مستلزمات الصياغة التشريعية السليمة

م . د . حسين محمد كريم
كلية القانون–جامعة الإمام جعفر الصادق "ع

الكلمات المفتاحية: صياغة . عملية تشريعية. سياسة تشريعية

الملخص:

لا شك أن الصياغة التشريعية هي اللسان الناطق بجوهر النص القانوني، وبقدر نجاح هذهِ الصياغة أو فشلها يكون حظ هذا النص من النجاح أو الفشل، لذا تحرص الدول المتقدمة على توفير مستلزمات الصياغة الجيدة لتشريعاتها المختلفة إدراكا منها بقيمة هذهِ الصياغة ودورها المتعاظم في الارتقاء بمستوى تشريعاتها.

قد توصلنا إلى حقيقة عملية مؤكدة مؤداها: أن الصياغة التشريعية الجيدة هي نتاج طبيعي لمجموعة مقومات أساسية لا تتكامل مراحلها إلا بتكامل مظاهر هذهِ المقومات، سواء منها ما اتصل بالصائغ (وهو الفنان الذي يصوغ لنا مضمون النص القانوني في عبارة واضحة ودقيقة ويبدع في حسن إخراجها ورسمها لفظا ومعنىً)، والذي يجب أن يكون ذا علم وخبرة في فروع القانون عامةً وفي فرع القانون الذي يصوغ نصوصه خاصة، هذا إلى جانب ثقافته العامة ببعض العلوم المرتبطة بعلم القانون ومن أبرزها علم اللغة، الذي هو بمثابة الريشة والمحبرة اللتين يستعملهما في الصياغة، أو ما أتصل منها بجميع الوسائل المادية والمعنوية المساعدة للصائغ في الوصول إلى حسن الصياغة التشريعية المنشودة.

المقدمة:

تعد التشريعات الوسيلة الأساسية لتنظيم سلوك الأفراد في المجتمع وتنظيم العلاقات فيما بينهم من جهة وفيما بينهم وبين السلطة العامة من جهة أخرى، كما أنها وسيلة لتنظيم العلاقات بين الدول، ولكي تؤدي التشريعات دورها في المجتمع، كان لا بد من صياغتها بشكل يؤدي إلى تسهيل العمل بها، والمساعدة على تطبيقها عبر إعداد القواعد وصياغتها في قوالب تشريعية تستوعب وقائع الحياة بكل تحولاتها، وبما يحقق الغرض الذي تنشده السياسة القانونية، وكل ذلك لا يمكن تحقيقه الا اذا كان التشريع واضحا من حيث المعنى، مفهوما من قبل المخاطب به.

لذلك فإن على صائغي التشريعات تحويل السياسات إلى مجموعة مترابطة من القواعد والأصول المعيارية، والتأكد من توافق مسودة القانون مع القوانين الأخرى واستخدام أساليب عملية لها

آثارها القانونية، واتباع أشكال تقليدية ومتعارف عليها، واستعمال لغة ومصطلحات مفهومة وملائمة ومحددة.

وإذا كان صحيحً أن الصياغة التشريعية **Legislative drafting** بمعناها الضيق هي "عملية تدوين"، فهي بالمعنى الأوسع تحديد للأهداف ، وبلورة للأفكار، ورسم للهيكلية، واختيار للأسلوب المناسب، وتبرير للخيارات عن طريق قاعدة المعلومات المتوفرة (مثل الأسباب الموجبة، وجداول المقارنة....) ووضع كل هذهِ العناصر في نص تشريعي منسجم.

مشكلة البحث وأهدافه: قد تشرع بعض القوانين بشكل غير سليم، فتسبب إرباكاً في التنفيذ، وعسراً في التطبيق، وغموضاً يؤدي إلى التأويل، فالصياغة التشريعية فن لا يمارسه إلا من كان أهلاً له، وأسلوب لا يقدر عليه إلا من كان بارعاً وخبيراً فيه، إذ إنها لا تأتي بالفطرة، إنما تتطلب تجربة وخبرة وعمل لسنوات طويلة، وليس كل من تعلم القانون واللغة أصبح صائغاً تشريعياً، لأن الصياغة من المسائل المعقدة، التي يتطلب حلها فكر ودراسة وإحاطة وتعمق.

من الأهداف المتوخاة تحقيقها من هذا البحث هي استجلاء الجوانب المختلفة للصياغة التشريعية السليمة، ومحاولة إرساءها ضمن دراسة علمية تسهل على الدارسين والباحثين والمشتغلين بالقانون الإحاطة بها، فضلاً عن ذلك الإسهام في تحسين النظام القانوني في الدولة وتنقيته من الشوائب من خلال المساهمة في تطور وتقدم الصياغة التشريعية في العراق وصولاً إلى جعل مكانتها الأفضل قياسا مع ما موجود في كثير من الدول.

منهج البحث وتقسيماته: للإحاطة بموضوعات البحث، وللإجابة عن المشكلة المطروحة، سنعتمد المنهج التحليلي، وسنقسم البحث إلى مبحثين، يخصص الأول لمفهوم الصياغة التشريعية السليمة، وسيعقد الثاني لبعض مستلزمات الصياغة التشريعية السليمة.

المبحث الأول: مفهوم الصياغة التشريعية السليمة

حتى وقت ليس ببعيد كان ينظر إلى الصياغة التشريعية إلى إنها عبارة عن مهارة لا تتجاوز حد الدراية والعلم بالأمور الفنية التي تنصب على صياغة النص التشريعي، إلا ان الأمور تغيرت وبشكل خاص بعد ان أصبح التشريع عامل نجاح الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتطورت الصياغة التشريعية فأصبحت علماً يدرس في اروقة كليات القانون منذ خمسينيات القرن المنصرم[1]، كما أن الابحاث التي تناولت موضوع تدريس مادة الصياغة التشريعية، تؤكد أن هذا الفرع من القانون له من الأهمية بما يوازي تدريس مادة القانون نفسها، من خلال إعداد جيل متخصص في الصياغة قادر على تلبية الحاجات المتزايدة للهيئات التشريعية. ولما تقدم

سنبين في هذا المبحث معنى الصياغة التشريعية السليمة، وأبرز عناصرها، فضلاً عن ذلك أنوعها وذلك في ثلاثة مطالب.

المطلب الأول: تعريف الصياغة التشريعية السليمة

الصياغة في اللغة العربية هي اسم، والمصدر صاغ الشيء، أي هيئة على مثال مستقيم، وصاغ الكلمة؛ بناها من كلمة أخرى على هيئة مخصوصة وصاغ الله فلانا صيغه حسنة خلقه، وصوغ: مصدر صاغ الشيء، يصوغه صوغاً وصياغة، ويقال صاغ شعراً وكلاماً أي وصفه ورتبه، وفلان حسن الصياغة أي حسن الخلقة، وكلام حسن الصياغة: جيد محكم، صاغ (فعل) يصوغ، صغ، صَوْعاً وصياغة، فهو صائغ، والمفعول مصوغ[2].

وفي اللغة الأجنبية الانجليزية يعبر عن كلمة صاغ بـ **Draft**، ويقصد بها شكل وهيئة، ويقصد بكلمة **Draft man** محرر أو صائغ الوثائق[3]، أي الشخص الذي يصوغ الوثائق القانونية وغيرها من المحررات الرسمية.

واستناداً إلى المعنى اللغوي للصياغة فإن الصياغة التشريعية تعني: تهيئته على مثال مستقيمٍ وإحسانٍ وضُم بعضه إلى بعض وترتيبه وتخليصه مما يشينه سواء كان دستوراً أم قانوناً أم لائحة[4].

أما معنى الصياغة التشريعية اصطلاحاً فيمكن القول: أنها تستخدم لوصف عملية تحويل الأفكار الأولية أو الابتدائية للقانون إلى مسودة قانونية معينة وتهذيبها وتنظيمها لتحقق الغاية أو الهدف التي أرادها المشّرع بطريقة تؤدي إلى إن تكون المسودة النهائية معالجة لكافة المشاكل التي صيغ من أجلها القانون[5].

أو هي مجموعة الأدوات التي تخرج القاعدة القانونية إلى الوجود العملي إخراجاً يحقق الغاية التي يفصح عنها جوهرها، أو أنها عملية الإخراج الفعلي للقاعدة القانونية بما يحقق الهدف من فرضها[6]. وقد أنتقد هذا التعريف ووصف بأنه غير دقيق؛ لأن الصياغة التشريعية ليست أداةً أو إخراجاً.

كما عرفت بأنها عملية تحويل المادة الأولية التي يتكون منها القانون إلى قواعد منضبطة، بمعنى آخر تحويل للقيم والأفكار التي تكون مادة القانون إلى قواعد يمكن العمل بها وتطبيقها[7].

ويؤخذ على هذا التعريف أنه اختصر معنى الصياغة بأمرين هما: المادة الأولية، وصيرورتها إلى قاعدة قانونية منضبطة ومحددة ولكنه لم يبين كيف يتم ذلك التحويل.

وأيضاً عرفت بأنها الأداة التي بمقتضاها يتم نقل التفكير القانوني من الحيز الداخلي إلى الحيز الخارجي، فهي أداة للتعبير عن فكرة (كافية) لتصبح حقيقة اجتماعية يجري التعامل على أساسها[8]. وقيل كذلك أنها " فنون ومهارات وبناء النصوص وتحرير القوانين[9]"، أي إن الصياغة هي عبارة عن عملية نقل الفكر القانوني من مرحلة التفكير إلى مرحلة التطبيق[10]"، ويؤخذ على التعريفين الآنفين الذكر إن الأول قد وصف الصياغة التشريعية بالأداة وهو وصف غير دقيق كما أوضحنا سابقاً، أما الثاني فقد قصر الصياغة على أنها فن ومهارة، وهذا ليس تعريفاً وإنما من مستلزماته.

ومن خلال ما تقدم من تعريفات نجد أن الصياغة التشريعية السليمة (**الفن التشريعي**) هي: فن تحويل الأفكار والوقائع السياسية والاقتصادية الاجتماعية وغيرها إلى قواعد قانونية عامة ومجردة مكتوبة ومنسقة ومتسلسلة ومبوبة بأسلوب علمي رصين في قوالب تشريعية وبطريقة وقائية، من خلال صائغ تشريعي مؤهل مستخدماً مجموعة من الوسائل والقواعد اللغوية واللفظية والعلمية لتحقيق ما يصبو إليه المشرع من سن التشريع وفقا لسياسة الدولة التشريعية ومصالحها العليا.

المطلب الثاني: العناصر الأساسية للصياغة التشريعية السليمة

للصياغة التشريعية السليمة عناصر محورية عدة أبرزها:

أولاً: صائغ تشريعي مؤهل: يعرف الصائغ التشريعي: بأنه الشخص الذي يقوم بعملية صياغة النصوص التشريعية[11]"، ويتفاوت صاغه النصوص التشريعية بتفاوت خبراتهم وامتلاكهم لآليات الصياغة فكلما كان الصائغ متقناً لفنون الصياغة وآلياتها وملماً بضوابطها، كان النص القانوني متيناً فاعلاً ومؤثراً عند التنفيذ والتطبيق يلبي احتياجات المجتمع، لذا لا يكون الشخص مؤهلا للقيام بهذهِ العملية إلا إذا كان يمتلك خبرة ومعرفة شاملة بعلم القانون والعلوم ذات الصلة[12]"، وعادةً ما يكون هذا الشخص خبيراً أو مستشارً قانونياً يمتلك مهارات في التحليل والاستنتاج القانوني، وفهم السياسات العامة، وإجادة التعبير القانوني الدقيق، فضلاً عن ذلك يجب ان يحقق المواءمة مع السياسات العامة وأن يكون مواكباً للظروف المختلفة وللمستجدات المحلية والعالمية، لضمان التوافق مع المعايير الدولية.

ومن أبرز تحديات الصائغ التشريعي، تحليل الواقع القانوني وتحديد الحاجة لتعديلات أو قوانين جديدة، وتقييم الآثار المتوقعة من خلال دراسة الأثر الاجتماعي والاقتصادي والقانوني للنص التشريعي قبل اعتماده واختلاف السياقات الدينية والثقافية، ووجهات النظر السياسية،

والموازنة بين المصالح المتضاربة، وسرعة التغيرات التكنولوجية والتكيف معها، والصائغ التشريعي الناجح هو من يستطيع تحويل هذهِ التحديات إلى فرص لإثراء النظام القانوني وإيجاد حلول مستدامة.

ثانياً: وضوح المصوغ: ويقصد بالمصوغ المادة أو المضمون أو الحكم[13]، فالصياغة تستهدف إظهار مادة معينة أو حكم معين في قالب معين، إي إن الصائغ التشريعي يهدف إلى بيان ما ملزم المخاطبين به، أو منهي عنه وبيان إن كان التصرف أو هذهِ الواقعة سببا لشيء آخر أو شرطا أو مانعا منه، فهذا الإثبات والنفي المسند لهذا التصرف أو الواقعة هو ما يستهدف الصائغ في صياغته ويتوسل بكثير من الوسائل لإيصاله إلى المخاطبين[14]، ووضوح المصوغ يجعل التشريع اداة فعالة للتنظيم، ويضمن التطبيق السليم للقانون، ويسهم في تحقيق العدالة والاستقرار القانوني.

ثالثاً: دقة المصوغ به: لا يخفى أن الصائغ التشريعي عندما يصوغ التشريع يسعى إلى إيصال المعنى من خلال مجموعة من الألفاظ التي يستخدمها لصياغة النصوص التشريعية، وهذهِ الألفاظ تشكل لغة خاصة وهي لغة القانون التي تتضمن ألفاظاً لغوية خاصة بعلم القانون، وعليه فإن الصائغ التشريعي يحتاج إلى معرفة في مجال اللغة القانونية لان هذهِ اللغة هي التي يصاغ بها التشريع[15].

وكلما كان الصائغ التشريعي ملماً باللغة القانونية وألفاظها كان أكثر قدرة على إيصال المعنى الذي يريد الوصول إليه، لان اللغة هي وسيلة التعبير الطبيعية للصائغ التشريعي، إذ بوساطتها يفصح إفصاحا واضحا عن الغاية التي يرغب في الوصول إليها[16].

ومن هنا لابد من إن يتحلى الصائغ بمهارات و معرفة واسعة في معاني الألفاظ ومقاصدها عمومها وخصوصها، مطلقها ومقيدها ليختار من الصيغ ما يتناسب مع غاية الصائغ التشريعي فيختار الجمل البسيطة غير المعقدة عند صياغة النص لأثرها الكبير في وضوح اللغة القانونية داخل النصوص التشريعية[17].

المطلب الثالث: نوعية الصياغة التشريعية السليمة

لنكون أمام صياغة تشريعية سليمة نحتاج إلى نوعين من الصياغة في الوقت نفسه، فالأصل أن تكون القواعد القانونية منضبطة ومحددة، وهنا نعني الصياغة الجامدة، إلا أنه توجد حالات كثيرة لابد وان تصاغ فيها تلك القواعد بصورة مرنة تتجاوب مع الظروف المتغيرة وما قد يستجد من وقائع[18]، وهنا نعني الحاجة إلى الصياغة المرنة.

أولاً: الصياغة الجامدة: هي الصياغة التي تحصرُ جوهر أو مضمون النص القانوني في معنى ثابت لا يتغير بتغير الظروف أو الأشخاص على نحو مانع من التقدير[19]، ففي هذهِ الصياغة يصب مضمون النص القانوني في معنى محدد لا يُترك معه أي مجال أو فرصة للتقدير سواء بالنسبة للشخص المخاطب به، إذ يظهر له بوضوح وبصورة جازمة خضوعه أو عدم خضوعه للحكم المثبت في هذا النص القانوني، أو بالنسبة للقاضي عند تطبيقه لهذا النص، إذ يتضح له من خلال هذهِ الصياغة بصورة حصرية من يشمله مضمون هذا النص من الأشخاص أو الوقائع دون أن تترك له أي سلطة تقديرية حينما ينزل حكم القانون الذي يثبته هذا النص على الشخص أو الواقعة.

ويتضح لنا مما سبق أن هذهِ الصياغة تحدد بكل دقة جميع محتوى النص القانوني بكافة أجزائه وجوانبه، فتحدد شخص المخاطب بهذا النص ، وتحدد الواقعة الحاصل بشأنها هذا الخطاب، وأخيرا تحدد الحكم القانوني المثبت لها، بحيث يعد هذا الحكم حكماً ثابتاً وموحداً لا يختلف باختلاف الأشخاص ولا باختلاف الوقائع.

ويمكننا أن نضرب أمثلة عديدة على تلك الصياغة، منها تحديد القانون سن معينة لشغل الوظيفة العامة أو التقاعد منها، أو لتولي وظيفة في القضاء أو للتمثيل في المجالس النيابية أو المحلية، وكذلك الحال يعمد واضع القانون إلى اعتماد الصياغة الجامدة عند تحديده مواعيد بدء سريان التقادم أو تحديد مواعيد الطعون في الأحكام القضائية، أو تحديد سعر الفائدة[20].

ولعل من مزايا هذهِ الصياغة أنها تيسر على القضاة مهمة تطبيق النصوص القانونية في المنازعات المعروضة عليهم وتجنبهم أيضا مخاطر سوء التقدير على نحو يضمن سلامة ما يصدرونه من أحكام قضائية، أو بمعنى آخر تؤمن سلامة الأحكام القضائية من التحكم أو الانحراف في تطبيق القانون لا سيما في القضايا الجزائية، كما تمكن كل فرد من معرفة حقيقة مركزه القانوني بكل دقة، الأمر الذي يعينه على حسن ترتيب أوضاعه في الحاضر والمستقبل دون أي تخوف أو قلق من مفاجآت التقدير الممنوح للقاضي عند تطبيق النص عليه، وهذا من شأنه أن يسهم بدور كبير في تحقيق الثبات في المعاملات وتحقيق الأمن والاستقرار في المجتمع.

لكن يعاب على الصياغة الجامدة أنها تحمل مخاطر كبيرة أهمها: عدم القدرة على مواكبة التغيرات التي تضمن فاعلية التشريعات، وتأخير في الاصلاحات؛ لأن النصوص القانونية الجامدة تتطلب إجراءات تعديل معقدة، فضلاً عن ذلك تؤدي إلى تقليل الكفاءة الإدارية؛ فعدم وجود المرونة الكافية قد يحد من قدرة السلطات التنفيذية على اتخاذ قرارات مناسبة لاسيما في

الحالات الاستثنائية أو الطارئة، وتأثر سلباً على تحقيق العدالة الاجتماعية؛ لأنها لا تراعي ما قد يوجد بين الأشخاص أو الوقائع من اختلاف وتفاوت يقتضي المغايرة بينهم في الأحكام.

ثانياً: الصياغة المرنة: تختلف الصياغة المرنة عن الصياغة الجامدة في انها لا تضمن القاعدة القانونية حكما ثابتا لا يتغير بالنظر لظروف كل حالة وانما تعطي للقاضي سلطة تقديرية لملائمة كل تغير في الظروف والوقائع وفقا لكل حالة[21]، أو هي الصياغة التي تقتصر على وضع الفكرة أو المعيار تاركة تحديد ما يدخل فيها من مفردات لتقدير من يقوم بتطبيق القاعدة ذاتها[22]، فتكون الصياغة القانونية مرنة اذا اكتفت القاعدة القانونية بإعطاء القاضي معياراً مرناً يستعين به في اتخاذ الحكم لكل حالة من الوقائع المعروضة عليه طبقا للظروف والملابسات المختلفة، ومثال ذلك: تعد القاعدة الجنائية مرنة اذا كانت تحدد العقوبة من خلال حد اقصى وحد ادنى مع اعطاء سلطة تقديرية للظروف الخاصة بكل حالة، والجرائم التي يستخدم اسلوب الصياغة المرنة في صياغتها تسمى بالجرائم ذات القالب الحر أو غير المحدد او غير المقيد[23]، ويتعذر على الشارع عند صياغته لهذهِ الجرائم الاحاطة بالوصف الدقيق للفعل النموذجي لسبب يرجع لطبيعة الفعل نفسه، لذلك يلجا المشرع إلى تحديد النتيجة وتعيين العلاقة السببية من اجل تحديد الفعل وذلك بالإشارة إلى كون هذا الفعل صالحا ليحقق هذهِ النتيجة؛ لأن طبيعة الفعل في جرائم القالب الحر تأبي في ذاتها تحديد معالم الفعل وملامحه بدقة، فان المشرع قد يلجأ لتحديد مضمونه إلى أحـــد الأسلوبين: الأول: أن يحيل عند تحديده للفعل النموذجي إلى قاعدة أخرى غير جنائية من اجل تحديد مضمون الفعل وتفاصيله، مثال ذلك المادة (٣٢٥) من قانون العقوبات العراقي النافذ رقم 111 لسنة 1969 المعدل التي تنص على: (يعاقب بالحبس كل موظف او مكلف بخدمة عامة استخدم اشخاصا سخرة .... او اوجب على الناس عملا في غير الاحوال التي يجيز فيها القانون ذلك .....) اذ احال في هذهِ الحالة إلى قاعدة اخرى غير جنائية هي احدى قواعد القانون الاداري لتحديد الاحوال التي يجيز فيها القانون ذلك، الثاني: أن يكتفي المشرع بذكر فكرة عامة عن الفعل ويترك تحديد مضمونه ومعالمه وحدوده للمعنى الشرعي او الاجتماعي او اللغوي ومثال ذلك ترك المشرع تحديد مضمون بعض المصطلحات وفقاً لمعناها في الشريعة الاسلامية، من ذلك المادة (٣٨٥) من قانون العقوبات والتي تنص على: (يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين او بالحبس من واقع احدى محارمه ....)، المادة (٤٠٩) من قانون العقوبات والتي تنص على: (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات من فاجا زوجته او احدى محارمه في حالة تلبسها بالزنا....) ، ففيما يتعلق بتحديد المحرم

لم يبين المشرع الجنائي معناه وانما ترك ذلك لأحكام الشريعة الإسلامية، أو يترك تحديد المضمون للمفهوم الاجتماعي مثال ذلك: ما جاء في المادة (٤٣٣/١) من قانون العقوبات اذ نصت على (القذف هو اسناد واقعة معينة ... او احتقاره عند اهل وطنه) اذ اشار المشرع إلى واقعة القذف بشكل عام تاركا تحديدها للوسط الاجتماعي الذي ارتكبت فيه لتحديد فيما اذا كانت الواقعة المسندة للمجنى عليه توجب احتقاره ام لا.

وعند مراجعة مزايا وعيوب الصياغة المرنة، نجدها تمتاز بالعمومية والشمول، اذ تستخدم مصطلحات عامة تتيح تطبيق التشريع على حالات متنوعة، وتركز على المبادئ، وتعزز الديناميكية والابتكار، إذ تسمح بتكيف التشريع مع الظروف الاقتصادية، الاجتماعية، أو التقنية المتغيرة، وتشجع الجهات التنفيذية والقضائية على إيجاد حلول مبتكرة لمشكلات غير متوقعة، لكنها تواجه تحديات ومخاطر تتمثل بالتفسير المتباين، وفقدان اليقين القانوني، وتوسعة نطاق السلطة التقديرية مما قد يؤدي إلى خطر إساءة استخدامها.

لذا يتحتم على المشرع عدم التمسك بنوع واحد من الصياغة، وإنما يوازن ما بين الاثنين؛ لأن النصوص القانونية تحتاج إلى درجة من الجمود من اجل الحفاظ على ثباتها، ودرجة من المرونة من اجل مواكبتها للظروف، ومثال ذلك ما سار عليه المشرع العراقي في قانون ضريبة الدخل رقم (113 لسنة 1982 المعدل) إذ حدد الأفعال المخالفة للقانون وتستوجب العقوبة، ثم أجاز لوزير المالية ان يعقد تسوية صلحية، وذلك بالاستعاضة عن العقوبات المحددة بدفع مبلغ لا يقل عن ثلثي الضريبة المتحققة [24]، وبذلك نلحظ ان الجمع بين الصياغتين سهل تنفيذ النص القانوني، وحقق الغاية المرجوة.

المبحث الثاني:بعض مستلزمات الصياغة التشريعية السليمة

إن صياغة النص التشريعي لابد وأن تكون مبنية على أسس رصينة وإلا زاد النص المصاغ من حدة المشكلة وتعقيدها وهذا يتطلب شروط ومتطلبات كثيرة لابد وأن تكون متوفرة لكي تكون القاعدة القانونية سليمة، والصياغة التشريعية الصحيحة هي التي تتسم بطابع يجعل التشريع واضحاً ومختصراً ومحيطاً بالمسائل المطروحة ولا يتعارض مع التشريعات الأخرى في المنظومة القانونية، وهذا يتطلب مستلزمات عدة، منها مستلزمات شكلية، وأخرى مستلزمات موضوعية.

المطلب الأول:المستلزمات الشكلية

إذ يقتضي مراعاة النقاط الأتية:

اولا: معرفة القواعد اللغوية: تلعب اللغة دوراً حاسماً في تحقيق مقاصد المشرّع، وتتمثل بالإلمام بقواعد اللغة العربية من نحو وصرف؛ لأن إجادة القواعد اللغوية متطلب مهم في الصياغة السليمة، حيث يدقق الصائغ في اختيار الألفاظ في ضوء إدراكه لأهداف واضع التشريع وصولاً لتحقيق الهدف من القانون، ليتسنى له إحكام صياغة النص القانوني على نحو سليم لغوياً[25]، واضح مضموناً ومعنىً؛ لأن لغة النص التشريعي بمثابة ركيزة أساسية من ركائز الصياغة التشريعية، وهي تتعلق بتركيب ومراجعة مسودة النص وأسلوبه بهدف التوصل إلى إمكان استيعابها ممن يخاطبهم التشريع؛ ولأن اختيار الألفاظ والتعابير وبنية الجمل تشكّل تحدياً يواجه الصائغين، لذلك كان امتلاك ناصية اللغة استيعاباً وتعبيراً ضرورياً لا لمعرفة فصول القانون ومواده فحسب وإنما لاستخدام اللغة المؤثرة ببلاغتها من غير تفصيل مُملّ ولا إيجاز مُخلّ.

وإذا كان الوضوح في اللغة - بصفة عامة - يعد أمراً مطلوباً، فإن الوضوح في اللغة القانونية يعد أمراً جوهرياً[26]، إذ يتوقف على ذلك إثبات الحقوق أو ضياعها، لذلك فقد اكتسبت اللغة القانونية أهمية خاصة، وبرز حرص الصائغ القانوني على تجنب الغموض والالتباس، وذلك حتى يسن التشريع سناً سليماً، متسماً بالدقة وكمال التنسيق، ومحققا للهدف الذي صدر من أجله، أما إذا صدر التشريع معيباً، حيث تتناقض تفسيراته فإنه يثير اللبس والغموض والإبهام، ولا يحقق الهدف من تشريعه ومن هذا المنطلق تعد قواعد اللغة السليمة من الأمور البالغة الأهمية في حياة التشريع وبقائه.

ومن المستلزمات الأساسية التي ينبغي مراعاتها عند الصياغة، ان تكون اللغة المستخدمة موجزة وشاملة، خالية من التعقيد اللفظي، واضحة لا إبهام فيها ولا نقص ولا غموض، محكمة ومتسقة مع جميع اجزاء النص، فضلاً عن ذلك يجب أن يكون الصائغ على معرفة بأقسام اللفظ ودلالته، بحيث يستطيع أن يفرق بين العام والخاص، والمطلق والمقيد، والخفي والمشكل، ويقدر على معرفة وإدراك الفارق بين دلالة منطوق النص القانوني، ودلالة مفهومه[27].

ونخلص بذلك إلى إن مراعاة القواعد اللغوية يؤدي إلى ضمان استدامة التشريع، مما يعني بقاء النصوص القانونية متينة، صالحة للتطبيق على المدى البعيد، ودعم الاستقرار القانوني والمؤسسي، وتحسين صورة النظام القانوني للدولة على الصعيدين المحلي والدولي، وتقليل الجهد التشريعي؛ لقلة الحاجة إلى تعديلات متكررة.

ثانياً: سلامة التنظيم (البناء الداخلي للتشريع): لا تكتسب الصياغة التشريعية وصف السليمة إلا إذا اعتمدت منهجية في ترتيب النصوص وتقسيمها بشكل تسهل مقاربته والتعامل معه من قبل المخاطبين به والمكلفين بتنفيذه وتطبيقه، ويعد ترتيب النص التشريعي في أجزاء وأقسام الوسيلة الفضلى للاهتداء إلى المادة موضوع البحث، ويفترض وضع مثل هذا الترتيب في مرحلة تصميم النص أي عندما يتم تحديد المواضيع الرئيسية وبلورتها، ثم يضع الصائغ عناصر التشريع في قائمة قد لا تكون متجانسة في البداية إلى ان يجري تصنيفها في ثلاث مجموعات رئيسية يسبقها عنوان التشريع[28]: مجموعة أولى للأحكام العامة وتتضمن التعاريف والاهداف ووسائل تحققها والسريان، وتخصص المجموعة الثانية للأحكام الجوهرية أو التفصيلية والتي تتضمن المهام والواجبات والأحكام كافة منها الاجرائية والمالية والجزائية، وقد يستلزم الأمر تفصيل عناصر المجموعة الأكبر وخصوصاً الأحكام الجوهرية إلى مجموعات أصغر، والمجموعة الثالثة للأحكام الانتقالية والختامية مثل التعديل والإلغاء وتفويض الاختصاصات والجهة المكلفة بتنفيذ التشريع وموعد نفاده والأسباب الموجبة، ثم الملاحق والجداول (إن وجدت).

وتتجه صياغة التشريعات وخاصة الكبيرة منها إلى وضع تقسيمات واضحة لتسهيل الولوج اليها عبر اعتماد أمور عدة أبرزها: وضع عناوين للفصول وأحيانا للمواد، وضع فهرس تسلسلي بالمواد مع عناوينها في مطلع أو في نهاية القانون، واعتماد مادة مستقلة لبيان المقصود بالمصطلحات يتم ذكرها في بداية المشروع في القوانين ذات الطابع الفني والتقني[29]، وذلك تسهيلا للتعامل مع النص التشريعي، كما أنه يفضل وضع مادة مستقلة للتعاريف في التشريعات الكبيرة التي تتضمن عدداً كبيراً من الأحكام الموزعة على عدة فصول ومواد[30].

المطلب الثاني: المستلزمات الموضوعية

من المتطلبات الموضوعية المؤثرة إيجاباً في الصياغة التشريعية، احترام مبدأ المشروعية، وتحقيق الانسجام التشريعي، وتعزيز الأمن القانوني:

اولا: مراعاة رُتب القواعد القانونية: من المعلوم أن القواعد القانونية النافذة في الدولة تنتظم في هرم قانوني يكون الدستور في قمته، ومن مقتضيات هذا المبدأ أن لا يخالف التشريع محل ما يعلو عليه من تشريعات، بمعنى ان القواعد القانونية التي يتكون من مجموعها النظام القانوني في الدولة مرتبطة فيما بينها ارتباطاً تسلسلياً متدرجاً، وانها لا تكون جميعها في مرتبة واحدة من حيث القوة والقيمة بل تتدرج فيما بينها مما يجعل بعضها اسمى مرتبة من البعض الاخر، فنجد في القمة القواعد الدستورية التي تكون بطبيعتها اعلى مرتبة من سائر القواعد القانونية الاخرى،

ثم تأتي بعدها في الدرجة القواعد التشريعية العادية التي تصدرها السلطات التشريعية، وهذهِ اسمى من الانظمة والتعليمات التي تصدرها السلطات الادارية، وهذهِ تعد اسمى من القرارات الفردية الصادرة من السلطات الادارية نفسها[31].

ويترتب على مبدأ تدرج القواعد القانونية وجوب خضوع القاعدة الادنى للقاعدة الاسمى من حيث الشكل والموضوع أي صدورها من السلطة التي حددتها القاعدة الاسمى وبأتباع الاجراءات التي بينها وان تكون متفقة في مضمونها مع مضمون القاعدة الاعلى.

لذلك تتمثل أهمية مراعاة رتب القواعد القانونية عند الصياغة التشريعية في ضمان الشرعية، ومنع التعارض[32]، وحماية الحقوق، وتحقيق الاستقرار القانوني، وبذلك فإن المقتضى من الصائغ التشريعي أن يحيط بشكل مفصل بالتشريعات النافذة في الدولة وتدرجها في الهرم القانوني، حفاظاً على رُتبها، وتجنباً للطعن بعدم دستورية التشريعات الجديدة، فضلاً عن ذلك ينبغي له أن يكون مطلعاً على أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية النافذة، ليتجنب الإتيان بنصوص قانونية تخالفها، لأن في ذلك إخلالاً في الالتزامات الدولية[33]، والأخيرة سبب من أسباب مسؤولية الدولة وإظهارها بمظهر المتمرد على أحكام القانون الدولي.

ثانياً: مراعاة الانسجام التشريعي: يعمل الانسجام التشريعي على تقوية دعائم البناء المؤسسي في الدولة ويشكل إحدى آليات تقييم جودة التشريع وقدرته على تحقيق الأهداف المنتظرة بمعايير موحدة، ويقصد به التكامل والتناسق بين التشريعات المختلفة مما يساعد في إيجاد نظام قانوني مترابط يتسم بالوضوح ويسهل فهمه وتطبيقه[34]، ويتحقق ذلك من خلال وسائل عدة أبرزها تعزيز التنسيق بين السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية عند تشريع القوانين، والحد من تشتت الأحكام القانونية بالتوحيد التشريعي من خلال تجميع الأحكام القانونية المتفرقة في قانون واحد (مثل توحيد القوانين العقابية)[35]، والاستعانة بالتكنلوجيا الحديثة المتمثلة في إنشاء قواعد بيانات رقمية تشمل جميع القوانين والانظمة والتعليمات، وتوظيف الذكاء الاصطناعي في تحليل النصوص والكشف عن التعارض أو التكرار، فضلاً عن ذلك وضع وتنفيذ خطط الإصلاح التشريعي الدوري.

وللانسجام التشريعي عناصر عدة منها: الانسجام الخارجي: ويعني توافق التشريع مع السياسات العامة والتشريعية، إذ تعمل الصياغة التشريعية كإطار قانوني يترجم السياسيات العامة إلى قوانين نافذة، ولكل دولة مبادئ عامة واردة في دستورها ذات صلة بشكل الدولة ونظام الحكم فيها والتي لا يجوز الخروج عنها أو تجاوزها بأي شكل من الأشكال[36]، فهي بمثابة الأسس التي

يمكن من خلالها قياس مدى التزام التشريعات مع جوهر القواعد الدستورية[37]، والانسجام الداخلي: توافق مواد التشريع الواحد مع بعضها دون تناقض أو تداخل، والانسجام الأفقي: ويعني توافق التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية نفسها، والانسجام العمودي: ويقصد به توافق التشريعات الوطنية مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والانسجام الزمني: ويعني ان تكون التعديلات التشريعية منسجمة مع الاوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ويترتب على الانسجام التشريعي نتائج عدة أبرزها:

1. تسهيل تنفيذ القانون بشكل شامل: إن ضمان وحدة التشريع والانطلاق من أسس ثابتة في الصياغة التشريعية وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية هي من المبادئ الأساسية التي ينبغي ان تعتمدها الجهة المختصة بإعداد التشريعات، لأن لكل تعبير في القانون معنى ومدلولاً خاصين يقتضي مراعاتهما.

ولا ريب في أن التشريع الجديد الذي يوضع لتنظيم جانب من جوانب الحياة الاجتماعية يقتضي جمعه وتركيزه في قانون واحد قدر الإمكان؛ لأن تشتت القوانين التي تنظم موضوعا واحدا يؤدي أحيانا إلى الفوضى ويجعل المكلفين بتنفيذها في حيرة من أمرهم، ولنأخذ مثالاً على ذلك قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، فهذا القانون عدل وأضيفت إليه أحكام كثيرة بقرارات صادرة عن مجلس قيادة الثورة (المنحل) من الصعوبة الإحاطة بها[38]، ولهذا فإن الأجدى أن تجمع تلك القرارات وتضاف أحكامها مباشرة إلى القانون ليكون متكاملاً يسهل الرجوع إليه عند التنفيذ.

2.تجنب التعارض التشريعي: إن اللجوء إلى التفسير يكون في عدة حالات منها غموض النص أو عدم ملاءمته لحكمة التشريع أو وجود تعارض بين نصين أو أن النص لا يعالج الوقائع بشكل المطلوب، ومن أبرز الأسباب التي تؤدي إلى التفسير المتناقض تعارض القواعد القانونية لعدم تناغمها، وذلك بسبب عدم المراجعة المتأنية للقوانين القائمة بشكل كافٍ، لاسيما في الدول التي تتعدد فيها جهات التشريع مثل الدول الاتحادية.

والواقع ان النص التشريعي كلما كان منسجماً، أفادَ تجنب التفسير بطريقة قد تؤدي إلى تفسيرات متناقضة وأحكام متعارضة، ويقصد بالتعارض التشريعي الاختلاف بالحكم بين نصين تشريعيين، سواء أكان الاختلاف لفظي أم كان اختلافا بالمفهوم[39]، وسواء أكان التعارض داخل التشريع نفسه ومقدمة التشريع أو عناوين الفصول والأبواب، أو مع نص تشريعي سابق أو لاحق، والتعارض الذي نقصده هو التعارض الحقيقي، مثل التعارض بين شقي الفقرة الأولى من

المادة الثانية من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ، فالشق الأول منها ينص على عدم جواز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام، أما شقها الثاني ينص على عدم جواز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية، فالجمع بين أحكام ثوابت الإسلام ومبادئ الديمقراطية في آن واحد، والزام المشرع بعدم سن قانون يتعارض مع ثوابت الإسلام ومبادئ الديمقراطية في الوقت نفسه ليس امراً يسيراً، إذا كان من الخطأ القول بوجود تعارض تام وكلي بين ثوابت الإسلام ومبادئ الديمقراطية، فإن القول بوجود توافق تام وكلي بينهما ليس صحيحاً أيضاً، إذ إن هنالك عدة أحكام هي موضع تعارض، والتعارض بين بعض ثوابت احكام الإسلام مع مبادئ الديمقراطية يتمثل على سبيل المثال في الأحكام المتعلقة بالمعاملات الربوية والتي تعد من الثوابت في الإسلام، بينما تؤسس الحياة الديمقراطية على النشاط الاقتصادي الحر والتعامل اليومي مع اقتصاديات السوق القائمة على المعاملات الربوية المحرمة طبقاً لثوابت أحكام الإسلام، والسؤال المطروح بهذا الشأن هو: على أي نظام سيتم تسيير الشؤون الاقتصادية في البلاد على النظام الإسلامي أم على أساس نظام الاقتصاد الحر؟

اما التعارض التشريعي الظاهري فيكون بمثابة الموائمة والملائمة بين القواعد التشريعية، مثل التعارض الحاصل بين نص وارد في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة ١٧٨٩ ونص وارد في مقدمة الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦، حيث إن كلاً من الإعلان والمقدمة يعدان جزءاً من الكتلة الدستورية بموجب الدستور الفرنسي لسنة 1958، حيث نص الإعلان الفرنسي على أن: "لما كانت الملكية حقاً مصوناً ومقدساً فلا يمكن لأحد أن يحرم منها إلا عندما تقتضي الضرورة العامة المثبتة قانونياً ذلك وبصورة واضحة بشرط التعويض العادل والمسبق، في حين نصت الفقرة التاسعة من مقدمة دستور ١٩٤٦ على أن كل مشروع استثماري يتمتع باحتكار فعلي أو اكتسب صفة مرفق عام وطني، يجب أن تصبح ملكيته للدولة[40].

ونلاحظ في النصين أعلاه، بأن تنظيم حق الملكية وفقاً للإعلان الفرنسي يختلف عن تنظيمه في مقدمة دستور ١٩٤٦، حيث إن حق الملكية في الإعلان حق مقدس ولا يمكن لأحد أن يحرم منه، إلا أن حق الملكية وفقاً لمقدمة دستور ١٩٤٦ يمكن أن ينقل إلى الدولة ويحرم منه صاحبه، فيعد هذا التعارض تعارضاً ظاهرياً بين نصين دستوريين في نطاق الكتلة الدستورية في فرنسا، لأن وصف حق الملكية بأنه مصون ومقدس وفقاً للإعلان الفرنسي، لا يحول دون إعمال الفقرة التاسعة من المقدمة، لأن المادة السابعة عشرة نفسها تنص على قدسية حق الملكية إلا أنها في

الوقت نفسه تجيز الحرمان من هذا الحق إذا اقتضت الضرورة العامة ذلك شريطة وجود تعويض عادل ومسبق.

3.الحد من التضخم التشريعي: يراد بالتضخم التشريعي الازدياد الكمي[41]، لا النوعي للتشريعات، دون مبرر كاف أو ضرورة ملحة، وهي زيادة قد تكون ناشئة عن عدم ترابط التشريعات، ووفرة النصوص المكررة أو المتناقضة في قوانين متعددة[42]، وسبب ذلك غياب التخطيط والرؤية الشاملة لاحتياجات النظام القانوني، والتسرع وعدم الدراسة الكافية للموضوعات محل التشريع، وقلة التنسيق بين المؤسسات ذات العلاقة وضعف رقابة الجهات المختصة.

ويُسهمُ الانسجام التشريعي في تحديد الأهداف المرجوة والوقوف على الحاجة الفعلية لسن تشريع جديد أو مراجعة تشريع قائم، وهذا يمثل أحد الحلول التي تعالج مشكلة التضخم التشريعي، ويتحقق ذلك من خلال ترابط القوانين وتكاملها، كترابط قوانين الاستثمار مع قوانين العمل والضرائب، وقوانين حماية البيئة مع القوانين المتعلقة بالبنى التحتية والصناعة.

4.تسهيل تطبيق القانون من قبل القضاء: الصياغة التشريعية المنسجمة لأي قانون تشكل مقدمة مهمة لتطبيقه بصورة صحيحة[43]، فالنصوص التشريعية السليمة تسهل عمل القضاء وتقلل من الاجتهادات المتباينة، وتسهم في جعل دور القاضي ديناميكياً وإيجابياً في السير في الدعوى –لاسيما المدنية- والفصل فيها على نحو عادل، فضلاً عن ذلك تتحقق متطلبات حسن سير العدالة من حيث ان الصياغة المتماسكة تحقق مبدأ اقتصاد الاجراءات من حيث الوقت والنفقات والحيلولة من دور صدور أحكام متناقضة يصعب أو يتعذر تنفيذها، فتلك المبادئ تعكس المصلحة العامة للمجتمع ومن ثم يتحقق العدل الاجتماعي[44]، وما يترتب على ذلك من تحقيق الامن والاستقرار وهو الوجه الغالب في السياسة التشريعية، ولنأخذ مثالاً على ذلك: أن صياغة النصوص الإجرائية في قانون المرافعات المدنية العراقي النافذ رقم 83 لسنة 1969 المعدل، والذي يعد مرجعاً لكافة القوانين الاجرائية اذا لم يكن فيها نص خاص يتعارض معه صراحة[45]، كلما كانت منسجمة شاملة كلما كان تحقيق تلك المبادئ من الأمور المتيسرة، فتنعكس إيجابية ذلك في ميدان التقاضي تارة، واستقرار الحقوق المتنازع عليها تارة أخرى، ويمكن أن نحتذي بالنصوص القانونية التي نظمت الدعوى الحادثة أو ما يصطلح عليها بالطلبات العارضة في قانون المرافعات المدنية، فنستشهد من تلك النصوص بما جاء في المادة (67) منه بأن (تعتبر من الدعاوى الحادثة ما يقدمه المدعى تكملة للدعوى الأصلية أو ما يكون

مترتبا عليها أو متصلاً بها بصلة لا تقبل التجزئة بحيث يكون الحكم الذي يقرر لأحدهما من شأنه أن يؤثر في الحكم الذي يجب أن يقرر للآخر)، وأيضاً ما جاء في نص المادة (1/69) من القانون نفسه بأن (لكل ذي مصلحة أن يطلب دخوله في الدعوى شخصا ثالثاً منضماً لأحد طرفيها أو طالباً الحكم لنفسه فيها إذا كانت له علاقة بالدعوى أو تربطه بأحد الخصوم رابطة تضامن أو التزام لا يقبل التجزئة أو كان يضار بالحكم فيها).

فبموجب كل من المادة (67) والفقرة الأولى من المادة (69)، يكون للقاضي سلطة تقديرية واسعة في تقرير صلة الارتباط بين الدعوى الأصلية والدعوى الحادثة، سواء كانت هذهِ الدعوى مقدمة من أطراف الدعوى الأصليين المدعي أو المدعى عليه، أو ممن يعد من غير عن الدعوى الأصلية، وبتمكين هذهِ السلطة للمحكمة المختصة في تقدير الارتباط بين الطلبين، سيترتب عدة نتائج يفرض روح النص تحققها، كتجنب صدور رفع دعاوى مستقلة بالمسائل المرتبطة بها ومن ثم تجنب صدور أحكام متعارضة أو يصعب تنفيذها، فضلاً عما يتحقق بذلك من تلافي حالات الهدر الإجرائي من حيث الاقتصاد في الوقت والنفقات، ويلاحظ أيضاً أن من صياغة النصين المتقدم ذكرهما، أن مضمونهما سيكون مستمر التطبيق، إذ تتغير تفسيراتهما بتغير الظروف، من دون أن تذهب بالنص إلى حد الغموض وعدم الدقة، فيحقق ما يهدف المشرع إليه في صياغته لذلك النص، أي أن صياغة تلك النصوص ستتمكن من الاستجابة لمتغيرات الظروف وتفريد الحالات، ومن ثم تتيح للقاضي حرية التقدير وإمكانية المواءمة.

ثالثاً: تعزيز الأمن القانوني (اليقين والاستقرار): ظهرت فكرة الأمن القانوني كمبدأ دستوري مستقل أول مرة في المانيا سنة ١٩٦١[46] ، إذ أكدت المحكمة الدستورية الفيدرالية بألمانيا دستوريته[47]، واعترف به دوليا من قبل محكمة العدل للمجموعة الأوروبية ابتداءً من القرار الصادر سنة ١٩٦٢[48]، كما أشارت إليه المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان عام ١٩٨١[49]، من خلال تأكيدها على ضرورة احترام التوقع المشروع كأساس للأمن القانوني، ويقصد به (الحالة المثالية التي يهدف إليها القانون، من خلال سن قواعد متماسكة ومستقرة نسبيا ويمكن الوصول إليها، حتى يتسنى للأفراد بناء توقعاتهم، وتحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية، وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين اطراف العلاقات القانونية من أشخاص قانونية عامة وخاصة، بحيث تتمكن هذهِ الأشخاص من التصرف باطمئنان على هدى من القواعد والأنظمة القانونية وقت قيامها بأعمالها وان ترتب

أوضاعها في ضوء منها، من دون التعرض لمفاجئات أو تصرفات مباغته صادرة عن السلطات العامة، يكون من شانها زعزعة هذهِ الطمأنينة)[50].

وللأمن القانوني بوصفه احد المستلزمات الموضوعية للصياغة التشريعية السليمة صورتين[51]:

الأولى اليقين القانوني: ويعني تمكين الأفراد من العلم بموضوع القاعدة القانونية التي تخاطبهم علماً كافياً، مما يقتضي من النص محل الصياغة ان يكون واضحاً ميسراً وصريحاً[52]، والثانية: الاستقرار القانوني: وهي ضمان صياغة القوانين بشكل يحقق حد معقول من ثبات واستقرار العلاقات القانونية، سواء أكانت بين الأفراد أو بينهم وبين الدولة[53]،

يتم ذلك من خلال: عدم رجعية القواعد القانونية، إلا اذا كانت أصلح للمخاطبين بها[54]، واحترام الحقوق المكتسبة خاصة إذا كانت تلك الحقوق قد اكتسبت بالطرق المشروعة وبموجب القوانين المعمول بها[55]. وبذلك يظهر أن للأمن القانوني جانبين الأول بوصفه حقاً طبيعياً للأفراد، والثاني كونه عنصراً من عناصر النظام القانوني، وفي الجانبين يمثل أهمية في عملية صناعة القوانين(**Law – Making**).

الخاتمة:

من خلال ما تقدم يمكن تقديم الاستنتاجات والمقترحـــــات التي خلصنا إليها من بحثنا، وفقاً للآتي:

أولاً: الاستنتاجات:

1. الصياغة التشريعية فن وصناعة احترافية تقوم على أسس ومبادئ وقواعد لا بد من معرفتها وإتقانها.
2. الصياغة التشريعية السليمة أداة من أدوات تحقيق العدالة الشاملة.
3. الصياغة التشريعية السليمة أداة مهمة من أدوات تحقيق الأمن القانوني.

ثانياً: المقترحات:

1. نوصي بتبني الصياغة التشريعية الوقائية، والتي تعنى بصياغة النصوص التشريعية بالشكل الذي يحول دون التقاضي، وحدوث المشكلات ويتأتى ذلك عبر وسائل عدة منها على سبيل المثال تجنب إدراج التشريع النصوص المتعارضة في حكمها القانوني أو التي تنطوي على ألفاظ أو تعابير مبهمة الدلالة أو يكون فيها نقصٌ في ألفاظه.

2. إن الأسلوب المميز في صياغة النصوص التشريعية يكمن في استخدام الجمل البسيطة والحديثة وان يحاول الصائغ التشريعي أن يصوغ النص التشريعي بإيجاز شريطة أن يكون كافيا لبيان الفكرة والغاية التي يعبر عنها.
3. تبني مبدأ الوضوح القانوني عند الصياغة، بالجانب الأول: اللغوي المتعلق بالنص بما يمكن للمخاطبين به فهمه دون عناء، وبالجانب الثاني: القانوني المتعلق باتساق النص ودقته وعدم تعارضه مع نصوص أخرى بما يمكن تطبيقه بسهولة.
4. تطوير الكوادر المتخصصة، العاملة في المؤسسة التشريعية العراقية، والاستفادة من خبرات وتجارب المؤسسات التشريعية العربية والاجنبية المقارنة.
5. تحديث المناهج الدراسية لبعض التخصصات ذات الصلة، وإضافة منهج جديد بعنوان المدخل لدراسة علم التشريع ومبادئ الصياغة التشريعية بغية إعداد جيل متخصص في هذا الشأن.

الهوامش:

1) د. احمد عبيس نعمة الفتلاوي: التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، ط1، منشورات زين الحقوقية، الإسكندرية، 2015، ص 41.
2) مجمع اللغة العربية: معجم الوسيط، ط2، ج1، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1972، ص582. أما كلمة (تشريع) فهو مصدر من شرع وجمع تشريع تشريعات ويقال شرع الله الدين أي سنة وقننه وأوضحه وأظهره وشرع الدار أي أقامه على طريق نافذ وشرع الشيء أي أعلاه وأظهره وشرع الطريق أي مده وشرع النافذة أي فتحها وشرع الحاكم أي اظهر الحق وقهر الباطل ذلك فان التشريع هو التقنين. ينظر: المقاييس في اللغة، باب الشين والراء، ط2، تحقيق /شهاب الدين ابو عمرو، دار الفكر، بيروت، بدون سنة نشر، ص555 وما بعدها.
3) محمود محمد علي صبرة: أصول الصياغة القانونية باللغة العربية والانجليزية، ط2، مصر، 2007، ص21.
4) د. فارس علي عمر و معتز حميد صالح: الصياغة التشريعية واثرها على مسلك القاضي في الدعوى المدنية (دراسة تحليلية) ، مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية، جامعة الكتاب، العدد (11)، المجلد(7)، ص301.
5) د.فارس علي عمر ومعتز حميد صالح، مرجع سابق، ص302.
6) د. حسن كيرة: أصول القانون، دار المعارف، القاهرة، 1957، ص182.
7) د. توفيق حسن فرج: المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، ط2، الإسكندرية، مصر، 1981، ص16.
8) د. علي الصاوي: الصياغة التشريعية للحكم الجيد، برنامج تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، مجلس النواب اللبناني، بيروت، 2003، ص7.

9) د. فارس علي عمر: مرجع سابق، ص302.

10) ابو بكر مرشد الزهيري: قواعد صياغة التشريعات، مجلة دراسات دستورية، محكمة البحرين الدستورية، العدد(3)، المجلد الأول، 2014، ص123.

11) د. علي احمد عباس: الصياغة التشريعية واثرها في تطبيق القانون، مجلة دراسات قانونية، قسم الدراسات القانونية، بيت الحكمة، العدد (21)، السنة (6)، 2007، ص58.

12) د. احمد عبيس نعمة الفتلاوي: مرجع سابق، ص94.

13) وليد طارق فيصل جواد: تعارض المصالح في المعاملات المالية دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة كربلاء،2022، ص127.

14) عواد حسين ياسين العبيدي: اثر اختلاف الدلالة اللغوية في الصياغة التشريعية، مجلة القضاء والتشريع، العدد (2)، السنة (5)، 2013، ص110.

15) عواد ياسين حسين العبيدي: المرجع السابق، ص111.

16) د. عبد القادر الشيخلي: فن الصياغة القانونية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995، ص90.

17) محمود محمد علي صبرة: مرجع سابق، ص364.

18) د. حسن كيرة: مرجع سابق ، ص220 وما بعدها.

19) د. سلام عبد الزهرة الفتلاوي و آمنة فارس حامد عبد الكريم: المعايير العامة للصياغة التشريعية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد(4)، السنة (9)، 2017، ص107.

20) تنظر المادة : 1/172 من القانون المدني العراقي النافذ رقم 40 لسنة 1951 المعدل بشأن تحديد سعر الفائدة.

21) د. مالك دوهان الحسن: المدخل لدراسة القانون، ج1، مطبعة جامعة بغداد، 1978، ص282.

22) د. مصطفى محمد الجمال ود. عبد الحميد محمد الجمال: النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية، بيروت، 1987، ص73.

23) للمزيد ينظر: د. نوفل علي عبد الله ، أساليب الصياغة القانونية للنصوص الجنائية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد(6)، المجلد(2)، 2013،ص68.

24) المادة (59) من قانون ضريبة الدخل العراقي النافذ رقم (113) لسنة 1982 المعدل.

25) د. علي الصاوي: مرجع سابق، ص16.

26) توصف اللغة القانونية عادة بأنها لغة تقنية (**language technical**)، أو لهجة تقنية (**technolect**)، وهذا يعني أنها لغة يستعملها أخصائيو المهن/ مّما يسمها بالدقة. ينظر: حافظ اسماعيل علوي: اللغة القانونية واللسانيات القانونية، كلية الآداب والعلوم الانسانية، المغرب، ص312.

27) على سبيل المثال أثارت الفارزة في المادة (64) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، لبساً بتفسير المادة لدى المختصين بالقانون حيث ذهبوا إلى اتجاهيين: **الاتجاه الأول**: يرى أن المشرع عندما أضاف الفارزة بين الجملة الأولى والثانية كان يقصد أن حل مجلس النواب العراقي يحل بطريقتين: طلب مقدم من ثلث أعضائه

وطلب مقدم من رئيس الوزراء وفي كلتا الحالتين يستوجب موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة، معززين رأيهم هذا بوجود الفاصلة التي فسروا وجودها باتحاد الجملتين، إذ لو أراد المشرع فصل الجملة الأولى عن الثانية كان وضع نقطه بدل الفاصلة. **أما الاتجاه الثاني**، ونحن اتجه إلى تفسير النص وفق مفهوم النظام البرلماني وما يستند عليه من مبادئ منها المساواة والتعاون والتوازن بين السلطتين واعتبار أن الحل هو سلاح تمتلكه السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية ومقابل سحب الثقة، فلذا عند النص على أن طلب الحل يتم عن طريق تقديم الطلب من رئيس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، فالمنطق القانوني السليم لا يقبل أن يتم التوقيع على هذا الطلب من قبل أغلبية أعضاء مجلس النواب، حيث أن هذه الموافقة تقتصر على الطلب المقدم من قبل ثلث أعضاء مجلس النواب، وهذا هو الحل الذاتي وإن كان وجود الفاصلة بين الجملتين والتي تستعمل لفصل بعض الأجزاء الكلام عن بعض فيقف القارئ عندها وقفة خفيفة، أما مواضع استعمالها فهي: توقع توضع بين الجمل التي يتكون من مجموعها الكلام تام في المعنى معين مثل: لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على القانون، ولا عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا . عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون. وتوضع بين أنواع الشيء وأقسامه، مثل انواع اللوائح - أربعة اللوائح التنفيذية، واللوائح التفويضية، واللوائح التنظيمية، ولوائح الضرورة، مثل التقديرات الجامعة هي: ممتاز، وجيد جداً، وجيد. ينظر: د. علي مجيد العكيلي: مبدأ الوضوح في النصوص القانونية ودوره في تحقيق الامن القانوني، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد (48)، المجلد(13)، 2024، ص290 وما بعدها.

28) ينظر دليل الصياغة التشريعية: مجلس النواب العراقي، بغداد، 2014، ص29 وما بعدها.

29) ينظر دليل الصياغة التشريعية: المرجع السابق، ص29.

30) ينظر دليل الصياغة التشريعية: المرجع السابق: ص29.

31) حسين جبار عبد: مظاهر مبدأ سمو الدستور (دراسة في دستور العراق لعام 2005)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد(1)، المجلد(6)، 2014، ص332.

32) القانون الذكي: هو ثمرة الصياغة التشريعية المُحكمة، إذ يأتي متوافقاً مع المنظومة التشريعية من حيث الأحكام والآثار. ينظر د. علي الصاوي: مرجع سابق، ص13.

33) تنص المادة (8) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ على : يرعى العراق مبدأ حسن الجوار، ويلتزم عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الاخرى، ويسعى لحل النزاعات بالوسائل السلمية، ويقيم علاقاته على اساس المصالح المشتركة والتعامل بالمثل، ويحترم التزاماته الدولية.

34) ينظر: الدليل العملي لمراجعة التشريعات وتحليلها، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2017، ص12.

35) مثال ذلك توحيد قانون العقوبات العراقي مع قانون مكافحة الارهاب، وغسل الاموال وتمويل الارهاب، والبغاء والشذوذ الجنسي، وقانون المخدرات والمؤثرات العقلية، وقانون الاسلحة، وقانون منع استعمال وانتشار الاسلحة الكاتمة للصوت، والاتجار بالبشر، وبقية القوانين الجنائية الاخرى وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل المتعلقة بذلك.

36) نعمان الخطيب: الوجيز في القانون الدستوري، ط2، منشورات جامعة مؤتة، الاردن، 1998، ص92.

37) ينظر: الدليل العملي لمراجعة التشريعات وتحليلها، مرجع سابق ، ص9 وما بعدها.

38) ينظر في ذلك قاعدة التشريعات العراقية الالكترونية : تعديلات قانون الخدمة المدنية وكذلك قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل بشأن ذلك. على الرابط الالكتروني، تاريخ اخر زيارة 2025/1/29 : https://iraqld.e-sjc-services.iq/legislations/searchlegislation

39) محمد سعيد جعفر: مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، ط18، ج1، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص305.

40) عبد الحفيظ الشيمي: القضاء الدستوري وحماية الحريات الاساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، 2001، ص150. وينظر ايضاً: د. شالاو صباح عبد الرحمن: التوفيق بين القواعد الدستورية المتعارضة (دراسة تحليلية)، بحث منشور ضمن وقائع المؤتمر الدولي الرابع للقضايا القانونية، جامعة تيشك، اربيل، العدد (4)، المجلد(4)، 2019، ص300 وما بعدها.

41) قام برنامج الأمم المتحدة الانمائي بإنشاء قاعدة الكترونية للتشريعات العراقية عام 2004، وقد نشرت بالفعل عام 2008، وتحتوي بحدود 27433 نصاً تشريعياً بين قانون وأنظمة وتعليمات، ويرى البعض ان هذا العدد التقريبي للتشريعات العراقية آنذاك يدل على شراهة السلطة التشريعية في إصدار القوانين على حساب الجودة والدقة. ينظر: د. محمد حسين جاسم وندى عادل رحمة: التأطير الدستوري لمبدأ الأمن القانوني، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد(43)، المجلد(11)، 2023، ص290.

42) نوال ايرادين: تأثير التضخم التشريعي على الامن القانوني، مجلة دفاتر للبحوث العلمية، المركز الجامعي، الجزائر، العدد(13)، 2018، ص106.

43) يعبر الدكتور علي الصاوي عن الصياغة الجيدة بوصفها صديقة القضاء، إذ تساعد على إنزال احكام التشريع بعدالة وموضوعية. ينظر : د. علي الصاوي: مرجع سابق، ص11.

44) د. مصطفى احمد الدراجي: مبدأ الاقتصاد في اجراءات الخصومة، مجلة البحوث القانونية، كلية القانون، جامعة مصراته، العدد(12)، 2021، ص15.

45) المادة (1) من قانون المرافعات العراقي النافذ رقم (83) لسنة 1969 المعدل.

46) د. وليد محمد عبد الصبور: التفسير الدستوري، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص513.

47) دانا عبد الكريم سعيد و ديكان ديار ابو بكر: دور القضاء الاداري في تكريس مبدأ الامن القانوني، المجلة العلمية لجامعة جيهان، السليمانية، العدد (2)، المجلد(4)، 2020، ص88

48) عبد المجيد غميجة: مبدأ الامن القانوني وضرورة الامن القضائي، بحث منشور ضمن وقائع المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الافريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدار البيضاء، 2008، ص3.

49) عامر الهواري: التكريس الدستوري لمبدأ الامن القانوني ضمانة لتجسيد دولة القانون الحديثة، مجلة مدارات سياسية، الجزائر، العدد(1)، المجلد(5)، 2021، ص136.

50) د. يسرى محمد العصار: دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص245.

51) د. محمد حسين جاسم: مرجع سابق، ص285.

52) د. محمد عبد اللطيف: مبدأ الامن القانوني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد (36)، 2004، ص89.

53) د. احمد حسيب عبد الفتاح : دور قاضي الالغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني، دار الفكر الجامعي ، بدون مكان نشر، 2017، ص20.

54) ينظر المادة (19/تاسعاً وعاشراً) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005.

55) عمار طه شهاب احمد: مناقشة القوانين والتصويت عليها ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005م ودورها في تحقيق الامن القانوني للأفراد، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، العدد(2)، المجلد (12)، 2023، ص507.

Requirements for Proper Legislative Drafting

Dr.Hussein Mohammed Kareem Hamza

Imam Jaafar Al-Sadiq University

hussien.m.kareem@ijsu.edu.iq

Keywords: Requirements for Proper Legislative Drafting

Summary:

here is no doubt that legislative drafting is the voice that conveys the essence of legal texts. The success or failure of a legal text largely depends on the effectiveness of its drafting. For this reason, developed countries prioritize providing the necessary elements for quality legislative drafting, recognizing its value and its crucial role in enhancing the standard of their legislation. These countries have reached a practical and confirmed realization: good legislative drafting is the natural result of a set of essential components, whose stages cannot be fully realized without the integration of these components' aspects.

These components include those related to the drafter (the artist who formulates the essence of the legal text into clear and precise expressions and skillfully refines and crafts it in terms of wording and meaning). The drafter must possess knowledge and expertise in the branches of law in general and, more specifically, in the branch of law they are drafting texts for. In addition, the drafter should have a general cultural awareness of some disciplines related to law, most notably linguistics, which serves as the brush and ink used in drafting. Other components include all the material and moral tools available to assist the drafter in achieving the desired quality of legislative drafting.