



## الباب الثاني



النظرية التشريعية ومنهج حل المشاكل: أساس مهام المشرع



## الفصل الخامس: مقدمة للنظرية التشريعية ومنهج حل المشاكل

تمهيد:

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

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

- أ- الاستخدامات العامة للنظرية التشريعية والخطوات الأربع لمنهجها الخاص بحل المشاكل؛
- ب- نطاق الأسباب المحتملة لسلوكيات المنحرفة التي تشكل مؤسسات مختلة وظيفيا؛
- ج- أهمية الموازنة بين التكاليف والمزايا الاجتماعية والاقتصادية للتدابير التشريعية البديلة التي يفرضها المنطق؛
- د- لماذا يجب عليك أنت وزملائك أن تطلبوا من مقدمي مشروع القانون أن يرفقوا مع مشروع القانون المهم تقريرا بحثيا يبرر من ناحية النظرية التشريعية مشروع القانون ويبين أثره الاجتماعي المرجح؛
- هـ- لماذا يجب على مقدمي مشروع القانون أن يقوموا بتضييق نطاقه؛
- و- ما يمكن أن تتعلمه من التاريخ ومن تجارب البلدان الأخرى في استخدام القانون للمساعدة في حل مشاكل مشابهة؛
- ز- قائمة فحص بأسئلة يمكن أن تطرحها للحصول على المعلومات التي تحتاجها لتقييم مشروع القانون.



## أ. منهج لحل المشاكل، دليل لطرح الأسئلة وتقييم مشروعات القوانين

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

### ١. استخدام النظرية كمرشد عام

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

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

(ب) بأية تكلفة اقتصادية واجتماعية سيتم ذلك؟

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

خذ، على سبيل المثال، مشروع قانون لتحويل جهاز للتوسع الزراعي من جهاز يخدم كبار المزارعين التجاريين إلى جهاز تتمثل مهمته الرئيسية في تحسين أساليب الزراعة وإنتاجيتها بالنسبة لصغار الفلاحين. ما هي الحقائق التي تحتاجها لتقييم هذا المشروع؟ إن عليك في مواجهة السلوكيات المسببة

للمشكلة وقلة الموارد البحثية، أن تقرر مسبقاً أي المجالات تستحق البحث فيها بشكل تفصيلي؛ وبمعنى آخر، ما هي أنواع الحقائق التي من المرجح أن يثبت أنها ذات صلة بالموضوع.

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

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

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

#### أ. وظيفة النظرية التشريعية

لا يقدم هذا الدليل صندوقاً داخله كنز، بل يقدم صندوقاً داخله أدوات. إذ تقدم لك نظريته التشريعية (بما في ذلك النموذج الذي يشرح السبب وراء تصرف الناس على النحو الذي يتصرفون



به في مواجهة قاعدة قانونية، ومنهج حل المشاكل الموضح في القسم الفرعي الثاني أدناه) مرشدا يساعذك في تحليل التأثير المحتمل للقانون على سلوكيات الأطراف الاجتماعية الفاعلة ذات الصلة.

وتستند تلك النظرية إلى حقيقة مؤداها أن كل المشاكل الاجتماعية تعكس أنماطا سلوكية متكررة؛ أي أنها في حد ذاتها تشكل «مؤسسات». ولن يتمكن القانون من المساعدة في حل تلك المشاكل إلا من خلال إعادة توجيه السلوكيات المختلفة وظيفيا. ويهدف النموذج الموضح في صفحة ٢٧ إلى تفسير السبب وراء تصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به، في ظل القوانين والظروف القائمة. ويمثل ذلك أداة أساسية لإيجاد الأدلة الضرورية وتقديرها بغية تحديد ما إذا كان مشروع القانون من المرجح أن تنتج عنه سلوكيات جديدة لحل مشكلة اجتماعية معينة.

#### ب. وظيفة النظرية العامة

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

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

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

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

## النظرية العامة كوصف استعاري

### استخدام النظرية كوصف استعاري

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

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

وعلى النقيض من وضع سياسات استناداً إلى «النظرية العامة» بوصفها استعارة للعالم الواقعي، يؤكد هذا الدليل أن النظرية العامة يمكن، في أفضل الأحوال، أن ترشد في صياغة الفرضيات المحتملة البديلة واختبارها لتفسير ما هو قائم من سلوكيات منحرفة. وأياً كانت نظريتهم العامة، لا يستطيع المشرعون أن يستخدموها كوصف استعاري للعالم الواقعي. ذلك أنهم إذا سئوا القوانين بناء على





استعارات، أيا كان مصدرها، فسيستون في معظم الأحيان قوانين يزعمون أنها ستحسن من حياة الناس، ولكنها في الواقع، لا تحسنها.

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

## ٢. استخدام منهج النظرية التشريعية في حل المشاكل

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

## الغايات والوسائل والتدرجية

### مناهج أخرى: الغايات والوسائل والتدرجية

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

ويعتبر منهج الغايات والوسائل أن الغايات والأهداف التي يعلن عنها واضعو السياسات أمر مسلم به. ثم يضع مستخدمو المنهج حولا تشريعية بديلة للوصول إلى تلك الأهداف، ويختارون الحل الذي يبدو، بالنسبة لهم، مبشرا بأكثر النتائج فعالية من الناحية الاجتماعية.

ويتبنى منهج الغايات والوسائل، ضمنا، منهج الفلسفة الوضعية في الفصل بين الحقائق والقيم.

ويرفض الاعتراف بارتباط البحث عن الحقائق بتحديد الأهداف الأساسية للقانون، تاركا القرار الحاسم «لقيم» واضعي السياسات. (في منهج الغايات والوسائل، يستخدم واضعو السياسات الحقائق في المقام الأول للموازنة بين تكاليف ومزايا الوسائل البديلة لبلوغ الأهداف المحددة مسبقا.) وفي الواقع، فإنه عن طريق افتراض أنه لا أحد يستطيع أن يستخدم الحقائق والمنطق للتساؤل عن قرار متصل بالأهداف، فإن منهج الغايات والوسائل يترك بذلك حتما أهداف القانون لأولئك الذين همسكون بزمام السلطة. ومن ثم، يتخذ المنهج لنفسه قالباً فاشستياً حتماً.

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

### (أ) منهج حل المشاكل

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

الخطوة الأولى: تحديد المشكلة الاجتماعية.

لكي تفهم طبيعة ونطاق المشكلة الاجتماعية التي يقترح مشروع القانون معالجتها، عليك أن تطرح سؤالين. أولاً، أنت بحاجة إلى معلومات خاصة بالبلد تتعلق بالمظهر السطحي للمشكلة: ما هي الحقائق التي يمكن أن يقدمها أنصار مشروع القانون لدعم وصفهم لطبيعة المشكلة ونطاقها؟ ثانياً، بما أن القوانين لا تستطيع أن تتعامل إلا مع السلوكيات (انظر صفحة ٣٧)، اطرح أسئلة لتكتشف الأطراف الاجتماعية الفاعلة، بما في ذلك المسؤولين التنفيذيين، وما تفعله لخلق تلك المشكلة الاجتماعية أو زيادة حدتها. وما لم تعرف بالضبط من المسؤول عن التصرفات التي تشكل المشكلة الاجتماعية



وماهية تلك التصرفات، لن تستطيع تحديد التأثير المحتمل لمشروع القانون بشكل هادف.

الخطوة الثانية: تقديم التفسيرات وإثباتها.

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

الخطوة الثالثة: اقتراح الحل.

بمجرد افتناعك بأن الحقائق تبرر تفسيرات السلوكيات الحالية المسببة للمشكلة، يمكنك أن تحدد ما إذا كانت الأحكام في مشروع القانون - خاصة الأحكام التنفيذية - يبدو من المرجح منطقياً أنها ستغير أو تتخلص من تلك المسببات، وستشجع على مزيد من السلوكيات المرغوب فيها. اطلب دائماً من مقدمي مشروع القانون أن يصفوا الحلول البديلة التي وضعوها في اعتبارهم، وتكاليف ومزايا تلك البدائل، وكذلك تكاليف ومزايا مشروع القانون الذي أمامك. واطلب منهم بشكل خاص أن يصفوا الأثر المحتمل لمشروع القانون على المجموعات والمصالح التي لا تحظى بتمثيل كبير في أروقة السلطة مثل: النساء، والأطفال، والفقراء، والأقليات، والاهتمامات المرتبطة بحقوق الإنسان، والمسائل المتصلة بحماية البيئة (انظر القسم ج أدناه).

الخطوة الرابعة: الرقابة على تنفيذ القانون الجديد وتقييمه.

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

ب. الحصول على الحقائق

إن طلب أدلة من المسؤولين الوزاريين أو من غيرهم من مقدمي مشروعات القوانين تبرر الإجراءات

التفصيلية الواردة في مشروعاتهم ليست مهمة مرعبة كما تبدو للوهلة الأولى. فالمشاكل الاجتماعية لا تؤدي عادة إلى صياغة التشريعات إلا بعد أن تكون قد استمرت لفترة طويلة. وبإمكان المسؤولين الوزاريين، والأكاديميين، والناشطين عادة أن يقدموا الحقائق ذات الصلة (انظر الفصل السابع أدناه).

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

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

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

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



القواعد The Rules: يركز النموذج الموضح في صفحة ٣٧ على السؤال التالي: لماذا يتصرف الناس على النحو الذي يتصرفون به عند مواجهة قاعدة قانونية؟ وفي الحقيقة، لا يتصرف الناس على هذا النحو عند مواجهة قاعدة قانونية فقط، بل عند مواجهة قفص كامل من القوانين.

## استفهام القانون في تفسير السلوك

مثال يبين كيف يمكن أن يساعد القانون القائم في تفسير السلوك

إفرض أن الناس يلوثون الأنهار، على الرغم من وجود قانون يحظر ذلك. ربما تشير أحكام القانون إلى عدة تفسيرات ظاهرية لهذا السلوك. أولاً، ربما أن أحكام القانون القائم لا تحظر إلقاء النفايات في الأنهار، أو لا تلزم جهازاً معيناً بأن يعمل على منع ذلك. ثانياً، ربما أن صياغة القاعدة تمنح الجهات المتسببة في التلوث أو المسؤولين التنفيذيين حرية واسعة للتصرف لتحديد كيفية التصرف، مما يتيح لهم مجالاً للاستجابة لدوافع غير مناسبة. ثالثاً، ربما أن أحكام القانون تجيز بل ربما تخوّل المسؤولين التنفيذيين استخدام إجراءات لاتخاذ القرار لا تتسم بالشفافية ولا تخضع للمساءلة مما يسهل عليهم السماح بالسلوكيات المسببة للتلوث (فكر في الفساد). رابعاً، ربما لا يكون واضحاً للجهات المتسببة في التلوث الشروط التي يفرضها القانون بسبب اللغة الغامضة أو المربكة. خامساً، ربما تكون هناك قواعد أخرى تجعل الالتزام بالقانون مستحيلاً من الناحية الواقعية. فعلى سبيل المثال، قد تلزم القاعدة الشركات بأن تتخلص من النفايات دون أن توفر لها مكاناً بديلاً لتتخلص فيه من تلك النفايات.

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

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

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

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

الفرصة Opportunity:

هل تسهل الظروف السلوكيات المسببة للمشكلة؟

أولاً، هل تخلق الظروف فرصة للطرف الفاعل ذي الصلة كي يسيء التصرف؟ إذا كان الأمر كذلك، يجب على القانون الجديد أن يحاول تغيير البيئة ليصعب القيام بذلك السلوك. فعلى سبيل المثال، إذا كان مسئولو الجمارك، في وظيفة ميدانية بعيدة عن الأعمى، يتقاضون رشاوى، يمكن أن يوجب القانون مراقبتهم بكاميرات خفية، أو ضرورة قيام المفتشين بزيارات غير معلن عنها. وإذا كان مفتشو المناجم يأتون إلى المنجم، ويقابلون المدير فقط على انفراد، ثم يحررون للمنجم، على الرغم من خطورة ظروف العمل فيه، شهادة صحية تؤكد خلوه من المخالفات، يمكن أن يصدر حكم تشريعي فعال يحظر على المفتش التحدث مع مدير المنجم دون وجود ممثل عن اتحاد العمال ينوب عن عمال المنجم ليتمكن بسهولة من سماع الحوار الدائر.

ثانياً، هل تتوفر للأطراف الفاعلة ذات الصلة فرصة لتصرف وفقاً لما ينص عليه القانون؟ على سبيل المثال، إذا لم تتوفر لمزارع صغير فرصة لدخول سوق الغلال، لن يستطيع هذا المزارع أن يزرع الغلال حتى إذا كان القانون يستهدف تشجيع كل المزارعين على إنتاجها.

الإمكانية Capacity:

هل تملك الأطراف الفاعلة ذات الصلة ما يلزمها من معارف، ومهارات، وموارد لتتصرف بطريقة تختلف عن الطريقة التي تتصرف بها الآن؟ على سبيل المثال، لتفسير انخفاض إنتاجية المزارع، أسأل السؤال التالي: هل يستفيد المزارعون من التقنية الحديثة الضرورية والمهارات اللازمة لتشغيلها؟



ولتفسير عملية اتخاذ قرار غير خاضعة للمساءلة، اسأل السؤال التالي: هل يملك المسئولون المهارة والموارد اللازمة لنشر تفسيرات مكتوبة لقراراتهم؟

التبليغ Communication:

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

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

اسأل الأسئلة التالية:

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

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

## المصلحة Interest:

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

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

وفي الحقيقة، لا يوجد سوى بضعة أطراف فاعلة تضع في اعتبارها عقوبات القانون المفروضة على الورق. فمثلا، تجد السائقين على الطرق السريعة الرئيسية لا يقلقون من تجاوز الحد الأقصى المسموح به للسرعة بقدر قلقهم من وجود سيارة شرطة مزودة برادار تختبئ عند المنعطف التالي على الطريق. ويشير ذلك إلى الحاجة، ليس إلى فرض عقوبات أشد، ولكن إلى مزيد من دوريات الشرطة. ويوسع بعض المنظرين من نطاق فئة «المصلحة» ليدرجوا تحتها كل الفئات التفسيرية الأخرى. ومن هذا المنطلق، يعجز المزارعون، مثلا، عن زيادة الإنتاج لمجرد عدم حصولهم على أرباح كافية من مزارعهم، أي أنهم لا يعبأون بأمور أخرى مثل عدم وجود طريق يربط بين مزارعهم والسوق. أو لا يمثل المسؤولون لقانون يلزمهم بكتابة تفسير لقراراتهم لأنهم لا يعاقبون على تقصيرهم؛ أي أنهم لا يعبأون بأن يظل المزارعون يجهلون هذه القرارات.

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





الخطوات العملية Process :

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

الأيدولوجية Ideology (القيم والمواقف):

ما الذي يدور في رأس الطرف الفاعل ويساعد على تفسير السلوك؟ يلجأ كثير من علماء الاجتماع إلى «الأيدولوجية» لتفسير السلوكيات المسببة للمشكلة. ويقصد «بالأيدولوجية» هنا الأمور المتصلة بالمعتقدات، التي تشمل القيم، والمواقف، والأذواق، والخرافات التي تؤمن بها الأطراف الفاعلة عن العالم، والمعتقدات الدينية، والأيدولوجيات السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية المعرفة بدقة إلى حد ما.

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

## الفئات والفرضيات التفسيرية

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

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

وتساعدك فئات الروكبيي على أن تتأكد - في ظل الحقائق المتاحة عن ظروف بلدك - من أن صائغ مشروع القانون قد حدد كل المسببات المحتملة للسلوكيات المنحرفة من جانب الأطراف الفاعلة ذات الصلة. (ويتضمن ذلك سلوكيات مسؤولي الجهاز التنفيذي). ويضع ذلك أساساً مثالياً لتقييم ما إذا كانت الأحكام التفصيلية المنصوص عليها في مشروع القانون يبدو من المرجح منطقياً أن تغلب على المسببات المحددة للسلوكيات المنحرفة، وبالتالي من المرجح أن تشجع الأطراف الفاعلة على التصرف بشكل أنسب.

## ج. وضع حل تشريعي تفصيلي

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

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



- (٢) هل اختبروا الحل المحبذ، أي مشروع القانون، في ضوء فئات الروكيبي؟  
 (٣) هل حددوا في مشروع القانون أكثر الحلول فعالية من حيث التكلفة الاجتماعية؟  
 (٤) هل يوفر مشروع القانون منهجا للرقابة على تنفيذه وتقييمه؟

### ١. التدقيق في الحلول البديلة الممكنة

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

### ٢. التعامل بطريقة عكسية مع «الروكيبي»

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

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

### ٣. الموازنة بين التكاليف والمزايا المحتملة لمشروع القانون المقترح

مهما يكن مشروع القانون فعالاً، ما لم تتفوق مزاياه الاجتماعية والاقتصادية المتوقعة على تكاليفه المتوقعة، عليك أن تصوت ضده. ولاتخاذ هذا القرار، اطلب الحقائق عن تأثيره المحتمل، وكذلك عن مزاياه وتكاليفه التقديرية بالمقارنة بمزايا وتكاليف البدائل الرئيسية الممكنة؛ بما في ذلك القانون القائم.

#### أ. التفاوت المرجح في تأثير مشروع القانون

##### ١ على مختلف الطبقات الاجتماعية.

لا يوجد قانون يؤثر بالتساوي على كل المجموعات الاجتماعية المتنوعة بالمجتمع. فحتى القانون الجديد البسيط ظاهرياً الذي يوجب على سائقي السيارات تغيير اتجاه القيادة إلى يمين الطريق بدلاً من يساره يفرض تكاليف ضخمة على ملاك السيارات الحالية، لأن سياراتهم التي توجد بها عجلة القيادة في الجهة اليمنى ستفقد قدراً كبيراً من قيمتها. وفي الولايات المتحدة، التي يوجب فيها قانون ضريبة الدخل على الأثرياء أن يدفعوا نسبة من دخولهم في شكل ضريبة أعلى بعض الشيء من تلك التي يدفعها الفقراء. تم تطبيق تخفيض ضريبي جديد شمل كل المواطنين وبلغت نسبته العادلة ظاهرياً ١٠ في المائة لكن، في الواقع، أدى ذلك إلى منح ٦٢ في المائة من التوفير الضريبي المقترح لحوالي ١٠ في المائة من أغنى دافعي الضرائب. ومثال آخر على ذلك، فإن لائحة توجب على مفوض الشرطة ألا يعيّن سوى ضباط شرطة تبلغ أطوالهم ستة أقدام فأكثر تؤدي إلى نوع من أنواع التمييز ضد النساء.

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

##### ٢ «من أجل المصلحة العامة».

عليك أن تسأل أيضاً كيف يمكن أن تؤثر القوانين المقترحة بشكل متفاوت على ثلاث مجموعات على الأقل من المجالات الشائعة المثيرة للقلق والتي يهملها أولئك المسكون بزمام السلطة في أحيان كثيرة

جدا. وتتمثل هذه المجموعات في: البيئة، وحقوق الإنسان، والحكم الجيد. (لاحظ أنه في بلد معين، قد يقدر الناس أيضا مجالات أخرى خاصة مثيرة للقلق).

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

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

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

## ب. تقدير التكاليف والمزايا

### ١ التكاليف والمزايا الاقتصادية

أولاً: التكاليف الاقتصادية. نقصد بتعبير «التكاليف الاقتصادية» التكاليف التي سيدرجها المحاسب المتشدد. وتتضمن التكاليف المصروفات الحكومية الفعلية المباشرة المخصصة للأفراد، والمباني، والمعدات، والخدمات الضرورية لتنفيذ القانون. وتدفع الحكومة هذه المصروفات عادة من الإيرادات الجارية، أو تدفعها بمرور الوقت، في شكل أصل الدين والفائدة على القروض. وقد تثير العوامل غير

المتوقعة، مثل التضخم أو العجز، مشاكل عند تقدير هذه التكاليف الاقتصادية المباشرة.

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

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

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

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

ويزعم السياسيون أحيانا أن خفض الضرائب يمثل مكسبا للقطاع الخاص. ويتوقف تحديد المجموعة الاجتماعية المستفيدة من ذلك على نوع الضرائب المخفضة، وكذلك الحال بالنسبة لتحديد المجموعة الخاسرة من جراء الوقف الاضطراري للخدمات نتيجة انخفاض العائدات الحكومية. ومن المرجح أن



يكون لخفض ميزانية التعليم أو الصحة تأثير خطير جدا على الفقراء، الذين ليست لديهم بدائل يلجأون إليها. ويؤدي التحول من فرض الضرائب على الدخل أو الأرباح إلى فرض ضرائب أعلى على القيمة المضافة أو على مبيعات السلع الاستهلاكية، يؤدي عادة إلى خفض الدخل الحقيقية للفقراء، لأنهم يدفعون حصة أكبر من دخولهم تفوق تلك التي يدفعها الأثرياء لشراء الضروريات الاستهلاكية.

## ٢ «تقدير» التكاليف والمزايا الاجتماعية

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

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

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

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

### تدريب: تقييم التكاليف والمزايا

١- ارسم عمودين متجاورين، أحدهما لكل التكاليف الاقتصادية التي يمكنك أن تفكر بها والتي يبدو من المرجح أن تستتبع مشروع القانون المقترح؛ والآخر لكل المزايا الاقتصادية. انتبه إلى البنود الموجودة في كلا العمودين التي يسهل عليك الحصول على معلومات عنها باعتبارها تمثل أساسا للتقديرات، وتلك التي يصعب عليك الحصول على معلومات عنها، أو تلك التي يحيط الشك بها بحيث لا يسعك إلا أن تضع لها «تقديرا» مبنيا على معلومات مدروسة. ضع استراتيجية لتقدير تلك التكاليف والمزايا الاقتصادية.

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

### ٣. آليات لمعرفة آثار القانون الجديد

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

ومن منظور أعم، تمثل الديمقراطية نفسها نظاما ضخما للرقابة والتقييم، وإن كان يعمل بشكل غير نظامي إلى حد ما. إذ يستطيع الناخبون الذين قد يضيقون ذرعا بتنفيذ القانون، أن يشكوا لك ولزملائك بوصفكم ممثليهم المنتخبين، بل ويقومون بذلك فعليا. وتقع على عاتقك مسؤولية دستورية كي تستمع إليهم وتستجيب لشكواهم. وعلى الرغم من وجود لجان تشريعية عديدة تراقب عمل وزارات معينة، فإن هذا النظام لا يضمن دائما وجود رقابة موثوق بها. ويجب أن تتضمن القوانين





المهمة، التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، في داخلها وسائل لضمان إبداء مزيد من الملاحظات والتعليقات المباشرة من جانب الشعب.

### بعض الوسائل الرقابية

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

— شرط الإبلاغ، الذي يوجب على المسئول (الذي كثيرا ما يكون الوزير) أن يقدم تقارير دورية إلى لجنة تشريعية حول عمل القانون الجديد. وفي معظم البلدان، يلتزم الوزراء فعليا، بشكل يكاد يكون مقدسا، بمتطلبات القوانين التي تقضي برفع تقاريرهم إلى البرلمان، ولكن التجربة بينت، في أحيان كثيرة جدا، أن مردود هذه العملية ضعيف. ويؤكد هذا، بالنسبة لمشروعات القوانين المهمة، على أهمية الوسائل الرقابية الإضافية.

— بند فترة السريان المؤقت (أي أن القانون الجديد ينص على عمره المحدود، بمعنى أنه لن يستمر إلا إذا اقتنع الناس بضرورة استمراره. وقد يحفز ذلك مؤيدي مشروع القانون أو معارضييه على التحقق من أدائه بشيء من التفصيل).

— الشرط الذي يوجب على المسئول أن يعين، بعد مرور فترة محددة، لجنة للتقييم.

— إدراج نص يوجب إجراء استفتاء شعبي في وقت ما محدد في المستقبل حول استمرار العمل بالقانون الجديد.

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

### ملخص

لا يستطيع أحد بمجرد القراءة الظاهرية لأي مشروع قانون، باستثناء مشروعات القوانين البسيطة، أن يحكم ما إذا كان مشروع القانون سيحل المشكلة الاجتماعية التي يدعي معالجتها. ولا يستطيع أحد أيضا أن يقيّم مشروع القانون بمجرد الرجوع إلى قيمة الشخصية، ذلك أن تقييم مشروع القانون لما

فيه المصلحة العامة يقتضي وجود حقائق ومنطق. ويساعد منهج حل المشاكل الذي تتبناه النظرية التشريعية وأجندة الروكيبي في صياغة فرضيات ترشدك في طلب أنواع الحقائق التي تحتاجها. وبذلك يتوفر لديك المنطق الضروري لتنظيم هذه الحقائق من أجل إعداد الأحكام التفصيلية للقانون وتقدير تأثيراتها الاجتماعية المحتملة. وستستفيد العملية التشريعية بأكملها إذا أرفق مقدمو مشروع قانون مهم بمشروعهم تقريراً بحثياً يبرر أحكامه التفصيلية استناداً إلى أسس الحقائق والمنطق.

### د. الحصول على الحقائق: مزايا التقرير البحثي

مثلاً يجب على المحكمة أن تبرر أحكامها بذكر الأسباب التي استندت إليها في حكمها، يجدر بك أن تفكر في تطبيق قاعدة تلزم فيها مقدمي مشروع قانون مهم أن يقدموا تبريراً كتابياً لأحكامه التفصيلية. ولضمان أن يفي هذا التبرير بالفرض منه، يمكنك أن تلزم مقدمي مشروع القانون بأن يوضحوا مبرراتهم عن طريق تنظيم الحقائق المتاحة تنظيمياً منطقياً:

### مفتويات تقرير البحث

(١) صف المشكلة الاجتماعية، وحدد الأطراف الفاعلة والسلوكيات المتسببة فيها (بما في ذلك سلوكيات الجهاز التنفيذي المسؤول)؛

(٢) فسّر المسببات القانونية وغير القانونية لتلك السلوكيات؛

(٣) وضح:

- أ. الحلول البديلة الموضوعة في الاعتبار؛
- ب. الأحكام التفصيلية لمشروع القانون التي يبدو على الأرجح أنها ستتغلب على المسببات المحددة؛
- ج. المزايا الاقتصادية والاجتماعية لمشروع القانون التي من المرجح أن تفوق تكاليفه؛

(٤) تأكد من أن جهازاً مسؤولاً ما سوف يراقب ويقيم تنفيذ مشروع القانون وتبعاته الاجتماعية.



### هـ. تجنب «الحشو» في مشروعات القوانين

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

### مثال

#### مثال صيني على حشو مشروع القانون

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

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

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

القانونون بدا «محشوا».

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

### تدريب: تقييم نطاق مشروع القانون

(١) ادرس المشكلة الاجتماعية التي يهدف مشروع القانون إلى التغلب عليها. هل تتألف بالتقريب من مشكلة واحدة أو من مشاكل عديدة منفصلة؟ هل يجدر بك أن تسن مشروع قانون واحد لحل المشكلة الاجتماعية بأكملها، أم مشروعات قوانين منفصلة لكل مشكلة؟

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

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

## هـ. التعلم من التجربة : التاريخ والقانون المقارن

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

### ١. التاريخ

بحلول الوقت الذي يقترح فيه أحد الأشخاص مشروع قانون ما، تكون عادة المشكلة الاجتماعية التي



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

## ٢. القانون المقارن والتجربة

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

## و. «قائمة فحص» لطرح الأسئلة

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

### ١. وظائف قوائم الفحص واستخداماتها

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

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

## ٢. متى ينبغي ألا تستخدم قائمة الفحص هذه؟

لن تساعد قائمة الفحص هذه كثيرا عند استخدامها مع نوعين من مشروعات القوانين: (أ) مشروعات القوانين القليلة التي تهدف إلى حل مشاكل لا تتشأ عن سلوكيات منحرفة. افترض أن قانونا قائما يخول وزير المواصلات تحصيل رسم مرور قدره خمس «كواتشات» زامبية، ويوضح تفصيليا كيف يتعين على المسؤولين في الوزارة تحصيل هذا الرسم. والآن، تريد وزارة المواصلات أن تعدل القانون لزيادة رسم المرور إلى سبع «كواتشات» زامبية للمركبة. كما تلاحظ لا يوجب هذا التعديل أي تغيير في السلوكيات الضرورية لتحصيل الرسوم. (للمساعدة في تقييم تكاليف ومزايا التعديل، يجب أن تسأل اقتصاديين أو مهندسي مواصلات عن الحقائق.)

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

## قائمة فحص بأسئلة يمكن أن تطرحها حول مشروع القانون

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

أولا: المحتوى العام لمشروع القانون

- ١- ما هي المشكلة الاجتماعية التي يحاول مشروع القانون حلها؟
- ٢- كيف تلخص المقترحات الواردة في مشروع القانون للتغلب على المشكلة الاجتماعية التي يستهدف معالجتها؟



٣- أين وكيف يتلاءم مشروع القانون مع البرنامج التشريعي العام للحكومة؟  
٤- ما الذي يمكن أن تتعلمه من تاريخ المساعي التي تعاملت مع المشكلة في بلدك أو في بلدان أخرى والتي تساعد على فهم أسباب تقديم مشروع القانون في هذا الوقت وبهذا الشكل؟

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

- ١- صف الشكل الخارجي للمشكلة الاجتماعية التي يستهدف مشروع القانون حلها.
- ٢- عن تصدر السلوكيات التي تسهم في زيادة الصعوبة التي يستهدف مشروع القانون المساعدة في حلها؟ وما هي هذه السلوكيات (بأكبر قدر ممكن من التفصيل)؟  
ملاحظة: يعد هذا السؤال سؤالاً أولياً ورئيسياً من عدة جهات، لأنه إذا ما لم تعرف ماهية السلوكيات التي تمثل المشكلة الاجتماعية، لن تعرف من أين تبدأ عند اتخاذ قرار حول ما إذا كانت تفاصيل مشروع القانون من المرجح أن تساعد في حل تلك المشكلة عن طريق التشجيع على سلوكيات جديدة.
- ٣- هل تاريخ الصعوبة أو القانون الأجنبي والتجربة يكشف عن جوانب جديدة في طبيعة الصعوبة ونطاقها، أو عن سلوكيات الأطراف الفاعلة المتسببة فيها، أو عن ماهية هذه السلوكيات؟
- ٤- من المستفيد من الوضع الحالي ومن الذي يعاني منه؟

ثالثاً: تفسيرات السلوكيات المسببة للمشكلة

### ملاحظات:

- ١- يعد هذا القسم أيضاً أحد الأقسام الأساسية، لأنه ما لم يكن بمقدورك فهم مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة التي تشكل مشكلة اجتماعية، لن تستطيع أن تحدد ما إذا كان مشروع القانون يستهدف معالجة المسببات الأساسية للمشكلة، أم مظاهرها.
- ٢- فيما يتعلق بكل مجموعة من مجموعات المكلفين بالأدوار تقريبا، قد لا تجد فرضية تفسيرية لكل فئة من فئات الروكيبي. فعلى سبيل المثال، بالنسبة للمسؤولين الحكوميين، تظهر فئة «التبليغ» في كثير من الأحيان كصندوق فارغ، ذلك أن السلطات المعنية عادة ما تبلغ المسؤولين بالقواعد التي يجب أن يتبعوها. وإذا قررت أنه لا يوجد شيء في هذه الفئة يساعد في تفسير السلوك المحدد، فلا حاجة لأن تسأل مزيداً من الأسئلة عنها.
- ٣- اطلب تفسيرات منفصلة لكل سلوك صادر عن كل مجموعة من المكلفين بالأدوار (بما في ذلك الجهاز التنفيذي). وعلى الرغم من أن هذه السلوكيات تمثل في مجموعها المشكلة الاجتماعية

المستهدف علاجها، فمن الممكن بل ومن المرجح أن تكون لها تفسيرات مختلفة.

### قائمة فحمر لتقييم مشروع قانون مقترح

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

- ١- القواعد: هل تحظر القواعد القائمة السلوكيات المسببة للمشكلة؟
  - أ. هل توجب، أم تجيز، القواعد القائمة صراحة السلوكيات المسببة للمشكلة؟
  - ب. من أية ناحية تبدو أحكام القوانين هذه غير كافية للحد من حرية التصرف الممنوحة للمكلفين بالأدوار كي يقرروا كيف يتصرفون؟
  - ج. هل عملية اتخاذ القرار التي حددتها القواعد يبدو من المرجح أن تشجع على سلوكيات تخضع للمساءلة، وتتسم بالشفافية، وتقوم على المشاركة؟
  - د. هل هذه الأحكام تترك من تخاطبهم وهم غير واثقين من السلوكيات المطلوب اتباعها؟
- ٢- الفرصة: هل يجد المكلفون بالأدوار أنفسهم في وضع يتيح لهم فرصا للقيام بالسلوكيات المسببة للمشكلة؟
- ٣- الإمكانية: هل تتوفر لدى الأطراف الفاعلة الإمكانيات المطلوبة - أي المهارات، والمعرفة، والموارد - لكي يمثلوا للقانون؟ وبمفهوم المخالفة، هل لديهم إمكانيات خاصة لمخالفة القانون؟
- ٤- المصلحة: كيف وإلى أي مدى يبدو أن حوافز هؤلاء المكلفين بالأدوار (بما في ذلك تأثير الجزاءات المحتملة) تؤثر على سلوكياتهم؟
- ٥- التبليغ: هل تعلم هذه الأطراف الفاعلة بوجود أحكام القانون وتقمهما؟

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

٧- الأيديولوجية: كيف وإلى أي مدى يبدو أن قيم هؤلاء المكلفين بالأدوار ومواقفهم («القيم السائدة





في مجالهم») تؤثر على سلوكياتهم؟  
 اطرح نفس النوع من الأسئلة بالتناوب عن كل سلوك صادر عن كل مجموعة من المكلفين بالأدوار  
 وعن الجهاز التنفيذي ذي الصلة.

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

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

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

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

٤- هل يبدو أن تدابير مشروع القانون المشجعة على الالتزام بأحكامه والمرتبطة بالسلوكيات الحالية  
 المسببة للمشكلة من جانب المكلفين أساسا بالأدوار ستؤدي على الأرجح إلى:  
 أ. تغيير أو التخلص من المسببات الموضوعية والذاتية لتلك السلوكيات؟  
 ب. تشجيع المكلفين أساسا بالأدوار على التصرف بطرق أنسب؟

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

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

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

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

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

أ. ما هي الحقائق التي قدمها مقدمو مشروع القانون عن:

(١) التكاليف والمزايا الاقتصادية قصيرة الأجل وطويلة الأجل؟

(٢) التكاليف والمزايا الاجتماعية غير القابلة للقياس؟

ب. ما التأثير الاجتماعي المرجح لمشروع القانون على:

(١) مختلف المجموعات الاجتماعية، خاصة الفقراء، والنساء، والأطفال، والأقليات؟

(٢) اهتمامات المجتمع التي تحظى بالتقدير لكنها عادة لا تحظى بالاهتمام، خاصة البيئة،

وحقوق الإنسان، وسيادة القانون (بما في ذلك مكان الفساد)؟

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

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

٩- هل يحتوي مشروع القانون على إرشادات مناسبة للقضاة وغيرهم ممن يجب عليهم أن يتأكدوا

من توافق مشروع القانون مع مجموعة القوانين القائمة (انظر الفصل الثامن)؟

أ. هل يحتوي مشروع القانون على مادة عامة للمبادئ (أو «الأهداف») مصاغة بشكل ضيق بما

يكفي لإرشاد المسؤولين ذوي الصلة عند صياغة النظم بموجب القانون الجديد؟

ب. هل يحتوي على مواد تعريفية كافية؟

ج. هل يحتوي على التعديلات الضرورية الناتجة عن القوانين القائمة لتجنب التعارض؟

د. هل ينص على الوقت المناسب لسريان مشروع القانون؟

١٠- هل ينص مشروع القانون على آلية مناسبة للرقابة ولتقييم ما إذا كان مشروع القانون، بعد سنه،

سيثبت فعاليته عند التنفيذ وسينتج عنه الأثر الاجتماعي المرغوب (الخطوة الرابعة في منهج حل

المشاكل التي لا غنى عنها)؟

أ. لماذا اختار مقدمو مشروع القانون نظام الرقابة والتقييم الذي يقترحه المشروع؟ هل تبدو



الأسباب التي قدموها كافية؟

ب. ما هي وسائل الرقابة والتقييم البديلة التي يمكن أن يحويها مشروع القانون، إما بالإضافة إلى تلك المقترحة أو عوضا عنها؟

ج. ماذا أثبتت التجربة الأجنبية فيما يخص الفعالية النسبية لكل وسائل «إبداء الملاحظات والتعليقات» هذه؟

## ملخص

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

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

## تدريبات

١- ينص مشروع قانون في البلد (س) على أن يخصم أجر أسبوع من الوكيل الزراعي عن كل مزارع يقع في

نطاق منطقته لم يزره على الأقل مرتين في السنة. وعندما سئل الصائغ عن مشروع القانون، أوضح أن النظرية الاقتصادية ترى أن الناس يتصرفون بدافع عقلاني لتعظيم الربح؛ ويعني ذلك ضمناً أن العوامل الوحيدة التي من المرجح أن تؤثر في السلوك تتمثل في المكافآت، والجزاءات، والحوافز، والعوائق. ويقول الصائغ إن مشروع القانون يجسد هذه النظرية الاقتصادية، إذ يستهدف منع الموظفين من التقصير في زيارة المزارعين، وقد نص، حسب رأي النظرية، على حافز سيغير هذا السلوك. ما هي الأسئلة الإضافية التي يجب أن يطرحها المشرع على الصائغ؟

٢- العب دور المعارض. لخص الحجج المعارضة لمنهج حل المشاكل، والمؤيدة لمنهج التدريجية أو منهج الغايات والوسائل. كيف سيجيب المؤيد لمنهج حل المشاكل على الادعاءات التي تقدمها؟

٣- يقول بعض الخبراء: «إن المشكلة المصاغة بشكل جيد هي مشكلة شبه محلولة». وتحرف مشروعات الصياغة عن مسارها الصحيح، ربما أكثر من أي سبب آخر، نتيجة عدم فهم المشرعين للمشكلة الاجتماعية المستهدفة معالجتها فهما صحيحا. تأمل أول مجموعتين من الأسئلة المدرجة تحت «قائمة فحص بأسئلة يمكن أن تطرحها حول مشروع القانون»، صفحة ١٠٦. هل تبدو هذه الأسئلة كافية لإرشادك عند طرح الأسئلة المحددة التي يجب أن تسألها بدقة كي تحدد المشكلة الاجتماعية التي يتعامل معها مشروع القانون؟

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

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

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

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