دليل
الصياغة التشريعية

اعداد

غازي ابراهيم الجنابي

رئيس مجلس شورى الدولة

(سابقاً)

دليل الصياغة التشريعية

الفصل الاول

تمهيد

الهدف الرئيسي للدليل ، هو تعريف الشخص المكلف باعداد تشريع ما (خاصة الدوائر القانونية) في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة التي يقع على عاتقها اعداد مشروعات التشريعات المختلفة (القوانين والانظمة والتعليمات والانظمة الداخلية ... وحتى المراسيم الجمهورية والبيانات) ومساعدة القائم بالصياغة في اتباع نهج موحد في الصياغة ، عن طريق تقديم ارشادات تمكنه من القيام باعداد المشروع المكلف باعداده بنجاح ، في وضع افكار تهم الدولة والافراد في صياغة التشريعات ، اذ ان الاعداد غير الدقيق او غير المدروس للتشريعات سوف يولد قوانين سيئة او تمرير قوانين غير صالحة مستقبلاً ، وقد تؤدي الى اهدار الاموال واضاعة فرص التقدم والنمو بحجة وجودها نافذة ، ولما كان الدليل لايقتصر على القانونيين فأن من المفيد تقديم نبذة مختصرة عن عناصر وخصائص القاعدة القانونية ، او كيفية صياغة ذلك باتباع اسلوب موحد من حيث الشكل والمضمون والاسلوب واللغة ، سوف يساهم بظهور قوانين وتشريعات جيدة ويمنع تمرير مشروعات التشريعات غير الصالحة ، ويثبت ويركز اساساً لاعداد تشريعات تخدم المجتمع لسهولة تطبيقها وتنفيذها لوضوح اهدافها وما تسعى اليه .

ومن هذه الخصائص ما يأتي :.

١. هرمية التشريعات :. من المعلوم ان السمو للتشريع الاعلى ، فالدستور هو السند الاساس لاصدار القوانين والقوانين هي السند لاصدار الانظمة التي يصدرها مجلس الوزراء والتعليمات والانظمة الداخلية التي يصدرها الوزير المختص ، وبدون تفويض صريح من الدستور او القانون لايجوز اصدار انظمة او تعليمات وبذلك فأن الوزير المختص عند اصداره لنظام داخلي لاحدى الشركات العامة يعتمد في ذلك على قانون الشركات العامة او على قانون الوزارة المختصة .

٢. السياسة التشريعية :.

السياسة التشريعية لاي بلد منتقاة من الدستور او القوانين الاساسية لذلك البلد كما ان الطبيعة الاجتماعية والاقتصادية والدينية لاعراف المجتمعات لها علاقة بالسياسة التشريعية ويقتضي انتقاء القوانين من الاهداف المرسومة للدولة بما يضمن وحدة التطبيق .

٣. تراهن الدول عموماً والمجتمعات عامة على ان تشريعاتها تتفق تماماً مع ما اقرته او صدقته او انضمت إليه من اتفاقيات ومعاهدات دولية لذلك فأن اي تشريع يقتضي من

(الصائغ) ان يأخذ بعين الاعتبار تلك الاتفاقيات والمعاهدات فلا يجوز اصدار تشريع يتعارض مع حقوق الانسان او يتعرض الى دياناتهم او يحد من حريتهم التي كفلتها تلك الاتفاقات .

٤. ان لقرارات المحاكم العليا والمراجع الفقهية واحكام القضاء وما استقرت عليه التشريعات العامة وذات الصلة بأي مشروع يقتضي الاخذ بها عند اعداد اي تشريع لان مخالفتها قد يولد النفرة من التطبيق لذلك فأن معد المشروع عليه البحث والتقصي فيما اذا كان هناك قرارات للمحاكم استقرت ودام اتصالها وما ولدته الفتاوى التي تصدرها الجهات ذات الاختصاص كمجلس شورى الدولة .

٥. بيان المشكلة التي يسعى المشرع الى ايجاد الحلول لها او وسائل تحقيقها فاذا كان المشروع بعيداً عن مجال صائغه فله ان يستعين بالجهة المعنية الفنية فالتردد الطيفي والاشعاع النووي من اختصاص الجهة المعنية بالاتصالات والبيئة والهيئة العراقية للوقاية من الاشعاع لذلك عليه الجلوس مع تلك الجهة للوصول الى معنى فني واضح ومفهوم .

٦. على الصائغ التواصل مع الجهة طالبة التشريع وطرح الاسئلة والمقترحات وتسلم الايضاحات .

٧. الوقوف على التشريعات السابقة والتي لها علاقة بالموضوع فلا يقتضي منه اعداد مشروع جديد عند توافر تشريع نافذ يفي بالغرض لان الغاية من اي تشريع هو ادامة التنمية والتنمية الوطنية هي التي تحدد ما اذا كان التشريع النافذ يفي بالغرض من عدمه .

٨. الانتباه الى مدى تأثير التشريع على الاوضاع القائمة والتشاور مع الجهة طالبة التشريع والاشخاص في مواقع المسؤولية العليا للتحقق من مدى نشوء آثار سلبية عند تطبيقه وهذه الاثار قد تكون وطنية او اقليمية او دولية .

٩. على المشرع ان يتحقق ويتعرف على وسائل تنفيذ التشريعات ومدى توفر الامكانيات المادية والبشرية لغرض انجاح التنفيذ .

١٠. ان ضمان وحدة التشريع وتوحيد اسس الصياغة التشريعية وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية هي من المبادئ الاساسية التي تعتمدها الجهة المختصة باعداد التشريعات لان لكل تعبير في القانون معنى ومدلول خاص يقتضي مراعاته في جميع القوانين .

الفصل الثاني

تصميم خطة التشريع

١. الخطوات الاولية :.

اولاً :ـ على الصائغ ومعد المشروع فهم الاهداف التي يرمي اليها التشريع من خلال اسس التشريع بالاستعانة بمشورة اصحاب الاختصاص والفنيين لغرض فهم الموضوع ان كان بعيداً عن مجال تخصصه وان تكون لديه القدرة بعد استيعابه اسس التشريع على توجيه الاسئلة لتوضيح ما قد يحتاج اليه وكتابة هذه الاستفسارات وطلب الاجابة عليها ومناقشتها للوصول الى نص واضح وسهل الفهم .

ثانياً :ـ التواصل الدائم مع الجهة مقدمة المشروع وطرح الاستفسارات اللازمة لها وخصوصاً المسائل الشائكة والرئيسية وعدم ترك اي مسألة غير واضحة دون تفسير وعليه فأن الامر يتطلب عقد اجتماعات مع تلك الجهة يقدم فيها مقترحاته وتقدم الجهة ما يسعف الطلب الى حين الانتهاء من تدقيق المشروع على ان ينظم بتلك الاجتماعات محضراً يوضح ما تم التوصل اليه للرجوع اليها عند طلب التفسير .

ثالثاً :ـ على الصائغ التثبت (اولاً) من دستورية التشريع محل الصياغة وتقع عليه مسؤولية تنبيه الجهة في حالة وجود تعارض بين المشروع والمبادئ الدستورية والتشاور معها لايجاد الحل المناسب لذلك ، ويندرج في هذا السياق التثبيت من مراعاة الاتفاقيات الدولية المبرمة مع الدول ومبادئ حقوق الانسان .

رابعاً :ـ على الصائغ وضع هيكلية التشريع مبوبة حسب المشكلة التي يرمي الى حلها المشرع لغرض الوصول الى الاسلوب الانسب لتصنيف عناصر التشريع ووضعها في مجموعات متجانسة لتسهيل عملية الصياغة ، اذ يمكن للصائغ التعرف في مرحلة مبكرة على حجم المشروع وعناصره وترتيب افكاره وتحديد مصطلحاته وازالة اي غموض يكتنف الهدف بالتشاور مع الجهة طالبة التشريع وتقدير ما اذا كانت الحاجة تدعو الى ايجاد تشريعات فرعية او جداول ملحقة .

٢. كيفية وضع الخطة :ـ

اولاً :ـ بعد استكمال الخطوات الاولية بجمع المعلومات من خلال الهدف الذي يسعى المشرع الى الوصول اليه وجميع الاعمال التحضيرية يضع الصائغ عناصر التشريع في قائمة قد لا تكون متجانسة في البداية ثم يجري تصنيفها في ثلاث مجموعات رئيسه تخصيص أولاها للتعاريف ان كانت هناك حاجة اليها بمعنى ان التعاريف اختيارية ولا يستلزم وضعها الا اذا كانت فنية لان مهمة المشرع ليست كمهمة القاضي اذا ان التعريف يحدد التفسير وهي مهمة القضاء واصحاب الفتوى ثم ينتقل الى نطاق التطبيق والسريان ثم الاحكام العامة والمجموعة الثانية تخصص للاحكام الجوهرية او الاحكام الموضوعية والمجموعة الثالثة للاحكام الانتقالية والتي تتعلق بالالغاء وتفويض الصلاحيات والتكليف بتنفيذ التشريع وموعد نفاذه وقد يستلزم الامر تفصيل

عناصر المجموعة الاكبر وخصوصاً الاحكام الجوهرية الى مجموعات اصغر وقد تكون اكثر تجانساً وهو امر يعود تقديره للصائغ ومعد المشروع وبعد استكمال وضع الخطة وقبل المشروع في متابعة مواد التشريع التأكد من صحة خطواته السابقة من حيث تحقق عناصر التشريع للهدف الذي جاءت فكرة التشريع لتحقيقه .

ثانياً :. من الالزم والمفيد وضع قانون واحد لكل (موضوع واحد) وعدم اصدار عدة قوانين لحل (مشكلة واحدة) كما هو الحال في .

. قانون حماية المنتجات العراقية من الاغراق .

. قانون حماية المحاصيل والمنتجات الزراعية والنباتية والحيوانية من الاغراق .

. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

. قانون الاجراءات التنفيذية لتكوين الاقاليم .

. قانون العاصمة بغداد .

. قانون انتخاب مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

. قانون تعويض المصابين نتيجة الاعمال الارهابية .

. قانون تعويض ضحايا الارهاب .

. قانون تعويض المصابين نتيجة الاخطاء العسكرية والاعمال الحربية .

ثالثاً :. عدم الاسهاب في صياغة الجمل وذكر التفاصيل عند اعداد مشروعات القوانين ، وتترك جميع التطبيقات الى الانظمة والتعليمات على ان الاختصار قد يؤدي الى جملة من الاخطاء ، كما هو الحال في قانون احتساب مدة ممارسة مهنة المحاماة للمحامي المعين بوظيفة .

الفصل الثالث

بناء المشروع

يتكون بنيان التشريع من عدد من الفروع الاساسية لكل منها موقعٌ فيه ، وهي وحدات بناء التشريع :.

١. المقدمة .

٢. المتن .

٣. الخاتمة .

وقد يضاف اليها وحدة او اكثر تتعلق بالملاحق والجداول عند الحاجة .

الفرع الاول

اسلوب التعبير القانوني

يقع على عاتق الصائغ ومعد المشروع مهمة التعبير عن احكام التشريع بلغة سليمة سلسه واضحة ومختصرة دون الاخلال بالوضوح وتوخي الدقة والتحديد في اختيار الكلمات المعبرة عن المعنى المقصود بشكل مباشر وواضح لايحتمل اي تأويل او تفسير غير مقصود كما يأتي :.

١. اعتبارات اللغة في صياغة الجمل :.

اولاً :. ينبغي ان تكون لغة المشروع مفهومة وان تكون بصيغة (من) يفعل (ماذا) وهذه اللغة موجهة لمن ينفذ القانون لذلك يقتضي ان نهتم بـ :.

أ . الشكل .

ب . الاسلوب .

جـ . المضمون .

ثانياً :. من الضروري صياغة جمل قصيرة فيها علامات الترقيم او تفصيلها في بنود وفقرات بحيث يؤدي ذلك الى وضوح الفكرة وترابطها في آن واحد والا فترك الجمل الطويلة على حالها افضل من الوقوع في الغموض .

ثالثاً :. تفضيل الفعل المبني للمعلوم على الفعل المبني للمجهول فبهذا الاسلوب تحدد الجهة او الشخص المطلوب منه اتيان فعل او تركه على وجه الدقة اي ان يكون الشخص الذي يؤدي الفعل القانوني في موضع الفاعل في الجملة ويكون الشخص المتلقي للفعل في موضوع المفعول وان تكون الجملة في صيغة المعلوم وشديدة الوضوح (تحكم المحكمة على من خسر الدعوى بالمصاريف) .

يمنح منتسبو الدولة قطعة ارض . من هو الذي يمنح والى اية جهة يراجع الموظف ؟

رابعاً :. تفضيل التعبير الايجابي على التعبير السلبي واستخدام صيغة الاثبات بدلاً من النفي .

لا يجوز لمن دون سن الثامنة عشرة او اقل ان يصوت في الانتخابات .

يجوز لمن اكمل او اتم الثامنة عشرة او اكثر ان يصوت في الانتحابات .

خامساً :. استعمال الجملة الفعلية بصيغة المضارع البسيط لكونها اكثر تحديداً من المكتوبة بصيغة المستقبل في مجال الالزام .

سادساً :. عند استعمال الجملة الشرطية التنبيه لكتابة جواب الشرط باستعمال حرف (ف) في الجواب لتأكيد الترتيب الفوري للمسأءلة بمجرد تحقق الشرط .

ـ اذا جاء نصر الله والفتح * ورأيت الناس يدخلون في دين الله افواجاً * فسبح بحمد ربك واستغفره انه كان توابا * (الآية الكريمة .

سابعاً :ـ تأكد من استخدام (واو) العطف وحرف (ا و) بعناية .

** تقرر منح المصاب في حادثة ..... قطعة ارض او سيارة .

ثامناً :ـ وضع الفعل والفاعل والمفعول به في وضع متجاور قدر الامكان .

** يُكرم وزير الدفاع المتميز في الدفاع عن العراق .

تاسعاً :ـ يفضل استخدام (المذكر) ليسري على المؤنث و(المفرد) ليسري على (الجمع) الا اذا تطلب النص ذكر المؤنث او الجمع او المثنى فيصار الى وضع النص وفقاً لهذه الحاجة .

عاشراً :ـ ضرورة احتساب المواعيد والتواريخ بالتقويم الميلادي إلا عند الضرورة .

٢. اعتبارات الوضوح في الاصطلاحات :ـ

اولاً :ـ من الضروري استعمال كلمات محددة تؤدي الى المعنى المقصود او استعمال كلمات بشكل مباشر بتجنب استعمال كلمات مترادفة للتعبير عن الحكم المقصود او استعمال كلمات يشكل معناها جزء من المعنى لكلمة اخرى تم استعمالها (قطعة ارض ، جزء من قطعة ارض) .

(لاغ ، باطل . التزام ، حق . سنة وعام . يوم ونهار . مبني ومنشأ) .

ثانياً :ـ على صائغ المشروع استعمال المصطلحات الاحدث نسبياً والتي سنحت في الفكر القانوني واذا لزم استعمال مصطلحات فنية متخصصة فيفضل ادراج تفسير لها في مادة التعارف او في موقعها ان لم يكن استعمالها مكرراً (موبايل . محمول . هاتف نقال . عقود الهاتف المحمول . CD سي دي . باسورد Passward . الطيف الترددي ، محطة طرفية . محطة فضائية . العقد الرياضي ، الفيفا ، بيع لاعب كرة قدم) .

ثالثاً :ـ على الصائغ الثبات في استعمال المصطلحات والكلمات المعرفة ضمن حدودها .

رابعاً :ـ تحاشي استعمال المصطلح الاجنبي ، الا اذا لم يكن له مقابل في اللغة العربية او كان المقابل غير مألوف فيوضع في الحالتين بين قوسين (Shock) للصدمة الكهربائية لمرضى الاعصاب .

الفرع الثاني

مراعاة حدود التشريع

اذا كان التشريع يتناول تنظيماً جديداً فأنه من الاوفق ان يتم في شكل تشريع جديد يحل محل التشريع القائم ، لغرض ازالة التداخل بين التشريع القديم والتشريع الجديد وصياغة الاحكام في التشريع الجديد بصورة متكاملة بنصوص مرتبة ليسهل الرجوع اليها دون صعوبة .

اما اذا كان التشريع المطلوب يتضمن تعديلات جزئية ومحدودة تتناول بعض نصوص التشريع القائم وذلك باستبدال بعض نصوصه او باضافة نصوص اخرى فأن كانت هذه النصوص في شكل مواد مستقلة فيمكن ان ترد بارقام متكررة في المكان المناسب ولا يجوز من حيث الصياغة ان ينص على تعديل تسلسل المواد بأن تضاف مادة الى مقدمة المشروع ويذكر فيه على ان يعدل تسلسل المواد الاخرى لان ذلك فيه مشاكل كثيرة من حيث ترقيم المواد ومن حيث احالة بعض النصوص على نصوص كانت سابقاً برقم واصبحت الان برقم جديد .

وقد استقر الرأي في مجلس شورى الدولة على ان التعديل اذا احتوى على نصف او اكثر من النصف من مواد المشروع المطلوب تعديله فيقتضي اعداد مشروع جديد بدلاً من التشريع النافذ لان تعديل نصف مواد التشريع النافذ سوف يخلق مشاكل كثيرة في التطبيق ، كما لايجوز اضافة عبارات في صدر المادة المطلوب تعديلها او في اخرها لتصبح مادة جديدة والافضل ان تلغى المادة ويحل محلها نص جديد يتضمن الاضافة .

الفرع الثالث

شمول النصوص لجميع الحالات

تأكد من ان النص المستخدم يغطي كل نطاق المعنى :.

يمنح المشمولون باحكام المادة (١) من هذا القانون راتباً تقاعدياً وفقاً للنسب الآتية :.

أ . (٣٠%) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية اذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على ستة اشهر وتقل عن سنة واحدة .

ب . (٥٠%) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية اذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على سنة واحدة وتقل عن ثلاث سنوات .

جـ . (٧٠%) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية اذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على ثلاث سنوات وتقل عن خمس سنوات .

د . (٨٠%) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية اذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على خمس سنوات ..... .

ما هو موقف من لديه سنة واحدة خدمة فعلية في الفقرة (ب) اعلاه .

ما هو موقف من لديه ثلاث سنوات خدمة فعلية في الفقرة (جـ) اعلاه .

ما هو موقف من لديه خمس سنوات خدمة فعلية في الفقرة (د) اعلاه .

وبذلك ينبغي ملاحظة كون النص شاملاً جميع الفئات التي يرغب المشرع بشمولها او جميع الحالات التي لها علاقة بالنص كي لا تتأثر المراكز القانونية من نقص التشريع .

الفصل الرابع

تحديد الجهة المنفذة للتشريع

١. يجب تحديد الاطراف الفاعلة الرئيسية وتوضيح ادوارها في التنفيذ (تطبيق القانون هو الوصفة الطبية لمعالجة المريض) .

٢. تحديد الجهة المنوط بها تنفيذ القانون وبمعنى آخر تحديد اختصاص كل جهة لان القانون الجيد لايستحق هذا الوصف مالم ينفذ .

المحاكم	القضاء
القضايا الزراعية والنباتية والحيوانية .	وزارة الزراعة
الماء وماله علاقة بالري والسدود .	وزارة الموارد المائية
الاسكان .	وزارة الاعمار والاسكان
الرواتب والخدمة .	وزارة المالية
تنظيمات الجيش .	وزارة الدفاع

لكي لاتتخذ قرارات تعسفية من الجهاز التنفيذي يقتضي ان تكون اجراءات تنفيذ القانون مستندة الى :.

اولاً :. مبادئ الادارة الرشيدة للحكم .

ثانياً :. اتخاذ القرارات التنفيذية مبني على معلومات وبيانات صحيحة .

ثالثاً :. تستند تلك القرارات على معايير وقواعد واضحة .

لذلك ينبغي التأكد من ان المشروع ينص على قواعد ومعايير تضمن اتخاذ قرارات فعالة وغير تعسفية ومن اهم المعايير التي يجب على الجهة التنفيذية الالتزام بها عند اتخاذها قرارات تنفيذية :.

أ . ان تكون القرارات مكتوبة ومسببة (قرار نقل الموظف سلطة تقديرية بيد الوزير على ان يتخذ هذا القرار استناداً الى المصلحة العامة وحسن سير العمل في الوزارة) لانه مالم ينص مشروع القانون على معايير لاتخاذ القرار (لن يصدر قرار منصف الا بمحض الصدفة) لذلك يلجأ القاضي في اصدار قراره الى التسبيب وبيان حيثيات ذات صلة

بالقرار المتخذ فأن لم يبنَّ على تلك الاسباب والحيثيات فتتصدى له محكمة التمييز بالنقض .

ب . ان يستند اصدر القرار الى (سوابق) ذات صلة بالموضوع ستصبح هذه السوابق مبادئ واجبة الاتباع .

جـ . ان يتخذ القرار بناء توصية او مشورة .

لذلك تلجأ معظم الدول الى تشكيل لجان لاعداد القوانين او تشكيل هيئات او مؤسسات او ادارات او مجالس لاعداد وتدقيق مشروعات القوانين قبل عرضها على السلطات التشريعية ، رغم اعتراض البعض من ان ذلك يؤدي الى زيادة في التكاليف وتأخير في الوقت ، الا ان صدور قانون ناضج وسهل التطبيق يستحق جهداً ومالاً .

٣. لايجب ان يمنح مشروع القانون القائمين على تنفيذه سلطة مطلقة ، ولا يشكل منح السلطة التقديرية التعسف فقط وانما الى انتشار الفساد ، نقل الموظف سلطة تقديرية للمسؤول الاعلى في الوزارة الا انه يستخدم في معظم الاحيان عقوبة مبطنة .

٤. ان يسمح المشروع بوجود تظلم او نطاقاً للتظلم والمساءلة لان تعسف الادارة في اصدار قرار غير صحيح يوجب الالغاء او التعويض .

٥. وجود آلية في مشروع القانون تتيح لصانع القرار ان يبادر بالفعل لا ان يتصرف باسلوب رد الفعل لان معظم المؤسسات الحكومية لاتراقب او تقيم بشكل منظم ودائم اداء اعمالها .

وتنقسم الاجهزة التنفيذية بصفة عامة الى نوعين :.

اولاً :. تبادر بالفعل .

ثانياً :. تتصرف باسلوب رد الفعل .

وفي اغلب الاحيان تتصرف الشرطة باسلوب رد الفعل عندما تتلقى شكوى من المتضرر اذ انها لا تحقق الا في الانتهاكات التي يبلغ عنها المواطن .

٦. التأكد من ان آلية تطبيق احكام القانون لاتعيق تنفيذها كما هي آلية استجواب رئيس مجلس المحافظة او المحافظ .

٧. تأكد من ان مشروع القانون ينص على نظام للرقابة والاشراف .

٨. تأكد من ان الجهاز التنفيذي لديه الفرص والامكانيات اللازمة لتنفيذ القانون .

عدم كفاية الموارد البشرية . عدم كفاية الموارد المالية

عدم كفاية الموارد المالية للجهاز التنفيذي .

المشرف الزراعي لايملك سيارة للانتقال الى الحقول والمزارع .

مفتش العمل لايملك دراجة للتفتيش في المناطق البعيدة والنائية وبذلك يصبح المشروع الجيد والواضح (نمراً من ورق) .

الفصل الخامس

اختيار العبارات والجمل

١. من الضروي ان لا تستخدم في مشروع القانون الكلمات المتأرجحة .

تلزم المستشفيات والعيادات والمراكز الطبية الخاصة بتنظيم الآتي :.

هل المقصود من كلمة الخاصة للمراكز الطبية او المستشفيات والعيادات ايضاً .

٢. لاتستخدم الكلمات المثيرة للالتباس الا اذا كان لها تعريف او توضيح محدد في المشروع او قانون نافذ القضايا الاستراتيجية . القضايا ذات الجانب الامني . الامور المهمة . المنشاءآت الحيوية . الاسلوب الامثل اعلى معايير الكفاءة والنزاهة . القرارات غير العادلة .

إذ أن تلك العبارات غير واضحة وتحتمل التفسير والتأويل فمن هو المفسر لها ؟

٣. تأكد من ان كل مادة مخصصة (لفكرة واحدة) وان الفكرة الواحدة غير مقسمة على اكثر من مادة واذا كانت المادة تتناول اكثر من موضوع فيتم تقسيمها الى مادتين او اكثر .

(وفاة الموظف او اصابته بعجز لايجوز دمجها في مادة واحدة) .

وفاة العامل او وفاة صاحب العمل ينقضي بهما عقد العمل ، اما حالة العجز للعامل عن القيام بعمله فهي فكرة اخرى لاتتعلق بانقضاء عقد العمل .

ابطال العقد في حالة عدم الرضا هي غير حالة ابطال العقد اذا شابه عيب بسيط .

٤. جزأ الجملة القانونية الى بنود وفقرات لغرض فك تعقيد الجملة القانونية وتقليل كلماتها .

يشترط لتعيين الموظف ما يأتي :.

ان يكون قد اكمل او اتم الثامنة عشر من عمره ، (ولا تستخدم كلمة بلغ) لانه ما زال في الثامنة عشرة من عمره والمطلوب اكماله تلك السن ، وكامل الاهلية وعراقي الجنسية والشهادة التي تؤهله لتولي الوظيفية يقتضي ان يوضح كل شرط من تلك الشروط في بند مستقل .

٥. تجنب استخدام فعل (يكون) فعلاً اساسياً في الجملة .

يكون مقدار التعويض المستحق دفعه للعامل في حالة العجز الدائم الدائم هو المقدار ذاته المستحق في حالة الوفاة .

يمكن استخدام الفعل (يدفع) كي يكون النص سليماً وواضحاً .

يدفع للعامل مقدار التعويض المستحق له في حالة العجز الدائمة هو المقدار ذاته المستحق له في حالة الوفاة .

يكون كل من يعين في وظيفة .

يشترط فمن يعين في وظيفة .

وقد يكون .... بمعنى (يعتبر) (يكون مرتكباً لجريمة القتل العمد كل من) ....

لذلك تجنب استخدام تعبير (يعتبر) المنشيء لقاعدة قانونية .

يعتبر انهاء خدمة العامل من صاحب العمل تعسفياً .....

لايجوز فصل العامل بسبب تقديم العامل شكوى جدية ...

٦. تجنب استخدام كلمة (من قبل) اذ انها جاءت ترجمة عن الانكليزية (BY) كما لو قلنا (ترجمت من قبلي) (translate by me) والافضل استخدام الفعل مباشرة لعدم وجود اصل لتعبير (من قبل) في اللغة العربية .

٧. بدلاً من ان يعبر مشروع القانون عن (حقوق) اجعله يعبر عن سلوكيات .

(للموظف الحق من الانضمام الى نقابة) .

لايجوز لصاحب العمل ان يعاقب العامل على الانضمام الى نقابة .

يحق لكل من يحتاج الى علاج طارئ وينقل الى قسم الطوارئ بأي مستشفى ان يتلقى العلاج اللازم .

على المستشفى ان تقدم علاجاً طارئاً لكل من ينقل الى قسم الطوارئ بها ويكون بحاجة الى تقلي ذلك العلاج .

الفصل السادس

اقسام التشريع

الفرع الاول

بداية التشريع

١. عنوان التشريع :

يصاغ عنوان التشريع بعبارة مختصرة وواضحة تعكس مضامين التشريع ويفضل استعمال كلمات وعبارات استقر تداولها في الفكر القانوني لذلك لم يقل صائغو القانون المدني (قانون العقود والالتزامات والواجبات ....) رغم ان القانون المدني يتضمن العديد من المعاملات والعقود والحقوق والواجبات ، نقول لقانون الخدمة المدنية :

قانون

٢. رقم التشريع :

من مكونات التشريع ان يحمل رقماً متسلسلاً وسنة صدوره ويثبتان عند النشر .

رقم (٢٦) لسنة ٢٠١١
قانون
رواتب ومخصصات رئاسة الجمهورية

٣. التعاريف

ان تخصيص مادة للتعاريف في اي تشريع هي مسألة اختيارية يعود تقديرها لمعد المشروع ولا ينبغي استعمالها الا ثبوت لزومها لتلك التعاريف ، لما في ذلك من آثار سلبية عند التفسير .

وان احتاج اليها الصائغ او الجهة طالبة التشريع فهي لايضاح مفهوم مصطلح غير متعارف عليه او تحديد المعنى بالتوسيع اذا كان موضوعها يخص التشريع كله ، اما اذا كان التعريف يخص مادة او فصلاً محدداً فيحبذ ان يرد في بدايته . فاذا كان الفعل او المادة قد اورد عبارة (الراتب الكلي) فمن الافضل ان يعرف الراتب الكلي في بداية هذه المادة فيقال .

ويقصد بالراتب الكلي ، (الراتب الاسمي والمخصصات غير الثابتة) والمخصصات غير الثابتة هي المخصصات التي تمنح للموظف بسبب العمل الذي يقوم به او موقع العمل او الظروف الجوية للعمل .

٤. نطاق تطبيق القانون :

ويقصد به مجال سريان التشريع من حيث المكان او الاشخاص او الفئات وتلي مادة نطاق تطبيق القانون (السريان) مادة التعاريف مباشرة وهي كذلك من المواد التي يعود مدى لزوم ادراجها في التشريع لتقدير معد المشروع .

(يسري هذا القانون على موظفي الخدمة المدنية .... او الخدمة الجامعية ...) .

(لايسري هذا القانون على افراد القوات المسلحة وقوى الامن الداخلي ....) .

الفرع الثاني
متن التشريع

١. مكوناته :

وتضم مجموعة المواد المشتملة على الاحكام الجوهرية في التشريع والتي سبق لمعد التشريع ان افرزها عند تصميم الخطة ، ورغم تباينها من تشريع الى آخر الا انه يمكن تصنيفها الى احكام موضوعية كالتي تبين الحقوق والواجبات واحكام ادارية تبين كيفية حماية الحقوق واجراءات القيام بالواجبات والالتزامات وضمان تنفيذها .

٢. ترتيب المواد :

من اهم الاسس في ترتيب مواد التشريع اتباع التدرج فالاهم يكتب قبل الاقل اهمية والعام قبل الخاص ، والمتضمن حكماً اساسياً قبل المتضمن حكماً فرعياً ، والمتضمن حكماً موضوعياً قبل المتضمن حكماً ادارياً او اجرائياً .

٣. نطاق استعمال ترتيب المواد :

لاينحصر استعمال ترتيب هذه الاسس في نطاق الاحكام الجوهرية بل ينبغي ذلك في مجمل مواد التشريع وعند ترتيب الاقسام وفي جمل المادة الواحدة .

٤. ترتيب المواد في الاقسام :

يقصد به وضع المواد في مجموعات تشكل كل منها قسماً بذاته مرتبطاً مع باقي الاقسام ويحمل كل قسم منها ما يعكس جوهر احكامه ، وتظهر الحاجة الى التقسيم على وجه الخصوص في التشريعات الطويلة ومن فوائد التقسيم التسهيل على مستعملي التشريع في العثور على الحكم خلال مراجعة عناوين الاقسام كما انه يسهل على معد المشروع والصائغ عندما يرغب في الاشارة لمجموعة من المواد في التشريع للاشارة الى عنوان القسم الذي يريده من تعددها .

٥. ترقيم المواد :

ترقم المواد لكل الاقسام بالتسلسل المستمر واذا استدعى الامر تجزئة المواد الى بنود والبنود الى فقرات ، ان يحاول الصائغ ضرورة ترابط المادة لغوياً وموضوعياً :

فالمواد تكتب ١. ٢. ٣.

(والمادة١) تقسم الى بنود

اولاً .

ثانياً .

ثالثاً .

(والبند اولاً) يقسم الى فقرات :

أ .

ب .

جـ .

والفقرة الى :

(١) .

(٢) .

(٣) .

وهذا ما سار عليه الدستور العراقي .

الفرع الثالث

استعمال الاحالة

استعمال الاحالة :

والمقصود بها الاشارة الى مادة من تشريع آخر له علاقة بالتشريع محل الصياغة ، تستخدم الاحالة لغرض الاختصار وعدم التكرار وينبغي في هذه الحالة تعيين رقم المادة وعنوان التشريع المحال اليه دون ذكر الفصل او الباب .

اما عند الاحالة الى مادة اخرى في التشريع محل الصياغة فيحدد رقم المادة المحال اليها دون ذكر عنوان التشريع ودون تحديد موقعها في الفصول والابواب ، على ان يتحاشى معد القانون الاحالة بصيغة الاشارة على مادة سابقة او لاحقه ، لان ذلك يؤدي الى الارباك عند تعديل التشريع مستقبلاً :

كما لو نقول يشترط من المرشح توفر الشروط المنصوص عليها في المادة (اعلاه) او المادة (ادناه) :

بل نقول

يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس المحافظة ذات الشروط المنصوص عليها في البند (اولاً) من المادة (٥) من هذا القانون .

على ان يتأكد معد المشروع من :

١. صحة الاحالات الداخلية من مشروع القانون .

٢. في حالة وجود استثناء على النص ان يتأكد من الاحالة اليه .

أ . لايجوز للصيدلي ان يصرف ادوية بناءً على تذكرة طبية غير موقعة من طبيب ممارس مرخص له .

ب. استثناء من احكام الفقرة (أ) المنصوص عليها في هذه المادة ، يجوز للصيدلي صرف ادوية طبية للحامل بناءً على تذكرة قابلة مأذونة .

الفرع الرابع

خاتمة التشريع

تلي هذه الوحدة من المواد في موقعها وحدة (متن التشريع) ويفضل ان يكون عنوانها بـ(الاحكام الختامية) وفيها تنتهي مواد التشريع وينبغي ان تشتمل على مسائل اهمها ما يأتي :.

١. الالغاء .

ويقصد به الغاء تشريع او تشريعات نافذة او بعض موادها تمت معالجة موضوعها في التشريع محل الصياغة ، وينبغي ان يلتزم معد المشروع والصائغ في هذا المجال بما يأتي :.

اولاً :. اتباع صيغ الالغاء الصريح وعدم اللجوء الى الالغاء الضمني كلما امكنه ذلك لان الالغاء الضمني له سلبيات كثيرة في التطبيق .

ثانياً :ـ تجنب استخدام جملة ويلغي كل نص يخالف احكام هذا القانون او ما يسمى بـ(الالغاء الاعمى) لان ذلك يثير الالتباس لدى المنفذ والمطبق وكذلك المفسر .

ثالثاً :ـ تجنب استخدام جملة لايمنع من معاقبة المخالف لاحكام هذا القانون بعقوبة اشد ينص عليها قانون آخر ووضع العقوبة المناسبة في التشريع الجديد .

رابعاً :ـ ابقاء التشريعات الفرعية كالانظمة والتعليمات والانظمة الداخلية الى حين ما يحل محلها او يلغيها .

لغرض اعطاء فرصة للجهة المختصة من ايجاد البديل وعدم توقف سير المعاملات .

مادة :ـ تبقى الانظمة الداخلية والتعليمات نافذة بما لايتعارض مع احكام هذا القانون الى حين ما يحل محلها او يلغيها .

خامساً :. التنبه للمراكز القانونية القائمة وتأثير الالغاء على تلك المراكز وايجاد الحلول الملائمة من خلال الاحكام الانتقالية .

سادساً :ـ التنبه لهرمية التشريعات بحيث لايتم الغاء تشريع اعلى من التشريع محل الصياغة .

٢. الاحكام الحافظة :.

ويقصد بها تضمين التشريع محل الصياغة احكاماً تثبت استمرارية حقوق او واجبات قائمة بموجب التشريع المزمع الغاؤه ومن ابرز استعمالاتها النص على

استمرار مفعول الرخص والاجازات التي صدرت بموجب التشريع الملغى لحين انتهاء مددها .

مادة :ـ تبقى الاجازات والرخص الممنوحة بموجب قانون ادارة البلديات رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٩ الملغى نافذة الى حين انتهاء مددها .

٣. الاحكام الانتقالية :. ويقصد بها الاحكام التي تمهد للانتقال السلس من مراكز قانونية قائمة بموجب التشريع النافذ الى المراكز المقترحة عند نفاذ التشريع الجديد ومن استعمالاتها منح التجار مهلة لتنظيم دفاترهم وسجلاتهم وفقاً لتشريع جديد للتجار او الشركات .

مادة :. يكيف التجار او (الشركات) اوضاعهم القانونية ومسك سجلاتهم والدفاتر التجارية وفقاً لاحكام هذا القانون خلال (٩٠) تسعين يوماً من تاريخ نفاذه .

مادة :ـ ينقل موظفو هيئة الاستثمار التجارية الملغاة بموجب هذا القانون وموجوداتها ومستلزماتها الى الهيئة المشكلة بموجب هذا القانون .

مادة :ـ تنقل حقوق والتزامات الهيئة الملغاة بموجب هذا القانون الى الهيئة المؤسسة بموجب هذا القانون .

٤. تفويض الصلاحيات :.

ويقصد بها تفويض المشرع لجهة محددة في السلطة التنفيذية باصدار تشريعات ثانوية تنظم اموراً تفصيلية يشملها التشريع الاساس ومن المهم ان ينتبه معد المشروع والصائغ الى ما يأتي :.

أ . ان يكون التفويض دستورياً :ـ كتفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية باصدار انظمة وتعليمات بهف تنفيذ القوانين او قانونياً كتفويض الوزير باصدار تعليمات وانظمة داخلية لتسهيل تنفيذ القوانين وتنظيمات الهيكل الاداري للوزارة وتشكيلاتها .

المادة . ٨٠ . من الدستور : يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية :.

ثالثاً :ـ اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين .

المادة . ٨٥ . من الدستور

يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه .

المادة . ٢٥ . من قانون وزارة التربية :.

يصدر الوزير التعليمات والانظمة الداخلية لتسهيل تنفيذ هذا القانون .

واذا كان الامر يتطلب اصدار نظام تشريعي (يختص باصداره مجلس الوزراء) .

فنقول :

مادة :ـ يجوز اصدار انظمة لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون .

ب . عدم جواز التفويض بالتفويض :ـ اي لايجوز لرئيس مجلس الوزراء ان يفوض الوزير لاصدار نظام تشريعي ، ولا يجوز للوزير ان يفوض وكيل الوزارة لاصدار التعليمات .

جـ . ان يتم تحديد المسائل التي يلزم تنظيمها في التشريعات الثانوية :ـ بدقة وعدم فسح المجال للجهة التنفيذية بالابتعاد عن غاية التشريعات الثانوية كالانظمة والتعليمات التي مهمتها تسهيل التنفيذ وليس ايراد احكام ونصوص جديدة لم ترد في القانون او مخالفتها لهذا القانون ومن امثلة ذلك :ـ

شروط تعيين الموظف وتحديد درجته وعنوانه وراتبه وانضباطه وترقيته وكذلك فرض الرسوم والغرامات والعقوبات لاينبغي ان تدرج الا بقانون .

٥. التكليف بتنفيذ التشريع :ـ ويقصد به المادة المحتوية لحكم يفيد تكليف الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ احكام التشريع .

المادة :ـ تتولى هيئة التقاعد الوطنية احتساب الحقوق التقاعدية للمشمولين باحكام الامر (٩) لسنة ٢٠٠٥ .

او

على وزير العدل تنفيذ هذا المرسوم

٦. نفاذ التشريع :ـ وهي عبارات تحتويها اخر مواد التشريع ، كموعد بدء سريانه ونشره في الجريدة الرسمية وارتباط بدء سريانه مع النشر ويجوز عند الضرورة النص على سريان مواد او اقسام من التشريع قبل الاخرى .

كما ورد في الاحكام الختامية لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .

المادة ـ ٥٥ .

اولاً :ـ ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ولا تسري احكامه على المحافظات غير النتظمة في اقليم الا بعد اجراء انتخابات المجالس القادمة ، باستثناء ما ورد في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة .

المادة . ١٢٩ . من الدستور تنشر القوانين في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ نشرها ، ما لم ينص على خلاف ذلك .

ومن المبادئ العامة ان القوانين ذات التكاليف المالية على المواطن او تفرض عقوبات جديدة لا تسري على الماضي .

٧. الاصدار وتوقيع مصدر التشريع . ينتهي التشريع بتحديد مكان اصداره وتاريخ الاصدار بالتقويمين الهجري والميلادي وبتوقيع صاحب الصلاحية في اصداره في فقرة مستقلة .

كتب ببغداد في اليوم الخامس عشر من شهر شوال لسنة ١٤٣٢ هجرية .

و(تستخدم عادة في العراق للمراسيم الجمهورية اما القوانين فتوقع من رئيس الجمهورية والانظمة توقع من رئيس مجلس الوزراء والتعليمات والانظمة الداخلية فتوقع من الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المخول قانوناً) .

الفصل السابع

الاسباب الموجبة والملاحق

الفرع الاول

الاسباب الموجبة

الاسباب الموجبة :ـ وتقع في نهاية التشريع ، ويقصد بها ما تضمنه التشريع من امور تحتاج الى ايضاح وتفسير للمواد والاقسام والفروع ذات الاهمية وما ينبغي المشروع من ايضاحها للجهات المنفذة والمواطن وقد تستغرق جزء مهماً من التشريع يرجع اليها المطبق عند التنفيذ والاسباب التي دعت الدولة الى سن هذا التشريع وتتخذ الدول مذاهب كثيرة في هذا المجال ، ينبغي ان نأخذ جزءً واسعاً في شرح المواد وتفصيلها والضرورات التي دعت الى اصدار هذا التشريع وعلاقة هذا التشريع بالتشريعات الاخرى ومنها عوامل الردع والتذكير والواجبات والالتزامات التي يفرضها التشريع الجديد او الحقوق التي سينالها المشمولون به .

ومن الاخطاء الشائعة في اصدار التشريعات ورودها باسباب مبتسرة وعبارات مبهمة لاتخدم التشريعات الصادرة يقتضي الالتفات اليها ، فعلى معد المشروع او الجهة الطالبة لاصدار التشريع ذكر جميع الامور ذات الصلة بالتشريع وايضاحها بصورة جلية لانها جزءاً مهماً من التشريع يرجع إليه المطبق والمفسر عند الحاجة .

اما الديباجة فلا تستخدم في العراق ومعظم الدول الا لاغراض الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وتدون في مقدمة الاتفاقيات .

الفرع الثاني

الملاحق

يقصد بالملاحق ما قد يرفق بالتشريع من جداول ونماذج اشير اليها في مواد التشريع وتعتبر جزء من التشريع ويلجأ اليها معد التشريع لتسهيل التطبيق لتفادي ادخال تفاصيل طويلة ضمن مواده الجوهرية ، وينبغي على معد المشروع او الصائغ ذكر رقم المادة التي احالت على الملحق او المرفق وذكر ارقام المواد في حالة تعددها ومثال ذلك :.

- جدول الرسوم المقطوعة في قانون رسم الطابع .
- جدول الرسوم في قانون الكتاب العدول .
- جدول او سلم الرواتب لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام .
- جدول اسماء النباتات وامراضها في قانون الحجر الزراعي .
- صور جوازات السفر الملحقة بنظام جوازات السفر رقم (٢) لسنة ٢٠١١ .

ملاحظات ضرورية

١. يتبع في اعداد وصياغة الانظمة والتشريعات التي يصدرها مجلس الوزراء والتعليمات والانظمة الداخلية التي يصدرها الوزير المختص ذات السياق في كيفية اعدادها وصياغتها وتفريعها ، الا ان التشريعات الفرعية والثانوية تلك ، لا يؤسس لها اسباب موجبة باعتبارها جزء من القانون الصادر كما انها تصدر باسم الجهات التي اصدرتها ، فالانظمة التشريعية يصدرها مجلس الوزراء ويوقع على اصدارها رئيس مجلس الوزراء اما التعليمات والانظمة الداخية فيصدرها الوزير المختص ، كما ان القانون يصدر بأسم الشعب ويوقع عليه رئيس الجمهورية نيابة عن الشعب .
٢. ان اعداد وصياغة الاتفاقيات الدولية والمعاهدات بين العراق ودول العالم يقتضي تدوينها بما يتلاءم ومصالح العراق ولا يتم التوقيع عليها ما لم توافق عليها وزارة الخارجية وتدقق من مجلس شورى الدولة وتعرض على مجلس الوزراء للموافقة عليها لتكليف الوزير المختص للتفاوض والتوقيع . ويستمزج اراء جميع الوزارات والجهات المعنية في تلك الاتفاقية او المعاهدة مع استحصال ملاحظاتها قبل عرضها على مجلس الوزراء ، فاذا ما تم التوقيع عليها من الوزير المختص والمسؤول في الدولة الاخرى فلا تنفذ الا بقانون يأخذ ذات المراحل والسياق التي يسن فيها اي قانون آخر .

وليس لقانون التصديق على الاتفاقية سمو اعلى من اي قانون آخر الا ان احترم تصديق جمهورية العراق على اتفاقية ما ، له اثر في احترام العالم للمواثيق والمعاهدات الدولية .

الا اذا رغبت الدولة التنصل عن التزاماتها في الاتفاقية المعقودة فلها ان تشعر الطرف الاخر خلال المدة المحددة المنصوص عليها في مواد الاتفاقية .