى المائي أن يقدم تظلمًا كتابيًا على أمر صادر من الوزير تنفيذًا للمادة الفرعية (٢).

4. وبمجرد استلام تظلم كتابي مقدم حسب القواعد المنصوص عليها بالمادة الفرعية (٣)، يعقد الوزير جلسة استماع للنظر في التظلم، مع إخطار المستخدمين المجاورين الآخرين لمياه هذا المجرى قبل فترة لا تقل عن ثلاثين يوماً، ولا تزيد على تسعين يوماً بعد تسلم التظلم.

5. يجوز في جلسة الاستماع المذكورة في المادة الفرعية (٤) أن يحضر المستخدمون المجاورون شخصياً أو من خلال محامٍ، ويقدموا الأدلة ويترافعوا في القضية شفاهة وكتابة.

6. يصدر الوزير أمراً كتابيا تنفيذًا للمادة الفرعية (٢)، مع إبداء الأسباب، في مدة لا تقل عن ثلاثين يوماً بعد انتهاء جلسة الاستماع.

7. يتأكد الوزير عند إصداره أمراً تنفيذًا للمادة الفرعية (٢) من أنه:

أ. إذا كان المجرى المائي يشكل قناة صالحة للملاحة، فستظل كمية المياه المتبقية في المجرى المائي بعد تحويل المياه إلى الملاك المجاورين كافية للحفاظ على قدر معقول من الملاحة في القناة؛

ب. ومع مراعاة الفقرة (أ)، يحصل مختلف مستخدمي مياه المجرى المائي على حقوق في الأخذ من مياه المجرى المائي بما يتناسب مع عدد أفدنة الأرض التي يزرعونها.

8. يجوز للمستخدم المجاور المتضرر من الأمر الصادر من الوزير أن يطعن فيه أمام المحكمة العليا للمقاطعة التي يمتلك فيها الشخص المتضرر أرضًا مجاورة للمجرى المائي، شريطة أن يرتكن الطعن فقط إلى أسباب الاحتيال، أو التحيز، أو عدم القانونية.

تمرين 14-4: المعاقبة على السلوكيات الفاسدة

1. لكي تضع إطارًا عامًا لطبيعة ونطاق المشكلة الخاصة برشوة المسئولين رفيعي المستوى في بلدك:

أ. ضع إطارًا عامًا لأي أدلة ظهرت في السنوات القليلة الماضية تتعلق بحصول المسئولين رفيعي المستوى على فرص للسفر، أو سيارات غالية، أو منشآت سكنية، أو أموال نقدية بشكل مباشر أو غيرها من الأموال للتأثير في قراراتهم، أو ارتكابهم جرائم اختلاس أو إساءة استخدامهم لموارد الحكومة، أو محاباتهم لأقاربهم. في أي المجالات الحكومية تشير الأدلة إلى شيوع إحدى هذه الممارسات؟

ب. ضع إطارًا عامًا يحدد ماهية السلوكيات التي تشكل هذه الأنماط المتعددة للفساد وعمن تصدر (هل هم مسئولون رفيعو المستوى يحصلون على رشاوى؟ أم أفراد أثرياء أو شركات محلية أو أجنبية كبيرة تقدم هذه الرشاوى؟ أم ضباط شرطة ووكلاء نيابة يغضون الطرف عن الفساد؟ أم قضاة يعفون عن المسئولين الفاسدين مع تأنيبهم تأنيبًا خفيفًا؟)

2. لكي تضع إطارًا عامًا للأسباب الممكنة للسلوك الفاسد الجلي الصادر من المسئولين الحكوميين رفيعي المستوى، ادرس قائمة فحص الروكيبي.

أ. ضع إطارًا عامًا للقواعد السارية (القوانين واللوائح) التي تبدو ذات صلة، مثل: ما نطاق السلطة التقديرية التي تمنحها هذه القواعد للمسئولين عند صنع أنواع القرارات موضع البحث؟ وما إذا كانت هذه القواعد تحدد أي معايير أو إجراءات، أم لا؟ وهل ثمة جهاز رقابي وعقابي لديه موارد مالية وبشرية كافية لكشف السلوكيات الفاسدة والمعاقبة عليها؟ وما أحكام «الإبلاغ عن الفساد» الموجودة؟ وما مدى فعاليتها؟ وما النظام الذي تنص عليه هذه القواعد للاعتراض على القرارات؟

ب. ضع إطارًا عامًا لفرضياتك حول الفرص المهيأة للمسئولين رفيعي المستوى لقبول الرشاوى؛ وطبيعة الإجراءات التي تتيح لهم قبول الرشاوى؛ ومصالحهم وأيديولوجياتهم.

3. إطار عام ممكن لتنظيم مشروع قانون مقترح يستهدف الحد من السلوك الفاسد للمسئولين رفيعي المستوى المتمثل في قبول الرشاوى النقدية أو العينية.

أ. عنوان القانون وأهدافه (الحد من الرشاوى التي تقوض، من خلال أثرها في قرارات المسئولين رفيعي المستوى، الجهود الرامية إلى إحداث تحولات في المؤسسات الحكومية الرئيسة.)

ب. أهداف القانون (منع المسئولين الحكوميين رفيعي المستوى من قبول الرشاوى بحيث يتسنى ضمان اضطلاعهم بالمسئوليات المنوطة بهم بما يحقق المصلحة العامة؛ واقتضاء وجود معايير وإجراءات واضحة لقرارات المسئولين، فضلاً عن المصارحة، والمساءلة، والمشاركة الكافية في صنع قرارات المسئولين، وخاصة من جانب المحرومين على مدار التاريخ).

ج. مواد المخاطبين بمشروع القانون، أي، المواد التي:

1. تنص على أنه في حالة عدم وجود معايير محددة في مشروع القانون، على المسئول أن يمارس سلطة

تقديرية كي ينفذ أهداف القانون التي يعتزم العمل بموجبها؛ وأن يمارس هذه السلطة كتابيًا مع إبداء الأسباب؛ وقبل ممارسة هذه السلطة، عليه أن يستمع إلى الأطراف المعنية، وأن تتمكن هذه الأطراف والجمهور من المشاركة في صنع القرار؛

٢. تحظر الممارسات الفاسدة (الرشوة، محاباة الأقارب، الاختلاس، إلخ).

د. تطبيق القانون (بإنشاء جهاز رقابي مستقل، لديه سلطات وموارد مالية وبشرية كافية لمراقبة سلوكيات المسئولين رفيعي المستوى ومعاقبهم على الخاطئة منها؛ وتوفر الحافز والحماية للمبلغين عن السلوكيات الفاسدة؛ وتقدم تقارير دورية إلى مجلس الوزراء والهيئة التشريعية).

هـ. العقوبات والتظلمات (نطاق الغرامات، السجن لانتهاك القانون؛ والدور المبدئي للجهاز في كشف المسئولين الفاسدين، ومحاكمتهم، ومعاقبتهم؛ والطعن في القرارات أمام المحاكم بشكل رسمي فقط).

و. متفرقات (التعريفات، والأحكام الاستتباعية، وأحكام السريان الزماني)