

الفصل السادس: ضمان التنفيذ الفعال للقانون

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

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

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

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

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

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

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



أ. لماذا تعجز بعض الأجهزة عن تنفيذ القانون؟

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

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

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

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

وما هي هذه السلوكيات؟

في العادة، تتولى تنفيذ القانون وزارة، أو جهاز آخر تحدده السلطات الحكومية. ويتحدث كثير من الناس وكأنهم يعتبرون «الوزارة» طرفاً فاعلاً عقلانياً منفرداً. وفي كثير من الأحيان، يحدد القانون مسئولاً محدداً لتنفيذ أحكامه؛ «الوزير» أو «الرئيس». ويكون ذلك دائماً بمثابة اختزال لمنظمة معقدة تتولى صنع القرار.

ومع ذلك، لا تعمل المنظمة المعقدة أبداً بوصفها «طرفاً فاعلاً عقلانياً منفرداً». ومن الشائع أن نسمع عبارات مثل، «شركة (س) انتهكت قانون مكافحة الاحتكار عن عمد» أو «يبدو أن وزارة الزراعة متحيزة لكبار المزارعين التجاريين»، وتلمح هذه العبارات إلى أن المنظمة هي التي تفعل ذلك. ولكن

فعل الشيء يتطلب الاختيار أولاً، والاختيار يتطلب الوعي. وصحيح أن المنظمات المعقدة تتسم بخصائص كثيرة، ولكن الوعي ليس واحداً منها. إذ يتكون الجهاز من عدة مجموعات من الأطراف الفاعلة التي تتفاعل أنماطها السلوكية مع بعضها البعض. ويوجد لدى تلك الأطراف الفاعلة وعي، وتستطيع أن تختار كيف تتصرف، وبالتالي يمكنها أن تفعل ما اختارته.

اكفوبة الفاعل العقلاني المنفرد

هل المنظمة أكبر من مجموع أجزائها؟ أكذوبة «الفاعل العقلاني المنفرد» كثيراً ما يقول الناس إن «المنظمة أكبر من مجموع أجزائها». وتستطيع المؤسسة أن تفعل أكثر مما يستطيع أعضاؤها الأفراد فعله. ومع ذلك، يشير بعض المؤلفين ضمناً إلى أن المؤسسة لديها عقل يفوق بطريقة ما مجموع أجزائها. ولكنهم مخطئون، إذ لا يوجد شيء اسمه «عقل الجماعة». ذلك أن الجماعة لا «تتصرف» قط بوصفها «طرفاً فاعلاً عقلانياً منفرداً». بل على النقيض من ذلك، يستطيع أعضاء المنظمة الأفراد أن يفكروا، بل ويفكرون فعلياً. ويوجد لدى هؤلاء الأعضاء الأفراد وعي. وأقصى ما تتوقعه قيادات المنظمة من أعضائها هو أن يتبعوا القواعد التي تحدد السلوكيات المتفق عليها، ويسعوا إلى التشجيع على التزام السلوكيات بهذه القواعد.

ولإجابة عن السؤال التالي - لماذا يعجز الجهاز التنفيذي عن التنفيذ الفعال للقانون؟ - عليك أن «تفكك» ذلك الجهاز إلى مجموعات المسؤولين الذين يشكلونه. ثم اسأل:

(١) من هم المسؤولون بالجهاز الذين يتصرفون بطرق تعرقل التنفيذ الفعال أو تحول دونه؟

(٢) لماذا يتصرف هؤلاء المسؤولون بهذه الطرق المسببة للمشكلة؟

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

٢. تفسيران تنظيميان لسلوكيات المسؤولين المسببة للمشكلة

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



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

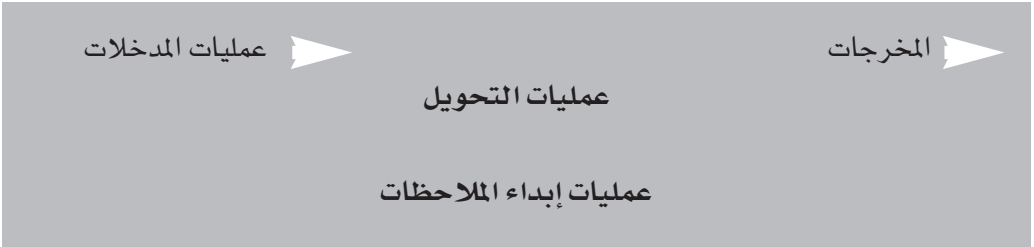
ونادراً ما تثبت هذه النظم النمطية فعالية كبيرة. وفي كثير من البلدان، يوجد لدى لجنة الإدارة المدنية سلطة محدودة لمعاقبة سوء التصرف الرسمي. وينص القانون الإداري العام عادة على وسيلة للاستئناف - كثيراً ما تكون أمام المحاكم - بالنسبة للمواطن الذي يشعر أن جهة الإدارة قد تصرفت بشكل غير منصف. وفي المجتمع الديمقراطي،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

ثانياً، يساعد تعارض الأدوار كثيراً في تفسير السلوكيات المسببة للمشكلة من جانب المسؤولين. ويجب على المسؤولين، عند قيامهم بدورهم الرسمي، ألا يتصرفوا إلا وفقاً لما يقرره القانون. ومع ذلك، فإن المسؤولين، شأنهم شأن أي شخص آخر، يؤديون أدواراً كثيرة إلى جانب صفاتهم الرسمية؛ إذ قد يكون من يشغل موقع المسؤولية زوجات، أو أمهات، أو أزواج، أو آباء، أو أبناء، أو طلبة، أو مدرسون، أو مستهلكون، أو أصحاب منازل، أو مستأجرون؛ إلخ... قائمة طويلة. وفي بعض الأحيان، سوف يستخدم المسؤول السلطة العامة ليؤدي دوراً خاصاً آخر يتعارض مع المصلحة العامة. ويطلق علماء الاجتماع على ذلك «تعارض الأدوار»، وقد يساعد ذلك في تفسير سوء التصرف الرسمي.

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

٣. مركزية الخطوات العملية في التنفيذ

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



نموذج للخطوات التنظيمية لصنع القرار

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

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

وتتكون كل عملية من هذه العمليات من مجموعة من المسؤولين الذي يتصرفون بأنماط متكررة في مواجهة القوانين أو اللوائح التي تحدد وظائفهم. ولكي تقيّم مشروع قانون متصل بسلوكيات مسببة



لمشكلة ما صادرة عن جهاز تنفيذي، عليك أن تطرح عن كل مجموعة من هؤلاء المسؤولين السؤال الأساسي التالي (الذي أصبح الآن مألوفاً): لماذا يتصرف هؤلاء المكلفون بالأدوار على النحو الذي يتصرفون به في مواجهة قاعدة قانونية ما؟ وفيما يتصل بكل مجموعة مسببة للمشكلة من سلوكيات المكلفين بالأدوار، ادرس الفرضيات المستوحاة من مراجعة أجندة الروكيبي (انظر الفصل الخامس).

قائمة فحوص: سلوك المسؤولين

قائمة فحص: تفسير سلوكيات المسؤولين المسببة للمشكلة

أولاً: ما هي المشكلة الاجتماعية المتصلة بالجهاز التنفيذي التي يستهدف مشروع القانون معالجتها؟
 أ) ما هي الدلالات السطحية التي تشير إلى أن أداء الجهاز التنفيذي القائم يمثل مشكلة اجتماعية؟
 ب) من هم المسؤولون الذين تصدر عنهم السلوكيات المسببة للمشكلة الاجتماعية؟ وما هي هذه السلوكيات؟

- ١- صِف بالتفصيل الأشخاص الذين تصدر عنهم السلوكيات التي تمثل عملية المدخلات وعملية إبداء الملاحظات في الجهاز موضع البحث؟ وما هي تلك السلوكيات؟
 أ. ممن يحصل مسئولو الجهاز عادة على المدخلات (أي الموضوعات، والحقائق، والآراء، والمطالبات) والملاحظات (أي المعلومات المرتبطة بتبعات القرارات السابقة)؟
 ب. ما هي أنواع المدخلات والملاحظات التي يأخذونها في اعتبارهم؟
 ج. ما هي المعايير والإجراءات التي يستخدمونها لكي يقرروا ما هي المدخلات والملاحظات التي سينقلونها إلى المسؤولين عن عملية التحويل؟
 د. هل تستبعد، على ما يبدو، أو تضاف بشكل منتظم إلى هذه العمليات المدخلات والملاحظات المأخوذة من مجموعة من الناس؟
 هـ. إلى أي مدى يقيد الروتين سلوكيات المسؤولين؟

- ٢- صِف بالتفصيل الأشخاص الذين تصدر عنهم السلوكيات التي تمثل عمليات التحويل الخاصة بالجهاز؟ وما هي تلك السلوكيات؟
 أ. من هم المسؤولون الذين يقررون كيف سيتم التعامل مع المدخلات والملاحظات التي يتلقونها؟
 ب. ما هي المعايير والإجراءات التي يستخدمها المسؤولون في المزج بين المدخلات والملاحظات فيما يتصل بالقرارات المسببة للمشكلة التي تمثل المشكلة الاجتماعية المحددة؟

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

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

ثانيا: تفسيرات السلوكيات المسببة للمشكلة الصادرة عن المسؤولين

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

قائمة فعم: سلوك المسؤولين

١. القاعدة: ظاهر القاعدة:

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

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

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

إذا نصت قاعدة على أن يؤدي جهاز ما مهمة معينة (مثل إنشاء وتشغيل جهاز للتوسع الزراعي، أو



البت في الشكاوى المقدمة ضد قرارات أحد مفتشي المناجم حول سلامة منجم للفحم)، فإن تلك القاعدة تضع أجندة بالقرارات التي يجب أن يتخذها الجهاز. (وفي المثالين السابقين، تتعلق الأجندة باتخاذ قرارات بشأن إنشاء وتشغيل جهاز للتوسع الزراعي، وقرارات للنظر في صحة القرارات التي اتخذها مفتش المناجم حول سلامة منجم للفحم). وتوصي القاعدة ضمناً بالضرورة بأن يتم وضع أجندة ليس فقط للمسؤولين عن عمليات التحويل، ولكن أيضاً للمسؤولين عن عملية المدخلات وعملية إبداء الملاحظات.

ج. ما مدى حرية التصرف التي تجيزها القواعد (صراحة أو ضمناً) للمسؤولين كي يقرروا من الذي سُنقل عنه المدخلات والملاحظات إلى المسؤولين في عمليات التحويل؟ وما هي هذه المدخلات والملاحظات؟ وما هي المعايير والإجراءات التي تنص عليها القواعد للحد من ممارسة تلك الحرية؟
د. ما هي التدابير (إن وجدت) التي تحددها القواعد للتشجيع على السلوكيات التي تمتثل لأحكام القانون من جانب هؤلاء المسؤولين؟ وما هو الجهاز (إن وجد) الذي تصدر إليه هذه القواعد أوامر مباشرة أو ضمناً بتنفيذ التدابير الموجهة إلى مسؤولي الجهاز التنفيذي؟

هـ. ما الذي تقرره القواعد بشأن مراقبة وتقييم سلوكيات هؤلاء المسؤولين؟ ومن الذي توجب عليه القواعد تأدية تلك المهمة؟ وكيف؟

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

٢. الفرصة والإمكانية:

ما هي الفرص والإمكانات المتاحة لمسؤولي الجهاز لتقديم المدخلات وإبداء الملاحظات؟

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

يوجد لدى المسؤولين إمكانات وفرص مختلفة للاتصال بمختلف شرائح السكان والحصول على

مدخلات وملاحظات منهم. ويمكن أن يساعد ذلك في تفسير التحيز الظاهري في المدخلات والملاحظات التي يحصل عليها المسؤولون وينقلونها إلى المسؤولين عن مرحلة التحويل. من الذي يعين هؤلاء المسؤولين؟ وكيف؟ ووفقا لأي مؤهلات؟

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

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

٣. التبليغ:

هل أبلغت السلطات المسؤولين عن الجهاز بالقواعد المحددة لسلوكهم؟ يعرف المسؤولون في العادة القوانين التي تسرى على وظائفهم، خاصة في المناطق الريفية. ومع ذلك، قد لا يعرف المسؤولون تفاصيل القوانين واللوائح.

٤. المصلحة:

ما هي الحوافز التي تدفع المسؤولين لتنفيذ القانون؟
 أ. كيف ترتبط الجدارة بالأجر؟
 ب. ما الذي يشكل الحوافز الخاصة أو الشخصية لأولئك المسؤولين؟ وهل يؤثر الفساد على سلوك المسؤول؟
 ج. هل هناك تبعات عملية لسوء تصرف المسؤول؟ ومن الذي يعاقب عليها؟
 د. هل هناك أي دليل على تعارض المصالح؟

٥. الأيديولوجية:

ما هي «القيم الشخصية السائدة في المجال» التي تؤثر على المسؤول محل البحث؟



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

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

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

ب) عمليات التحويل:

اسأل على وجه الخصوص عن المسئولين عن عملية التحويل:

١. القاعدة:

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

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

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

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

٢. الفرصة والإمكانية:

أ. ما حجم الخبرة التي تتطلبها هذه القرارات؟

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

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

٣. الخطوات العملية:

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

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

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

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

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



ب. تقييم أحكام مشروع القانون من ناحية تنفيذه

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

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

ويتناول هذا القسم أسئلة موجهة نحو تقييم:

(١) التدابير التي يتضمنها مشروع القانون للتشجيع على الامتثال لأحكامه؛

(٢) اختيار الصانع للجهاز التنفيذي؛

(٣) تفاصيل تنظيم الجهاز التنفيذي المقترح وإجراءاته.

١. من «الجزاء» إلى «التدابير المشجعة على الامتثال لأحكام القانون»

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

وفي الأدبيات القانونية القديمة، وكذلك في المفهوم الشائع، ينطوي «القانون» ضمنا على جزاء،

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

ولكن هذا الدليل يرفض ذلك المفهوم الشعبي الخاطئ، على الأقل فيما يتعلق بإحداث التغيير في المؤسسات. ومن بين فئات الروكيبي السبع الخاصة بالمسببات المحتملة للسلوكيات المسببة للمشكلة، يتعامل العقاب مباشرة مع فئة واحدة فقط منها هي: المصلحة. ويزعم مؤيدو العقاب أنه يوازن المزايا التي يتصورها مرتكبو المخالفات عند التورط في سلوك محظور. ومن حيث المبدأ، فإن الإثابة على السلوك الممتثل للقانون سيؤدي بنفس القدر إلى نتيجة جيدة.

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

التدابير غير المباشرة

تتضمن التدابير «غير المباشرة» كل الأنشطة التي يمكن أن يستخدمها الجهاز التنفيذي من أجل: (١) تغيير أو التخلص من الظروف غير القانونية الخاصة بالبلد (باستثناء مسببات المصلحة) التي تدفع الأطراف الاجتماعية الفاعلة - إما من المكلفين أساساً بالأدوار أو مسؤولي الجهاز التنفيذي - إلى التصرف بطرق سلبية؛ (٢) التشجيع عندئذ على مزيد من السلوك المناسب.

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

_____ تغيير أو التخلص من القيود التي تفرضها الظروف على الفرصة.

_____ توفير الموارد، والمهارات المدربة الضرورية لتضمن قدراً كافياً من الإمكانيات.



تبليغ المخاطبين بالقانون بأحكامه.

تحديد خطوات، عملية للمدخلات، والملاحظات، والتحويل تتسم بالشفافية، وتخضع للمساءلة، وتقوم على المشاركة. أدرج في هذه التدابير معايير وإجراءات محددة لمنع عمليات صنع القرار التعسفية بل وحتى الفاسدة منها، خاصة في المنظمات المعقدة (بما في ذلك الأجهزة التنفيذية).

تقديم برامج تعليمية لتغيير الأيديولوجيات المختلة وظيفيا.

حكاية لها مغزى

في أحد الأيام، وصلت شاحنة ضخمة تجر مقطورتين عند تل منحدر مغطى بالثلوج. وحاولت الشاحنة أن تصعد التل ولكنها توقفت عند المنتصف، لأنها لم تكن لديها لا القوة ولا قوة السحب الكافية للاستمرار في الصعود. فما كان من السائقين اللذين كانا يقودان الشاحنة الكبيرة إلا أن ذهبا إلى منزل مطل على الطريق وطلبا من سيدة عجوز كانت تعيش فيه أن تعيرهما كلبها الصغير.

فسألتهما السيدة: «لماذا تريدان أن تستعيرا كلبى؟»

فأجاب السائقان: «نريد أن نربط الكلب أمام الشاحنة حتى يستطيع أن يسحب الشاحنة أعلى التل». فقالت السيدة: «دعا عنكما هذه الحماقة، إن كلبا صغيرا كهذا لا يستطيع أن يسحب هذه الشاحنة الضخمة إلى أعلى التل».

فقال الرجلان: «هذا ما تظنينه يا سيدتي. ولكننا لدينا سياطا!»

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

إن مشروعات القوانين التي تكافئ على السلوكيات المرغوبة، تهدف بنفس الطريقة إلى تحقيق المصلحة (المفترضة) للطرف الفاعل. وقد ثبت عادة أنه لتحقيق مزيد من الفاعلية، يجب أن يتم إعداد تدابير تشجع على الامتثال لأحكام القوانين لتسهيل السلوكيات التي تقيد الطرف الفاعل. فمثلا، لزيادة إنتاج المزارع، لا تهدد الفلاح بالسجن لمدة ستة أشهر إذا لم يزد الإنتاج. ولكن الأفضل

أن توفر له طرقاً تربط بين المزرعة والسوق، وائتمانات بفائدة معقولة، وإرشادات لتحسين التقنيات الزراعية، وبذور وأدوات أفضل.

٢. العقاب مقابل الثواب

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

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

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

مثال: الدعم الضريبي

الدعم الضريبي

في كثير من الأحيان، يسعى مقدمو مشروع قانون إلى تقديم امتيازات ضريبية كوسيلة لمكافأة الطرف الفاعل على امتثاله للقانون الجديد. وعلى سبيل المثال، لكي تشجع الحكومة أصحاب المصانع على استخدام آلات تعتمد على كثافة العمالة لزيادة الوظائف، قد تقدم الحكومة دعماً ثابتاً قدره ٥٠٠٠ دولار أمريكي عن كل وظيفة مستحدثة. ويمكن أن تقدم الحكومة، بدلا من ذلك، ائتمانا مقابل الضريبة قدره ٥٠٠٠ دولار أمريكي. وتبدو التبعات الاقتصادية لكلا الأسلوبين متطابقة تماما تقريبا.

ومع ذلك، نظرا لأن الأموال لا تمر عبر خزينة الدولة، لا يظهر في التقديرات السنوية الائتمان مقابل الضريبة البالغ قيمته ٥٠٠٠ دولار أمريكي. ويمكن أن يزعم السياسيون - بل ويزعمون بالفعل - أن الدعم الضريبي ليست له تكاليف، ولكن له تكاليف. ذلك أن الدخل المتنازل عنه هو دخل مدفوع.



فتقديم اثتمان مقابل ضريبة بمقدار ٥٠٠٠ دولار أمريكي ستترتب عليه نتائج مماثلة لتحصيل مبلغ ٥٠٠٠ دولار أمريكي ثم دفعه في شكل دعم ضريبي. وفي ظل هذه الظروف، يفسر ذلك التفكير في عدم الحديث عن خصم ضريبي، بل عن دعم ضريبي.

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

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

٣. تقييم أحكام مشروع قانون من أجل الجهاز التنفيذي

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

ما هي أنواع القرارات التي يجب أن يتخذها مسئولو الجهاز؟

— من الذي يستطيع أن يؤدي المهمة بشكل أفضل، جهاز قديم أم جهاز جديد؟

— أي شكل من الأشكال الأربعة البديلة التالية يستطيع أن يؤدي المهمة بشكل أفضل؛ تسوية النزاعات،

— وزارة أو جهاز بيروقراطي آخر، هيئة عامة، منظمة تابعة للقطاع الخاص؟

أ. المخرجات المختلفة تتطلب تنظيمات مختلفة

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

مهام الجهاز التنفيذي

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

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

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

ب. جهاز تنفيذي جديد أم قديم؟

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

ج. ما نوع الجهاز التنفيذي؟

قد يحدد القانون عموماً نوعاً واحداً، أو مجموعة مكونة، من أربعة أنواع للجهاز التنفيذي:



أربعة أنواع من الأجهزة التنفيذية

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

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

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

أولا: مؤسسات تسوية النزاعات بوصفها أجهزة تنفيذية

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

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

الملك» إلى الريف العنيف الذي لا يخضع لقانون.

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

ثانيا، لتجنب العداء الدموي والحروب الشخصية، يحتاج كل مجتمع إلى نظام سلمي لحل النزاعات. وفيما يتعلق بقانون معين، وفي غياب وجود نظام آخر، تقوم المحاكم بهذه الوظيفة التي لا غنى عنها. ومن المفاهيم الشائعة أن المحاكم أصبحت تمثل العاصمة الفعلية لإمبراطورية القانون. وبوصفها الشكل النمطي لحل النزاعات، فإن للمحكمة بابا مفتوحا. وفي كل الحكومات، فإن المحكمة هي الجهة الوحيدة التي يجب عليها أن تفتح أبوابها عندما يكون لدى مواطن شكوى بخصوص تطبيق القانون؛ حتى إذا أصبح أحد المسؤولين مدعى عليه. (إن خاصية الباب المفتوح تجعل من المحاكم النظام النمطي لتسوية النزاعات).

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

ولكي تقم اقتراحا في مشروع القانون (غالبا ما يكون ضمنا) بأن تؤدي المحاكم دور الآلية الرئيسية

لتنفيذ القانون، اطرح أسئلة عن الأمور التالية:

١. هل يكفي نظام التنفيذ القائم على رد الفعل؟

لا تنتبه السلطات إلى خرق قوانين كثيرة - لا سيما القانون «الخاص» مثل قانون الملكية، أو العقد، أو المسؤولية التقصيرية - إلا بعد أن يشكو شخص متضرر من هذه القوانين. (ومن الناحية الفنية، تعتبر هذه العملية عملية رد فعل reactive، وليست عملية مبادرة بالفعل proactive) وينجح ذلك بشكل جيد إلى حد ما عندما يكون تصرف أحد الأطراف المخالف لما حدده القانون يضر بشكل أساسي بشخص واحد (مثل قوانين العقد، والمسؤولية التقصيرية، والملكية).

ولكنه لا ينجح بشكل جيد عندما يتسبب عدم الامتثال للقانون في إيقاع الضرر على الشعب بوجه عام (مثل قانون بيئي أو قانون للتعليم العام)، أو عندما يتسبب خرق القانون في إلحاق الضرر بكثير من الناس، ولكن دون أن يقع على كل فرد ضررا كبيرا. وفي تلك الحالات، وفي كثير من الأحيان، لا يرفع أحد دعوى قانونية. وإذا لم تعرف المحكمة بخرق القانون، لن تتوفر لديها الفرصة لتنفيذه.

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

٢. كيف ستعرف المحكمة بالوقائع المتصلة بمشكلة تنفيذ القانون؟

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

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

ولكن، إذا شكوت من انتهاك للقانون ولم تستطع صياغة الشكوى في شكل دعوى قضائية بين طرفين،

ستواجه صعوبة في إقناع المحكمة بسماع قضيتك. وبصفة خاصة، لا تملك المحاكم موارد مالية لعلاج مشكلة اجتماعية. وبدون «قوة المال»، تفتقر المحكمة في كثير من الأحيان إلى الوسائل التي تشجع بها على تغيير السلوك. (إذا احتاجت إحدى جماعات المجتمع إلى مدرسة جديدة، ستواجه المحكمة صعوبات يكاد من غير الممكن تذليلها لكي يتم بناء هذه المدرسة.)

■ ٣. هل الإجراءات المتبعة في المحكمة على مستوى من التعقيد يناسب تنفيذ القانون؟
تتبع المحاكم عادة إجراءات بطيئة، وشكلية، ومكلفة، ومعقدة. وتثبت فائدة هذه الإجراءات في معالجة الدعاوى الصعبة التي يتوقف عليها الكثير. ولكن في حالات أخرى، يمكن أن تحدث هذه الإجراءات تأخيرات وانعداما للفعالية لا مبرر له.

■ ٤. هل يوجد لدى القضاة خبرة كافية لتنفيذ القانون؟
نظرا لأن القاضي يكون بالضرورة من غير المتخصصين، قد لا توجد لديه الخبرة الخاصة الضرورية للتعامل مع مسائل جوهرية بها قدر واضح من التعقيد. ويتطلب التنفيذ في كثير من الأحيان وجود خبرة في الموضوع المطروح للبحث.

■ ٥. هل سيثبت القضاة أن لديهم قدرا كافيا من الحماس لتنفيذ القانون؟
في المحاكم القائمة على نظام التنازع (الذي لا بد أن يكون فيه طرفان؛ مدع ومدعى عليه)، يجب على القضاة، من حيث المبدأ، أن يظلوا مستقلين ومحايدين، أي «فوق مستوى النزاع». وعلى النقيض من ذلك، تتطلب التنمية في كثير من الأحيان التفاني الذي لا يمكن أن يضمه سوى الانحياز إلى أحد الطرفين.

■ ٦. هل يتطلب التنفيذ جمع «حقائق تشريعية»؟
تتجح إجراءات المحاكم بشكل معقول في الوصول إلى حقائق ما جرى في حادثة معينة في وقت ومكان معينين. ولكن هذه الإجراءات لا تحقق نجاحا ملحوظا في الوصول إلى «الحقائق التشريعية» - أي، البيانات التي تشير إلى الاتجاهات العامة أو التي تتنبأ باحتمالات حدوث السلوكيات المتوقعة في المستقبل.

وباختصار، يستطيع جهاز تسوية النزاعات أيضا أن يؤدي دور الجهاز التنفيذي بالنسبة لنطاق



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

ثانياً: تنفيذ القانون بواسطة إدارة حكومية (الوزارات، والمصالح الحكومية، إلخ)

الإدارة الحكومية

مزايا الإدارة الحكومية بواسطة الأجهزة التنفيذية

١. يستطيع مشروع القانون أن ينظم جهازاً حكومياً بحيث يصبح غير خاضع نسبياً للتأثير السياسي المتحيز؛ مثل الإدارة المدنية في كثير من البلدان.
٢. تمثل المؤسسة التنفيذية الإدارية، المنظمة تنظيمياً صحيحاً وفقاً للقانون، شكلاً فعالاً ومؤثراً من أشكال أداء المهام الحكومية. (اعتقد «ماكس ويبير» أن اكتشاف البيروقراطية بوصفها تقدماً تقنياً عظيماً يجعلها تدرج في نفس المكانة مع اكتشاف العجلة.) ونظراً لما تتمتع به البيروقراطية من مرونة هائلة، يستطيع الصائغون أن يشكلوها بما يخدم أغراض مشروعات قوانينهم المحددة.
٣. على العكس من المحاكم، تؤدي الأجهزة الإدارية مهامها بوصفها مؤسسات متخصصة. إذ تقوم عموماً بتعيين خبراء ليصنعوا القرارات.
٤. يستطيع مشروع القانون أن ينظم وزارة إما لتتخذ موقفاً قائماً على رد الفعل أو على المبادرة بالفعل، أيهما أنسب بالنسبة للمشكلة موضع البحث.
٥. يمكن أن يضيف المسؤولون الوزاريون الحماس إلى مهامهم؛ مما يعد إضافة كبيرة لصالح تنفيذ القانون الذي يستهدف إحداث التحولات. وعلى النقيض من ذلك، يتطلب دور القضاة نقيض الحماس؛ أي الحياد، والهدوء، والتفكير المتأن.

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

عيوب الإدارة الحكومية بواسطة الأجهزة التنفيذية

١. تثبت الأجهزة الإدارية أحيانا أنها «بيروقراطية». ونتيجة لتقيد هذه الأجهزة بقواعد عتيقة («الروتين»)، يتسم أداؤها بالبطء والملل. ويصبح البيروقراطيون أحيانا على حد سواء ضيقي الأفق، أو غير قادرين على التصرف كمبتكرين، أو لا يجربوا أفكارا جديدة. وما لم تسمح لهم القواعد صراحة بذلك، يبدو في بعض الأحيان أنهم غير قادرين على أن يمضغوا علكة ويمشوا في نفس الوقت.

٢. تعمل الوزارات بالضرورة عن كثب مع المنتفعين الأساسيين في مجال اختصاصهم. وفي أحيان كثيرة جدا، ويمرور الوقت، يصبح المنظّمون تحت سيطرة الخاضعين للتنظيم.

٣. ما لم يكن الجهاز الإداري منظما بعناية، فقد يؤدي تدرج السلطة داخل هذا الجهاز إلى تشجيع المسؤولين على التصرف بطريقة ديكتاتورية تتنافى مع الشفافية، والمساءلة، ومشاركة المنتفعين.

ثالثا: تنفيذ القانون بواسطة هيئة عامة

مزايا الهيئات العامة بوصفها أجهزة تنفيذية

١. يتوفر لدى الهيئة الحكومية عادة قدر كبير من الحرية بعيدا عن السيطرة الوزارية. ويدعي بعض الناس أن هذا يجعل الهيئة تستجيب بشكل أيسر للفرص التجارية أو شبه التجارية، وتشجع قدرا أكبر من الإبداع والابتكار الإداري.

٢. عند التعامل مع الأفراد العاملين، يجب على المصلحة الحكومية أن تتبع بشكل ثابت القواعد العامة للخدمة الحكومية؛ بينما لا تتبع الهيئة العامة عادة نفس القواعد.

٣. ينطبق ذات الشيء على قواعد المساءلة المالية. وقد يحرر ذلك الهيئة من قدر كبير من الروتين الذي يقيد الوزارات.



عيوب الهيئات العامة بوصفها أجهزة تنفيذية

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

تنفيذ القانون بواسطة جهاز من القطاع الخاص

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

مزايا تنفيذ القانون بواسطة جهاز من القطاع الخاص

١. تستطيع مشروعات القطاع الخاص أن تجلب معها مواردها الخاصة - سواء كانت من الأفراد أو من الموارد المالية أو المادية - لأداء مهمة تنفيذ القانون.

٢. يزعم البعض أن المشروعات الخاصة تعمل بشكل أكفأ من المشروعات الحكومية، ربما نتيجة لشكل من أشكال المنافسة.

٣. شأنها شأن الهيئات العامة، تستطيع المشروعات الخاصة أن تسمح بقدر من الإبداع والابتكار أكبر مما تسمح به البيروقراطية.

عيوب تنفيذ القانون بواسطة جهاز من القطاع الخاص

١. يسعى المشروع الخاص نحو تعظيم الأرباح. ولكن بالنسبة للأنشطة الحكومية التي تتطلب إعادة توزيع الموارد، أو تحسين الخدمات المقدمة للفقراء، قد يتعارض حافز الربح مع مهمة الجهاز (مثل مؤسسات الرعاية الاجتماعية، ودور المسنين، والسجون، والمستشفيات).

٢. قد تخفي الممارسات التي تدعي تعزيز الفعالية في طياتها سلوكيات تصفها قواعد الجهاز الحكومي بالفساد.

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

أمثلة

التنفيذ بواسطة هيئة حكومية أم هيئة خاصة؟ بعض الأمثلة

١. في جنوب إفريقيا، باعت الحكومة إلى القطاع الخاص، منذ عام ١٩٩٠، المشروعات التي كانت مملوكة للدولة في السابق. وكان من بين تلك المشروعات عددا من شبكات البنية الأساسية التي وفرت حاجات السكان الأساسية مثل إمدادات المياه العامة، والكهرباء، والهواتف.

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

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

وأيا كان نوع الجهاز التنفيذي، عليك أن تقيّم أسباب تحديد مشروع القانون لهذا الجهاز والخطة الموضوعة له، وما إذا كانت أحكام مشروع القانون الموجهة نحو سلوك المسؤولين في الجهاز من المحتمل



جدا أن تحدث السلوكيات المحددة فيه. ذلك أنك ستكون مسئولاً عن نجاح تنفيذ مشروع القانون من هذه الناحية.

٤. قائمة فحص لتقييم الأجهزة التنفيذية
قائمة فحص: أسئلة يمكن طرحها حول تنظيم
الجهاز التنفيذي وعملية صنع القرار فيه

قائمة فحص: تنظيم الجهاز التنفيذي وعملية صنع القرار فيه

أولاً: اختيار جهاز لتنفيذ القانون:

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

ثانياً: الأطراف الفاعلة في الجهاز (المسؤولون في كل المستويات):

١. كم عدد المسؤولين في كل مستوى؟ ولماذا؟
٢. من الذي سيعينهم؟ وكيف؟
٣. ما هي المؤهلات التي يجب توافرها في المرشحين للتوظيفة؟ ولماذا هذه المؤهلات بالتحديد؟
٤. كم تبلغ مدة خدمتهم في الجهاز؟ ولماذا؟
٥. ما هي الطريقة التي يمكن لأي مسئول أو مؤسسة أن تعفي به مسئولاً من منصبه (نهاية مدة الخدمة؛ أم الاستقالة؛ أم الإقالة المسببة من الخدمة، أم سن التقاعد)؟

ثالثاً: واجبات الجهاز وسلطاته:

١. ما هي المسؤوليات التي سيتحملها الجهاز؟ وإذا أدى الجهاز هذه الواجبات، هل سيسهم في تغيير أو التخلص من مسببات السلوك الحالي المختل وظيفياً من جانب المكلفين أساساً بالأدوار؟
٢. ما هي التدابير المشجعة على الامتثال للقانون التي سيستخدمها مسئولو الجهاز لتأدية مسؤولياتهم؟ وهل تتناول هذه التدابير مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة التي يهدف مشروع القانون المساعدة في حلها؟
٣. هل سيكون لدى الجهاز سلطة فرض العقوبات؟ وما نوع هذه العقوبات؟ وإلى أي مدى تبدو هذه

العقوبات مفيدة في المساعدة على حل السلوكيات المحددة المسببة للمشكلة؟

رابعاً: وظائف المدخلات:

١. من الذي سيستشير مسؤولو الجهاز حول كيفية تنفيذ تفاصيل القانون؟ وهل يدخل ضمن ذلك كل المنتفعين؟ وعلى وجه الخصوص، هل يجب مشروع القانون على هؤلاء استشارة المؤيدين للفقراء، والنساء، والأطفال، والأقليات، والبيئة، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون؟
٢. كيف وممن سيجمع مسؤولو الجهاز حقائق تساعد في اتخاذ قرار حول كيفية تنفيذ الأحكام التفصيلية للقانون؟
٣. كيف سيقوم الجهاز بتعيين الأفراد وتدريبهم؟

خامساً: مهمة إبداء الملاحظات:

١. كيف سيرف الجهاز ما إذا كان المخاطبون بالقانون يمثلون لأحكامه، أم لا؟
٢. هل سينتظر الجهاز حتى يتقدم الناس بشكاواهم؟
٣. تجيز كل الأجهزة التنفيذية تقريباً تقديم الشكاوى؛ هل سيكون الجهاز ملزماً أيضاً بالتقصي عن انتهاكات القانون؟ (أي، هل يحدد مشروع القانون جهازاً يقوم على رد الفعل أم على المبادرة بالفعل؟)
٤. من الذي لديه مكانة تؤهله لتقديم الشكاوى؟
٥. ما هي الإجراءات التي يمكن أن يتبعها أولئك الذين تؤهلهم مكانتهم لتقديم الشكاوى؟
٦. هل سيحصل الجهاز على حقائق حول امتثال المخاطبين بالقانون له من خلال الاستقصاءات التي يجريها موظفو الجهاز؟ أم من خلال الجلسات العلنية؟ أم من خلال طلب التعليقات من المتأثرين بالقانون - لا سيما الضعفاء والمحرومين على مدار التاريخ؟ وهل سيساعد الجهاز الخاضعين للقانون على الوصول إلى تقييم لتنفيذ القانون، واتخاذ خطوات لإدخال التحسينات عليه؟ وهل سيكلف جهازاً بحثياً باستقصاء الأسباب وتقديم التقارير للجهاز التنفيذي؟ وهل ستم التحقيقات الأولية في الاتهامات الموجهة كتابة؟ (سيكون ذلك ملائماً خصوصاً عندما يكون الشخص متهماً بمخالفة يمكن أن تؤدي إلى العقاب، أو إنزال الدرجة الوظيفية، أو فقدان الوظيفة، إلخ)؟ هل هناك شيء آخر؟

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

١. إذا كانت هذه الهيئة تضم أكثر من عضو، ما هي نسبة الأعضاء الذين يجب أن يصوتوا لصالح



- الاقتراح؟ وهل يجب أن يجتمعوا ويناقشوا المسألة، أم هل يكفي كل منهم بكتابة رأيه الخاص؟
٢. هل يجب على صانعي القرارات أن يرفقوا بقراراتهم بيانا للأسباب؟ وهل يجب أن يقدموا أسبابا مكتوبة؟ وهل يجب أن تتضمن قراراتهم بيانا بالوقائع إضافة إلى بيان الأسباب؟
٣. هل يجب عليهم أن يبلغوا المنتفعين عندما يكون بين أيديهم موضوع مطروح للبحث، ويدعوهم لتقديم مدخلاتهم؟ وكيف يجب أن يستجيب الجهاز لتلك المدخلات؟

سابعاً: التظلم:

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

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

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

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

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

تعريفات

القوانين ذاتية التنفيذ والقوانين غير ذاتية التنفيذ

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

يتطلب هذا التقييم خطوتين:

- (١) هل الظروف هنا تجعل القانون غير ذاتي التنفيذ أمرا ضروريا؛ أم هل سينجح صائغوه في كتابة قانون ذاتي التنفيذ؟
- (٢) هل يحد مشروع القانون بشكل كاف من حرية التصرف المتصلة بوضع تشريعات فرعية؟

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

١. «مأزق» إدارة التنمية وكيفية حله

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

وفي كل مكان، يبرهن التاريخ والنظرية الديمقراطية على حد سواء أن الهيئة التشريعية يجب أن تسن



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

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

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

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

وتواجه البلدان النامية مفارقة مشابهة. إذ تؤيد معظم البلدان، من الناحية الاسمية على الأقل،

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

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

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

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

وكاستراتيجية ثالثة، رفض بعض المشرعين فكرة مأزق إدارة التنمية بأكملها. وتحت وطأة الضرورة،



رأوا أن منح نسبة محدودة من السلطة التشريعية يجب ألا يضعف السلطة التشريعية المخولة دستوريا. وفي بعض الظروف، أتاح ذلك ممارسة السلطة التشريعية.

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

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

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

ولا تطرح تلك الاستراتيجية مجموعة جديدة كاملة من المفاهيم القانونية. ولطالما اعتبرت نظرية الوكالة، فيما عدا بعض الحالات الاستثنائية، أن ما يستطيع المرء أن يفعله بنفسه، يستطيع أن يفعله من خلال وكيل له. وإذا كان الخيار بين التنمية أو الركود، يجب أن تكون الغلبة للتنمية. ولا تكمن المشكلة في «المأزق» المفترض في إدارة التنمية، بل تكمن في صياغة القانون: كيف تتم صياغة قانون يفوض قدرا كافيا من حرية التصرف لجهة الإدارة كي تكتب القواعد التفصيلية الضرورية، بينما يفرض قيودا كافية تمنع جهة الإدارة من استخدام السلطة المفوضة لها ضد المصلحة العامة، أو لغرض ما يقع خارج نطاق تفويضها؟

٢. متى تكتب مشروعات قوانين غير ذاتية التنفيذ؟

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

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

أ. صعوبة الموضوع المطروح للبحث

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

ب. كثرة المكلفين بالأدوار وكثرة السلوكيات

ثانيا، اسأل: هل يستهدف مشروع القانون معالجة مشكلة فيها الكثير من المكلفين بالأدوار الذين



يشاركون في مجموعة شديدة التنوع من السلوكيات المسببة للمشكلة؟ وتجدر الإشارة هنا إلى أن تحديد كل سلوك من هذه السلوكيات وتفسيرها تفسيراً وافياً يتخطى أحياناً المعارف والإمكانيات الحالية.

وبدون وجود معلومات عن كل سلوك من هذه السلوكيات، لن يستطيع الصائغون صياغة القواعد التفصيلية لمشروع القانون، ولن تستطيع أنت أن تقيّمها. وبدلاً من ذلك، سيكون من المنطقي بالنسبة لك أن تصوت لصالح مشروع قانون مناسب غير ذاتي التنفيذ. وعندما تخول مسؤولي الجهاز التنفيذي سلطة لإجراء البحوث وكتابة القواعد التفصيلية التي تحكم السلوكيات المتعددة للأطراف الفاعلة، تأكد من أن مشروع القانون يحدد معايير وإجراءات مناسبة لكبح حرية التصرف الممنوحة لهؤلاء المسؤولين.

ج. الاختلاف الشاسع في الظروف

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

د. التغيير السريع

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

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

هـ. القيود المفروضة على تفويض السلطات التشريعية: الإجراءات

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

(١) الحصول على الحقائق.

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

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

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



(٢) ضمان الشفافية، والمساءلة، والمشاركة.

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

■ و. المعايير

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

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

يقيّد سلطة مسئولية الجهاز في تحديد التدابير الإنصافية؟ مثلا، هل مشروع القانون الخاص بالسرعة المذكور أعلاه يقيّد سلطة المفوض في وضع قواعد تحدد الجزاءات؟

يحدد أنواع الافتراضات الواقعية التي يعتبر معظم الخبراء في المجال أنها تتصل بتفسير السلوك موضع البحث؟ مثلا، عند تحديد الحدود القصوى للسرعة، هل يوجب مشروع القانون على المفوض ألا يأخذ في حسابه سوى حالة الطريق السريع، والطقس، وحجم حركة المرور، وربما الأسباب التي دفعت السائق إلى تخطي الحد الأقصى للسرعة؟ ذلك أن الشخص الذي ينقل زوجته التي تعاني من آلام المخاض إلى المستشفى قد تكون لديه أسباب لتخطي الحد الأقصى للسرعة أكثر قبولا من الناحية الاجتماعية من الشاب الذي يستعرض سرعة سيارته أمام صديقته؟

يتطلب أن يضع الجهاز التنفيذي قواعد تجسد الممارسات المتبعة؟ مثلا، هل يوجب على المفوض أن يحدد السرعات بحيث تكون أقل بمقدار ١٠ كيلومترات في الساعة من متوسط السرعة الذي تسيير به المركبات فعليا على ذلك الجزء من الطريق السريع؟

يوجب على الجهة المسؤولة عن وضع القوانين أن تحدد بالضبط ماهية المعايير التي استخدمتها عند وضع قاعدة معينة، وأن تجيز سلطة مراجعة تلك المعايير قبل سريان القاعدة؟ مثلا، هل يجيز مشروع القانون للمفوض أن يحدد سرعة «معقولة» لجزء من الطريق السريع، ولكنه يوجب على المفوض في مثل هذه الحالة، أن يبين أسباب قراره كتابة، ويوقف سريان القاعدة حتى تراجع المحكمة الحد الجديد للسرعة وتقر المعايير المستخدمة؟

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

تدريب: مشروع قانون ذاتي التنفيذ أم غير ذاتي التنفيذ؟

- (١) كيف تختلف مشروعات القوانين «ذاتية التنفيذ» عن مشروعات القوانين «غير ذاتية التنفيذ»؟
- (٢) هل يتمكن الصائغون من كتابة مشروع قانون «ذاتي التنفيذ» بحث عن مسألة أكثر تعقيدا من حظر البصق على الرصيف؟
- (٣) ما هي العوامل التي يجب أن تأخذها في اعتبارك عند تقييم مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ بالمقارنة بمشروع قانون ذاتي التنفيذ؟
- (٤) حدد من قوانين بلدك مثلا على قانون غير ذاتي التنفيذ. هل تعتقد أن القانون يحدد بقدر كاف من الدقة المعايير والإجراءات اللازمة لتقييد حرية التصرف الممنوحة للجهاز التنفيذي عند صياغة القواعد وتنفيذها؟
- (٥) هل يوجد في بلدك قانون للإجراءات الإدارية؟ وهل القانون (أو إذا لم يكن هناك قانون، هل



الإجراءات القائمة لصياغة اللوائح أو التشريعات الفرعية) تسيطر بشكل مناسب على حرية التصرف الممنوحة للأجهزة التنفيذية؟

٣. تقييم مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ

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

- (١) لا تحدد أحكام هذه القوانين، ظاهريا، سلوكيات معدة لحل المشكلة الاجتماعية المستهدفة. وبدلا من ذلك، تفوض هذه الأحكام إحدى المؤسسات كي تضع القواعد التي تحدد السلوكيات التي من المرجح أن تساعد في حل تلك المشكلة.
- (٢) يوجب على الجهة المختارة، عند وضع القواعد التفصيلية لحل المشكلة الاجتماعية، أن تستخدم إجراءات شفافة، وخاضعة للمساءلة، وكلما أمكن ذلك، قائمة على المشاركة.
- (٣) ينبغي أن تحدد معايير جوهرية مناسبة لتقييد حرية التصرف الممنوحة للجهاز التنفيذي عند وضع القواعد.

اسأل وانها:

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

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

قائمة الفهم الفاعمة بمشروع قانون غير ذاتي التنفيذ

قائمة فحص لتقييم مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ

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

أولاً: لماذا تتطلب هذه المشكلة استخدام مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ نسبياً؟ هل:

١. تؤثر فيها موضوعات غير مفهومة بالقدر الكافي وتتطلب إجراء دراسة مستمرة بالإضافة إلى بعض السلطة لاختبار حلول مختلفة؟
تؤثر فيها سلوكيات متنوعة للكثير من مختلف المكلفين بالأدوار بالإضافة إلى وجود تفسيرات مختلفة لتلك السلوكيات؟
٢. تعكس مختلف السلوكيات (ومسببات السلوكيات) من جانب المكلفين بالأدوار في مختلف أنحاء البلد، مما قد يتطلب حلولاً متنوعة؟
٣. تحدث في ظروف سريعة التغيير؟

ثانياً: إذا كان لدى أحد الأجهزة حالياً سلطة لوضع قواعد تفصيلية فيما يتصل بهذه المشكلة:

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



ثالثا: الحلول: لماذا مشروع القانون القائم؟

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

ملخص

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

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

أولاً، هل الجهاز التنفيذي يتحمل فعلياً مسؤولية المساعدة في حل المشكلة التي يستهدف مشروع القانون معالجتها؟ وإذا كان الأمر كذلك،

_____ ١. ما هي التدابير المشجعة على الامتثال لأحكام القانون التي يستخدمها الجهاز الآن لإحداث السلوكيات الجديدة الضرورية لحل المشكلة، وما هي أوجه النقص فيها؟ وهل توجد أدلة على ذلك؟

_____ ٢. هل تبدو عمليات اتخاذ القرار التي يطبقها الجهاز غير شفافة، وغير خاضعة للمساءلة، وغير قائمة على المشاركة؟ وهل توجد أدلة على ذلك؟

_____ ٣. لماذا يتصرف المسؤولون المعنيون بهذه الأساليب المسببة للمشكلة؟ وهل توجد أدلة على ذلك؟

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

_____ ١. في ظل الظروف الخاصة بالبلد، هل كان من الحكمة أن يختار مقدمو مشروع القانون بين التنفيذ بواسطة تسوية النزاعات، أو جهاز بيروقراطي، أو هيئة حكومية، أو القطاع الخاص؟

_____ ٢. هل يبدو من الناحية المنطقية أن أحكام التنفيذ المحددة في مشروع القانون من المرجح أن تغير أو تتخلص من مسببات السلوكيات الحالية المسببة للمشكلة من جانب المسؤولين؟

_____ ٣. هل سيثبت القانون الجديد فعاليته من حيث تكلفته الاجتماعية والاقتصادية كذلك؟



وأخيراً، عليك أن تتبناه بعناية إلى أية سلطة مخوّلة إلى المسؤول في الجهاز الإداري عن وضع القواعد (أي؛ سلطة التشريع):

١. إذا كان مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ، هل تتطلب الظروف نقل هذه الدرجة من السلطة التشريعية إلى الجهاز الإداري؟

٢. هل إجراءات مشروع القانون تجعل وضع قواعد تعسفية أو شاذة أمراً صعباً؟ أم هل تضمن المشاركة، والمساءلة، والشفافية؟

٣. ما هي المعايير التي يفرضها مشروع القانون على حرية التصرف الممنوحة للجهاز بالنسبة لوضع القواعد؟ وهل تبدو كافية؟

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

تدريبات:

١. استرجع الأنواع الأربعة الأساسية للأجهزة التنفيذية. وبشكل عام، ما نوع الأسئلة التي ينبغي أن تطرحها لكي تحدد ما إذا كان صائغو مشروع القانون قد اختاروا لتنفيذه نوعاً ملائماً من الأجهزة؟

٢. فسر لماذا تشكل «الخطوات العملية» الفئة التي تنتج في الغالب تفسيرات مفيدة لسلوك الجهاز التنفيذي. وما هي فئات الحقائق التي ستسأل عنها لتكتشف كيف تؤثر الخطوات العملية الخاصة بالجهاز على قراراته؟

٣. ما هي أنواع الأسئلة التي ستطرحها كي تحدد ما إذا كانت الأحكام التفصيلية لمشروع القانون تقيد

بشكل كاف حرية التصرف الممنوحة لمسئولي الجهاز التنفيذي؟

٤. ما هي الأسئلة التي ستطرحها لتقييم ما إذا كانت الظروف التي نشأت فيها المشكلة الاجتماعية تبرر سن قانون غير ذاتي التنفيذ؟

٥. عند تقييم مشروع قانون لكي يتم سنه في شكل قانون غير ذاتي التنفيذ، لماذا يجب عليك أن تطرح أسئلة عن أحكام مشروع القانون التي توضح المعايير وتحدد الإجراءات التي يحتاجها الجهاز لوضع اللوائح (التشريعات الفرعية، أو اللوائح التنفيذية، أو القواعد الإدارية)؟