أثر ضوابط الصياغة التشريعية الجيدة
على استقرار النظام الانضباطي في العراق

The impact of good legislative drafting on the stability of the disciplinary system in Iraq

ا.د. حنان محمد القيسي
كلية القانون/ الجامعة المستنصرية

الملخص

يُعد التشريع بمثابة الوسيط الذي تتم من خلاله جميع التغييرات في المجتمع، سواء أكانت تغييرات سياسية أم اجتماعية أم اقتصادية، وهو، أي التشريع، الآلية التي تستطيع بواسطتها الحكومات والبرلمانات الاستجابة للاحتياجات المتغيرة والمتجددة لمجتمعاتها. ولا يمكن للتشريع أن يكون جيداً إلا إذا صاحبته صياغة تشريعية جيدة.

وبالمثل فأن الصياغة التشريعية الجيدة تُساهم في استقرار الأوضاع القانونية، وينعكس هذا في قلة التعديلات التي تطال القانون محكم الصياغة، فقد تؤدي الصياغة القانونية السيئة إلى تكاثر حجم النصوص القانونية وعدم ترابط بعضها ببعض، مما يؤثر على الأنماط التشريعية المعتمدة ويضفي عليها سمة التذبذب وعدم التناسق، بما يتبع ذلك من آثار سلبية تطال عملية تنفيذ تلك القوانين، ويُصبح الموضوع أكثر صعوبة إذا ما تعلق بقاعدة قانونية تتعلق بالشريحة الاوسع في المجتمع، ونقصد بها شريحة الموظفين.

ومن ثم فأن الاهتمام بمسألة الصياغة القانونية ليس مجرد اعتناء بالجانب الشكلي والإجرائي، بل أنه يؤثر بالجانب الموضوعي ايضاً، طالما أن الهدف منه هو الوصول إلى تطبيق دولة القانون والحكم الرشيد. من خلال سن تشريع جيد ومتطور، وفي منتهى الوضوح والدقة في الصياغة، ومنسجماً مع الدستور وغير متعارض مع القوانين الأخرى، ومفهوماً عند عامة الناس. والاهم من هذا وذاك أن يكون قابلاً للتطبيق، فقد أثبتت التجربة أن عدم صياغة النصوص القانونية بالدقة اللازمة والوضوح المطلوب قد أثر على قدرة نفادها وتحقيقها للأغراض التي سُنت من أجلها.

الكلمات المفتاحية: صياغة تشريعية، تشريع، وظيفة عامة، سياسة تشريعية، قانون الانضباط.

Abstract

Legislation is the mediator through which all social changes take place, whether they are political, social or economic changes, and legislation is the mechanism by which governments and parliaments can respond to the changing and renewed needs of their societies.

Good legislative drafting contributes to the stability of legal situations, and it reflects in the lack of amendments affecting the well-drafted law. Poor legal drafting may lead to the proliferation of legal texts and their incoherence with each other, which affects the approved legislative patterns and gives them the characteristic of volatility and inconsistency. Which leads to negative effects on the process of implementing these laws, and the issue becomes more difficult if it is related to public servants.

Hence, the interest in the issue of legal drafting does not concern the formal and procedural side, but rather it affects the objective side as well, as long as it aims to the application of the rule of law and good governance. Through the enactment of good and developed legislation, with utmost clarity and precision in wording, consistent with the Constitution and not inconsistent with other laws, and understood by the general public. The most important thing is that it can be applicable, as experience has shown that bad drafting of legal texts has affected the ability to implement them and achieve the purposes for which they were enacted.

Keywords: legislative drafting, legislation, public office, legislative policy, discipline law.

Introduction المقدمة

هنالك بعض التشريعات التي تمضي عليها العقود المتوالية من السنوات من دون أن تتغير شموليتها وانطباقها على الواقع الاجتماعي، والتي استقرت في الضمير والوجدان الشعبي، وساهمت في استقرار الأنظمة القانونية التي تنتظمها، ومن بين ذلك القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١، والذي شكلت اكثر من لجنة لاجراء التعديلات عليه أو لوضع قانون مدني جديد، الا أنها جميعاً اقرت بأنه القانون الأفضل، وكذا قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩، وغيرهما كثير.

ولا جدال في أن التطور والتغيير سمة الحياة عموماً، وأن هذه التغييرات تقتضي من المشرع الالتفات اليها ومتابعتها بتشريعات جديدة، إذ يُعد التشريع بمثابة الوسيط الذي تتم من خلاله جميع التغييرات في المجتمع، سواء أكانت تغييرات سياسية أم اجتماعية أم اقتصادية، وهو، أي التشريع، الآلية التي تستطيع بواسطتها الحكومات والبرلمانات الاستجابة للاحتياجات المتغيرة والمتجددة لمجتمعاتها. ولا يمكن للتشريع أن يكون جيداً إلا إذا صاحبته صياغة تشريعية جيدة. فالأخيرة هي أداة المشرع للتعبير عن أفكاره وفقاً لقواعد منضبطة تلبي حاجات الأفراد والمجتمع.

وهذه بتصورنا تستلزم من المشرع استثمار ملكات التشريع، سواء بسن التتشريعات الجديدة أم بالتعديل، لتحديث التشريعات القائمة لتواكب ما يجري من تطورات تطال النظام في المجتمع، بكل صوره، كما أسلفنا. وتتأثر الوظيفة العامة بحسبانها من الدعائم الأساسية لكل مجتمع بالبيئة الأساسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة بها، وفقاً للتطور والتغيير الذي يلحق بهذه العوامل المختلفة، ومن ثم لزم أن يواكب التشريع عملية التغيير هذه.

أولاً: أهمية البحث: إن توافر مجموعة من الضوابط والمعايير الموضوعية للصياغة التشريعية أمر أساس حتى يتجنب الصائغ وجود أية نقائص في النصوص القانونية المصاغة، تضطره إلى مراجعة النص بصفة دورية، إذ تؤدي كثرة مراجعة النصوص القانونية وتعديلها إلى وجود نوع من عدم الاستقرار التشريعي، وما يترتب عليه من آثار سلبية للمتعاملين مع النص القانونية، فضلاً عن أن تحقق جودة الصياغة التشريعية على ارض الواقع يدعم وبشكل أساس مبدأ سيادة القانون، فالقانون السيء هو أحد افضل الطرق للانتقاص من السيادة. ومن ثم يسعى البحث إلى محاولة اثبات أن استقرار قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ أدى إلى استقرار النظام الانضباطي الذي يحكمه.

ثانياً: مشكلة البحث: المعتاد في الدراسات القانونية التركيز على الثغرات والعيوب التي تطال الأنظمة القانونية عموماً والتشريعات المختلفة أحياناً، من دون الالتفات أو التركيز على الجوانب المضيئة في التشريعات، فلا يخلو النظام القانوني في الدولة، أي دولة، من تشريعات متميزة من حيث الصياغة أو من حيث الثبات. ونحاول في هذا البحث بيان دور قانون الانضباط في ضمان الثبات والاستقرار في النظام الانضباطي.

من ناحية أخرى تشهد عملية الصياغة التشريعية في العراق تراجعاً لافتاً في السنوات الأخيرة، ويدلل عليه كثرة التشريعات الجديدة المتناقضة أو ذات الصياغة الركيكة، وكأني بالمشرع ينسى أن التعديل وسيلة لا غبار عليها في إعادة النظر في التشريعات، خاصة في المراحل الانتقالية، وأن ليس كل ما في النظام القانوني القائم سيء أو بحاجة إلى الغاء ووضع تشريعات جديدة، لا بل أن عملية التعديل بتصورنا أسهل من الناحية العملية، ناهيك عن ضمان حصول تعارض أقل مع التشريعات القائمة مما لو وضع تشريع جديد، ومحاولة تطبيق ذلك على قانون الانضباط. والاجابة عن سؤال مركزي: هل توافرت فيه الضوابط الموضوعية للصياغة التشريعية أم لا؟

ثالثاً: نطاق البحث: نود الإشارة أخيراً إلى أننا وفي تناولنا لهذا القانون، سنركز تحديداً على الجوانب الفنية لصياغته بشكل محدد من دون التعرض للأهداف والسياسات المراد تحقيقها من ورائها إلا بالقدر الذي يؤثر على الصياغة، وصولاً إلى مدى ملاءمته للتطبيق، أو حاجته للتعديل بعد مضي اثنان وثلاثون عاماً على صدوره.

رابعاً: خطة البحث: إن الضوابط الموضوعية لصياغة قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على نوعين، فهي إما تتعلق بالنص نفسه أو تتعلق بمسائل خارجة عنه، وعليه سوف نتناول هذا الموضوع على وفق الخطة الآتية:

المطلب الأول: تصميم النظام الانضباطي تشريعياً

الفرع الأول: تحديد المخالفات والعقوبات

الفرع الثاني: تحديد إجراءات العمل الانضباطي

المطلب الثاني: الضوابط الموضوعية في صياغة التشريع الانضباطي

الفرع الأول: ضوابط تشريعية خارجية عن النص.

الفرع الثاني: ضوابط الصياغة التي تتعلق بالنص نفسه.

المطلب الأول : تصميم النظام الانضباطي تشريعيا

Legislative discipline system design

شاع في اغلب الإدارات ازدياد عدد وانماط واشكال المخالفات الانضباطية، كعدم الالتزام بالدوام الرسمي والغيابات المتكررة وضياع وقت العمل وافشاء الاسرار وفقدان الاحترام المطلوب بين الرئيس والمرؤوس والعكس، إلى آخره من سلوكيات لا تخدم أهداف الإدارة وتؤدي إلى اضطراب وارتباك داخل المؤسسات مما ينعكس على أداء تلك الإدارات والمرافق لأعمالها.

وما تقدم حتّم على المشرع التفكير في استراتيجيات للتخفيف أو القضاء على مثل هذه التصرفات السلبية. ومن بين هذه الاستراتيجيات ما يُعرف بالنظام الانضباطي، الذي يُمثل آلية وقائية تستعملها الادارات لتحقيق الانضباط الوظيفي، فهو عبارة عن مجموعة من الأعمال والإجراءات التي تُتخذ وتُطبق من أجل حفظ النظام والحقوق في مكان العمل داخل الإدارات، وضبط سير العمل فيها وتوجيه سلوكيات وتصرفات الموظفين أثناء الدوام الرسمي بما يخدم مصلحة الإدارة ومصلحة كل من يعمل فيها.

والمشرع عند تصميمه للنظام الانضباطي يجب أن يضع في حسبانه تحديد كل من المخالفات والعقوبات من جهة، ورسم طريقة إيقاع العقوبة وتحديد الجهة المختصة بذلك من جهة أخرى، وهذا ما سنحاول بيانه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: تحديد المخالفات والعقوبات

يقوم تصميم النظام الانضباطي على تحديد المخالفات والعقوبات الانضباطية على حد سواء، وتتمثل المخالفة الانضباطية في كل فعل أو إمتناع يرتكبه الموظف

ويجافي واجبات منصبه[1]. إذ أن المخالفة هي كل فعل أو إمتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية أو لمقتضى الواجب يصدر عن الموظف اثناء إداء الوظيفة أو خارجها بما ينعكس عليها بغير عذر مقبول .[2]

فهي الأفعال التي يأتيها الموظف ويكون من شأنها الإخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها، أو يسئ إلى سمعته ويحط من كرامة الوظيفة ويؤثر على حسن سير المرفق العام [3]، ولا يشترط أن تثبت المخالفة الانضباطية عن سوء قصد بل يكفي في ذلك مجرد الإهمال من جانب الموظف .[4]

وبصدد دور المشرع في تحديد المخالفات الانضباطية لنا أن نؤشر الملاحظتين الآتيتين:

١. لم يضع المشرع تعريفاً للمخالفة الانضباطية في اغلب التشريعات الانضباطية، إذ لم يورد المشرع الفرنسي كذلك تعريفاً للمخالفة الانضباطية، إلا أنه ذكرها في بعض المناسبات، وإكتفى المشرع المصري بالنص على بعض الواجبات الوظيفية إيجاباً أو نهياً، سواء في قانون العاملين بالدولة أو القطاع العام أو الخاص، ثم ذكر حكماً عاماً يقضي بأن كل عامل يخالف الواجبات المفروضة عليه أو يخرج على مقتضاها أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة، يعاقب تأديبياً .[5]

أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل فلم يعرف المخالفة الانضباطية بالرغم من أنه استعمل هذا المصطلح على خلاف سابقه، قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936، الذي استخدم مصطلحي الذنب والتهمة. وبعد أن حدد القانون واجبات الموظف والمحظورات عليه أكدّ على أنه إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليها يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون .[6]

ونعتقد بأن هذا أمر حسن لتفادي إيراد تعريف قاصر عن أن ينطبق على كافة المخالفات الانضباطية الصادرة عن الموظفين، خاصة وأنها تخضع للتغيير المستمر بسبب اختلاف النشاطات الإدارية واتساعها وتاثيرات التقنية التي القت بظلالها هي الأخرى على ممارسة الوظيفة العامة.

٢. أن المخالفات الانضباطية لا تخضع للحصر والتعداد، وإنما مردها بوجه عام الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها، وذلك إنطلاقاً من عدم خضوع المخالفة الانضباطية لقاعدة (لا جريمة بدون نص).

---

1. د. سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والفنون، معهد البحوث والدراسات العربية، 1975، ص41.
2. د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ط1، دار الفكر العربي، ١٩٧٣، ص66.
3. شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الإنضباطي لموظفي الدولة في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون/ جامعة بغداد، 1972، ص129.
4. عبد الرحمن نورجان الايوبي، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله، دار مطابع الشعب، بغداد، 1965، ص331.
5. مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، القاهرة، 1974، ص121.
6. المادة (7) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

الا أن عدم وجود نص محرم لفعل ما لا يعني أنه مباح ولا يكّون مخالفة انضباطية، وإنما يعود تحديد هذه الأعمال متروكاً لتقدير الجهات الانضباطية، سواء أكانت جهات رئاسية أم جهات قضائية، على أن السلطات الانضباطية في ممارستها لهذا الإختصاص التقديري تخضع لرقابة القضاء الإداري [7]. أي أنه لمن يملك سلطة التأديب قانوناً أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته مخالفة تأديبية اذا كان ذلك لا يتفق مع واجبات وظيفته.

من جهة أخرى، إذا ما أوجبت القواعد القانونية المنظمة للوظيفة العامة على الموظف العام جملة من الواجبات التي فُرض عليه القيام بها، كما نهته عن جملة من المحظورات، فأن الأصل المسلم به أن كل قاعدة قانونية تستلزم لكي تنال احترامها من المخاطبين بها أن يكون لها جزاء رادع لمخالفيها، وذلك ضماناً للوصول إلى الهدف النهائي لكل الأعمال التي تُمارسها الإدارة، أي تحقيق المصلحة العامة. ومن ثم على المشرع تحديد العقوبات الانضباطية.

وكالمخالفة الانضباطية، لم يضع المشرع في الغالب تعريفاً محدداً أو واضح المعالم للعقوبات الانضباطية، وترك أمر تعريفها للفقه باعتبار أن هذا من وظائفه الأصلية، والملاحظ إن بعضاً من الفقهاء لم يضع تعريفاً عاماً للعقوبة الانضباطية، بل إكتفى باستعراض العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على الموظفين طبقاً للقوانين المعمول بها، أما الفريق الثاني من الفقه فقد أورد تعريفات غزيرة ومتنوعة، وذلك تبعاً لوجهة النظر التي يعتنقها كل فقيه، فمنهم من عرفها من حيث الأفعال المسببة لها، وآخرون من حيث طبيعتها وفريق ثالث من حيث محلها أو هدفها .[8]

والعقوبة الانضباطية - برأينا - لا تخرج عن أنها جزاء من الجزاءات المنصوص عليها حصراً، توقعه السلطة الانضباطية المختصة على موظف أخلّ بواجبات وظيفته، أو إرتكب عملاً محظوراً عليه، وهي لا تمس حياته أو ماله أو شرفه أو حريته وإنما تنتقص من مزايا الوظيفة، بهدف زجره وردع غيره لتأمين حسن سير المرافق العامة.

وإكتفى المشرع بشأن العقوبات الانضباطية بما يأتي:

١. النص على أنواع العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على الموظف العام على سبيل الحصر، تطبيقا لقاعدة (لا عقوبة الا بنص)، فقد نصت المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي النافذ على ثمان عقوبات يجوز فرضها على الموظف هي على سبيل الحصر، وهي (لفت النظر/ الإنذار/ قطع الراتب/ التوبيخ/ إنقاص الراتب/ تنزيل الدرجة/ الفصل/ العزل).

٢. لم يُخصيص المشرع -في الغالب -عقوبة انضباطية لكل مخالفة انضباطية، وقام ببيان الأحكام الخاصة بها من حيث أقسامها وإجراءات فرضها والآثار المرتبة عليها، الا انه حدد في بعض الأحوال عقوبة محددة لافعال او أحوال بعينها. ففي قانون الانضباط العراقي حدد المشرع أحوال فرض عقوبتي الفصل والعزل، ومن

---

7. د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 71.
8. يراجع في هذا الصدد كتابنا، انقضاء العقوبة التأديبية، المركز العربي للدراسات القانونية، القاهرة، 2018.

ثم لا يجوز فرض احدى هاتين العقوبتين الا بتحقق احوالها، اذ نصت المادة (٨/سابعاً) على أحوال فرض عقوبة الفصل، وهما فرضين يتمثل الأول بمعاقبة الموظف باثنين من عقوبات (التوبيخ، انقاص الراتب، تنزيل الدرجة) وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تأريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها، والفرض الثاني مدة بقائه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتباراً من تأريخ صدور الحكم عليه.
أما عقوبة العزل فتكون في إحدى الحالات الآتية:

أ - إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقائه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة.

ب - إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية.

ج - إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى.[9]

٣. ترك المشرع، حينما لم يحدد عقوبة لكل مخالفة، لجهة التأديب توقيع عقوبة مناسبة ضمن العقوبات المذكورة على سبيل الحصر على المخالفة التي ارتكبها الموظف، وهذا هو وجه التقدير، فالسلطة الانضباطية تقدر وحدها – تحت رقابة القضاء – كون الفعل المرتكب يُشكل مخالفة تأديبية أو ذنباً يستوجب معاقبة الموظف تأديبياً، ثم تختار عقوبة معينة توقعها عليه، على أنّ تكون من ضمن العقوبات المحددة سلفاً، على ألاّ يكون ثمة شططاً أو غلواً في هذا الاختيار.

٤. أحاط المشرع فرض العقوبة الانضباطية بمجموعة من القيود او الضمانات، فهي قيود على الإدارة وهي في الوقت نفسه ضمانات للموظف المخالف، ففضلاً عن مبدا الشرعية، أي لا عقوبة الا بنص، نص المشرع على عدم رجعية العقوبة الانضباطية، اذ تنص المادة (9/أولاً) من قانون الانضباط على "تسري مدد التأخير في الترفيع أو الزيادة التي تترتب على العقوبات الوارد ذكرها في المادة (8) من هذا القانون اعتباراً من تأريخ استحقاق الموظف الترفيع أو الزيادة"، كما نص نفس القانون على ضمانة وحدة الجزاء، إذ نصت المادة (٢٠) منه على "لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد"، وأخيراً ضمانة الاعتراض على العقوبات وفقاً للمادة (١٥) من القانون نفسه أمام محكمة قضاء الموظفين.

الفرع الثاني: تحديد إجراءات العمل الانضباطي

أسلفنا أن تصميم النظام الانضباطي تشريعياً يقوم على تحديد المخالفات والعقوبات الانضباطية من جهة، وبينا دور المشرع في هذا التحديد ومحاولته الموازنة ما بين فاعلية الإدارة ومنحها اختصاص فرض العقوبات الانضباطية على الموظف المخالف في حال ارتكابه افعالاً تقدر الإدارة أنها مخالفات، وبما يضمن السير المنتظم للمرافق العامة، وما بين حقوق الموظف من جهة أخرى.

---

9. المادة (٨/ثامنا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

والنظام الانضباطي لا يكتمل إلا من خلال توصيف المشرع لإجراءات على الإدارة اتباعها في فرض العقوبة الانضباطية، ومن ثم وجب على المشرع تحديد تلك الإجراءات بطريقة تحقق الموازنة سالفة الذكر، والعمل الانضباطي يمر بعدة مراحل متتابعة ومترابطة مع بعضها والتي يشكل مجموعها مكونات هذا العمل وآلية عمله وهي كالاتي:

أولاً: اتصال علم الإدارة بوقوع المخالفة الانضباطية، أي الفعل او السلوك أو الواقعة التي تدفع الإدارة إلى التدخل، وهنا تعمل الإدارة سلطتها التقديرية في اعتبار الفعل مخالفة أم لا، على أن تستهدي في ذلك بالواجبات والمحظورات التي نص عليها المشرع، باعتبارها الإطار العام الذي تعمل الإدارة على هديه، لتقدر من ثم هل يدخل الفعل ضمن تلك المحظورات أم أن الموظف خالف واجبات عمله.

ونعتقد أن على الإدارة أن تؤكد تلك القواعد وتجعلها في متناول الموظف، وكما يأتي:

- أن تكون القواعد شاملة لجميع مجالات العمل.
- أن تكون القواعد واضحة وضوح تاماً.
- أن تشرح القواعد لجميع الموظفين، خاصة عند بداية تعيينهم في الوظيفة.
- أن تكون القواعد دقيقة ولا يوجد فيها تداخل ولا ازدواجية.
- أن يوضح للموظفين بأن مسألة التقيد بقواعد العمل هو لمصلحتهم ومصلحة الادارة في آن واحد.

ثانياً: التحقيق مع الموظف: ويكون بطريقتين:

١. من قبل الرئيس الإداري: إذ أن للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف (شفوياً أو تحريرياً)، أن يفرض مباشرة أياً من عقوبات لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب .[10]

٢. من خلال لجنة تحقيقية: تنص المادة (١٠) من قانون الانضباط على إجراءات التحقيق مع الموظف المخالف، إذ الزمت ابتداء الوزير أو رئيس الدائرة بتأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون .وعلى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها، ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، والتي تكون أما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، أو إحالة الموظف للمحاكم المختصة إذا رأت اللجنة أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية، كما أن للجنة أن توصي بسحب يد

---

10. المادة (١٠/ رابعا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.

الموظف في أية مرحلة من مراحل التحقيق[11]، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها.

ثالثاً: صدور القرار الانضباطي، أي صدور قرار فرض العقوبة من الجهة التي حددها القانون حصراً، وهي:

١. الوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول.

٢. الرئاسة أو مجلس الوزراء.

هذا، ونعتقد أن فعالية ونجاح النظام الانضباطي تتوقف على مجموعة من الاعتبارات، منها: توثيق الأعمال والإجراءات الانضباطية، والسرعة في إجراءات العمل الانضباطي، وافساح المجال للموظف للمخالف لمحو القرار الانضباطي، فضلاً عن امكان التظلم من القرار الانضباطي ومن ثم الطعن فيه أمام القضاء (قضاء الموظفين).

المطلب الثاني :الضوابط الموضوعية في صياغة التشريع الانضباطي

Objective determinants in the formulation of disciplinary legislation

حتى يتجنب الصائغ وجود اية نقائص في النصوص القانونية المصاغة، تضطره إلى مراجعة النص بصفة دورية، إذ تؤدي كثرة مراجعة النصوص القانونية وتعديلها، كما أسلفنا، إلى وجود نوع من عدم الاستقرار التشريعي، وما يترتب عليه من اثار سلبية للمتعاملين مع النصوص القانونية. لذا وجب عليه، أي على الصائغ، التقيد بمجموعة من الضوابط الموضوعية، والتي نجملها في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الضوابط الصياغة التي تتعلق بالنص نفسه

إن النظام القانوني الموجود في أي دولة من الدول يعد مرآة عاكسة لاستراتيجيتها، وقد أدركت المجتمعات الحديثة المتطورة والاخذة في التطور ان حسن الصياغة التشريعية هو جزء أساسي من مكونات الإدارة الرشيدة، فمن خلال الصياغة الجيدة للتشريعات تتمكن الدول من تحسين نظامها القانوني، وتنقيته من الشوائب والعيوب التي تؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي فيها .[12]

ولا ريب في أن هنالك بعض الضوابط الموضوعية للصياغة التشريعية والتي تتعلق بالنص نفسه، والتي سوف نحاول بيانها في الفرعين الآتيين:

أولاً: وجوب استحضار خصائص القاعدة القانونية: هنالك معايير لتحديد أولويات مقترح المشروع محل الصياغة، وهي: خطورة المشكلة الاجتماعية قيد البحث،

---

11. المادة (١٧/ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، مع الإشارة الى ان للوزير ورئيس الدائرة، وفقا لأحكام الفقرة (أولا) من نفس المادة، سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز (60) يوماً إذا تراءى له أن بقاءه في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة أو قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي أحيل من أجله على التحقيق ويعاد إلى نفس وظيفته بعد انتهاء المدة المذكورة إلا إذا كان هناك محذور، فينسب إلى وظيفة أخرى.

12. د. خالد جمال احمد حسن، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، س٥، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون- أداة للإصلاح والتطوير)، ع٢، ج١، ٢٠١٧، ص ١١٧.

والأثر الاجتماعي المتوقع للتشريع، وإمكانية التنفيذ، فضلاً عن برنامج الصياغة .[13]
وهنالك اجماع فقهي على أن للقاعدة القانونية خصائص أساسية لا غنى عنها، سنركز على الأكثر صلة بموضوع البحث، والتي تتمثل في:

أ. أنها قاعدة سلوك: تنشأ ضرورة الضبط الاجتماعي طالما يعيش الأفراد مع بعضهم البعض، ومن أجل ذلك تنشأ تلقائياً قواعد خاصة للسيطرة على الدوافع لتحقيق الرغبات الأساسية وسرعان ما تتبلور هذه القواعد وترسخ في بناء المجتمع وتكوينه، وتصبح في بعض المجتمعات قوانين ودساتير وشرائع مدونة، أو معتقدات وطقوساً مقدسة [14]. عليه، يقوم القانون بتنظيم السلوك الإنساني بشكل معين يتفق والغايات والمقاصد التي تستهدفها الجماعة في حياتها الاجتماعية [15].
ويترتب على ذلك أن يضع الصائغ نصب عينيه وهو بصدد وضع النص ما يأتي:

1. أن القانون يتخصص بالمكان والزمان، فالقانون مرآة للبيئة التي ينطبق عليها، ويستجيب لظروفها وحاجاتها، ومن ثم تختلف القوانين باختلاف المكان وتتطور في المجتمع الواحد بتطور الزمن، ولتنظيم المسألة الانضباطية، كان هنالك ثلاثة قوانين للانضباط في العراق، جاء كل منها منسجما مع الفترة الزمنية التي صدر فيها، بكل ما فيها من ظروف سياسية واجتماعية واقتصادية.
2. أن القانون يهدف إلى ضبط سلوك الافراد نحو نظرائهم في المجتمع، وعلى الصائغ أن يرسم لهذا السلوك حدوداً معينة لا يتعداها، فكل الاعمال والاقوال الواقعة في نطاق تلك الحدود يقرها القانون بصرف النظر عن نية فاعلها وبالعكس كل الاعمال والاقوال الخارجة عنها يحرمها القانون.
3. أن يلتفت الصائغ للصفة الغائية للقانون، فالقاعدة القانونية لا تستطيع التحكم في سرائر الناس وخفايا انفسهم، فهذه الأوامر والنواهي تتوجه إلى السلوك الظاهري للافراد، ولا تتوجه إلى النوايا والمقاصد والبواعث وما يدور في أعماق النفس البشرية من مشاعر وخواطر واحاسيس .[16]

ب. أنها قاعدة عامة مجردة: عمومية القاعدة القانونية تعني أنها نص لا يزول بعد تطبيقه على حالة متوقعة ومحددة مسبقاً، بل يتبقى بعد ذلك التطبيق، ويطبق في المستقبل (طالما لم يلغَ) على كل الحالات المماثلة للحالة التي يصفها النص [17].
ويجب ألا تفهم صفة العمومية على أن الاحكام والقواعد القانونية تلزم جميع الافراد، لأن من هذه الاحكام والقواعد ما يتوجه بتكليفه إلى طائفة معينة من افراد

---

13. ان سيدمان، روبرت سيدمان، نالين ابيسيكيري، الصياغة التشريعية من اجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي "دليل للصانغين"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، مصر، ٢٠٠٥، ص ٨٥ وما بعدها.
14. د. إبراهيم أبو الغار، علم الاجتماع القانوني والضبط الاجتماعي، مكتبة نهضة الشرق، جامعة القاهرة، ١٩٨٥، ص ١٩١.
15. د. رياض القيسي، علم أصول القانون، ط١، من منشورات بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢، ص ١٠٣.
16. د. محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون – القاعدة القانونية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٣٤.
17. د. منذر الشاوي، دولة القانون، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣، ص ٧٣.

المجتمع غير معينة بأشخاصها بالذات بل مخصصة بأوصافها [18]. كما في قانون انضباط موظفي الدولة الذي حدد نطاق انطباقه على فئة الموظفين، فالقانون لا يخاطب فرداً لذاته وإنما لصفته (موظف)، ومن ثم فهو عام يطبق على جميع من هذه الصفة وليس لشخص معين بذاته، ومن ثم يتصف هذا القانون بصبغة العمومية، فالمهم بالنسبة للقانون أن يحكم بشكل لا شخصي.

أما التجريد فيعني ان يتجرد المشرع –ومن ثم الصائغ –عند وضع النص من جميع الميول الذاتية والشخصية، أي يجب عليه ابعاد القاعدة القانونية عن التفصيلات والجزئيات وصرف النظر عن الفروق القانونية في الظروف والاعتداد بالفروق الرئيسية المشتركة بين مجموعة من الوقائع كي تطبق عليها جمعياً وابتعاده عن الميل والهوى وعدم ايثاره شخصاً معيناً بالذات لحماية وضع معين كضمان ضد الانحراف والتحكم [19]. بعبارة أخرى على الصائغ أن يجرد القاعدة القانونية من الصفات والشروط الخاصة التي قد تؤدي إلى تطبيقها على شخص معين بذاته أو على واقعة محددة بعينها [20]. بل أن تكون الحالة مجردة مستخلصة من ظروفها الواقعية الملموسة. فالحكم ينشئ وضعاً قانونياً لا يتحدد النظر فيه إلى شخص واحد أو واقعة معينة. ويفهم من ذلك أن الصفة المجردة للحكم القانوني تجعل منه عند نشوئه حكماً قابلاً للتطبيق على كل شخص أو واقعة تتوافر فيها الشروط اللازمة لانطباق الحكم عليها .[21]

والعمومية والتجريد صفتان متلازمتان للقاعدة القانونية أو هما كما يقال وجهان لعملة واحدة فالقاعدة القانونية طالما هي قاعدة عامة فهي قاعدة مجردة وبالعكس. فالقانون الوضعي بعموميته وتجريده هو الضمان الحقيقي لحريات الأفراد وأمنهم ضد تحكم الحكام وقراراتهم الفردية .[22]

وقواعد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، قواعد مجردة، لأنها لا تحدد صفات شخصية بل تضع قواعد مجردة الميول والاهواء الشخصية والذاتية، مبتعدة عن التفصيلات بما يساعد على حسن التطبيق، خاصة مع سلطة الإدارة التقديرية والتي تأتلف مع صياغة نصوص القانون، إذ جاءت النصوص المنظمة للواجبات والمحظورات والعقوبات بصيغة مجردة، تعين الإدارة على تكييف الواقعة بانها مخالفة وتعينها على تحديد العقوبة الملاءمة.

ثانياً: العرض المحكم لألفاظ النص

إن الكفاءة في عملية صنع السياسات واعداد تعليمات الصياغة تؤدي دوراً أساسياً في نتيجة التشريع، فاذا كانت هناك سياسة معيبة وتعليمات صياغة سيئة فسوف تتأثر جودة التشريع بشكل سلبي، فلتحقيق جودة صياغة التشريعات من الضروري أن يكون الصائغ ذو كفاءة وخبرة، فترجمة السياسات إلى هيكل تشريعي

---

18. ينظر: د. منذر الشاوي، فلسفة القانون، مطبوعات المجمع العلمي العراقي، ١٩٩٤، ص٢٣٥، ود. رياض القيسي، مرجع سابق، ص ١٠٧.
19. د. عبد المنعم البدراوي، المدخل للعلوم القانونية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٦، ص ١٨.
20. د. محمد حسن قاسم، مرجع سابق، ص٣٧.
21. د. رياض القيسي، مرجع سابق، ص١٠٨.
22. د. منذر الشاوي، دولة القانون، مرجع سابق، ص٧٥.

لا يمكن أن يحقق الجودة إلا إذا كان يشمل تعليمات صياغة لا لبس فيها من صانعي تلك السياسة .[23]

من جهة أخرى، يتطلب تحقيق سيادة القانون قدر الإمكان أن يعرف الناس مسبقاً ما يطلبه القانون منهم، وما يمنحه لهم وأنواع السلوك التي يمكن أن يتوقعوها من السلطة المطبقة لهذا القانون. لذلك من المهم على المسؤول عن الصياغة أن يقوم باعداد قوانين بسيطة وواضحة قدر الامكان. ولا يمكنه فعل ذلك إلا من خلال استخدام خاصية الوضوح والدقة وعدم الغموض كادوات لتشريع فعال [24]. فالتشريع الجيد يجب أن يكون مفهوماً من قبل جميع مستخدميه، وإن كان هذا الفهم نسبياً، إذ أنه لا يجب أن يكون الفهم ذو قيمة مطلقة بل يكفي فحسب تحقيقه على الطائفة المستهدفة من الصياغة.

ولما كانت السلطة الانضباطية من اخطر سلطات الادارة العامة تجاه موظفيها لما تحمله في ثناياها من سلطات واسعة قد تصل احياناً إلى امكانية عزل الموظف عن عمله، فكان لابد من تحقق بعض المسائل لضمان العرض المحكم لالفاظ النص، وكما يأتي:

أ. الالمام باللغة القانونية والفاظها: يسعى الصائغ إلى إيصال المعنى من خلال مجموعة من الالفاظ التي تشكل لغة خاصة هي لغة القانون، والتي تتضمن الفاظا لغوية خاصة بعلم القانون، وعليه فأن الصائغ التشريعي يحتاج إلى معرفة في مجال اللغة القانونية لأنها اللغة التي يصاغ بها القانون [25]، والتي بواسطتها يفصح افصاحاً واضحاً عن الغاية التي يرغب في الوصول اليها [26]، ولا جدال في أن قانون الانضباط العراقي النافذ جاء بلغة قانونية سلسة سهلة الفهم واضحة المعاني.

ب. الالمام بكل جوانب المعنى: إذ يجب على الصائغ أن يحيط علماً بكل ما يتعلق بالشئ محل التقنين [27]، ومن ثم حاول قانون الانضباط أن يجمع في ثناياه كل ما له علاقة بالنظام الانضباطي من المخالفة حتى الطعن بالقرار الانضباطي.

ج. الوضوح والدقة وعدم الغموض: تعتبر اللغة البسيطة مفهوماً صعب الفهم للغاية، لأنه يعني أشياء مختلفة لأشخاص مختلفين، وهي كلمة نسبية بشكل عام. إذ لنا أن نتساءل "النص واضح لمن"؟ متى يجب أن يكون القائمون على الصياغة راضين عن لغة واضحة في مشاريعهم؟ ويمكن القول إن اللغة البسيطة تعني الكتابة المباشرة، والتي تُقرأ كما لو كانت منطوقة. إنها تعني الكتابة غير المزخرفة بكلمات قديمة متعددة المقاطع وصياغات بلاغية للعبارات، والتي لا يستطيع حتى

---

23. د. جديدي ضياء الدين رمضان، ضوابط جودة الصياغة التشريعية، مجلة الحقوق والحريات، المجلد ١٠، ع ٢، ٢٠٢٢، ص ١٣٤.

24. - Esther Majambere, clarity precision and unambiguity: aspects for effective legislative drafting, commonwealth law bulletin, volume 37, issue 3, 2011, p 417.

25. - عواد حسين ياسين العبيدي، أثر اختلاف الدلالة اللغوية في الصياغة التشريعية، مجلة القضاء والتشريع، ع٢، س٥، ٢٠١٣، ص ١١٠.

26. - د. عبد القادر الشيخلي، فن الصياغة القانونية، ط١، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٢، ص ٩٠.

27. - ان سيدمان، روبرت سيدمان، نالين ابيسيكيري، الصياغة التشريعية من اجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي، مرجع سابق، ص٤٨.

القراء المتعلمون فهمها. أما عدم الغموض فيعني ببساطة أن كلمات القانون واضحة وصريحة وقاطعة. عندما يكون للكلمات أكثر من معنى أو يمكن تفسيرها بأكثر من طريقة، يُقال أن القانون يكون غامضا. فالصياغة التشريعية تتطلب دقة اختيار الكلمات الصحيحة والحفاظ على معناها النحوي. مما يؤدي إلى تجنب عدم اليقين وغموض معنى الكلمات أو الجمل، والذي بدوره يؤثر على بناء التشريع[28]. ونجد أن هذا متحقق بشكل كبير في قانون الانضباط، إذ جاءت نصوصه واضحة لا مجال للبس فيها أو الغموض، خاصة فيما يتعلق بالعقوبات الانضباطية وإجراءات فرض العقوبة.

د. التبويب السليم: وترتيب النصوص مع الربط بين اجزائها، وكشف الهدف منها بشكل واضح ودقيق، وخاصة إذا تعلق الامر بقانون يعتمد مصطلحات خاصة، إذ يتطلب الأمر عندئذ التعريف بها حتى يعلم بها لدى المخاطب، ثم يتم توزيع بقية الأبواب بحسب المحاور المراد تنظيمها. ولا يقل تبويب مواد التشريع وترتيبها أهمية عن صياغة عباراته، لما له من اثر في استنباط ما يدل عليه من احكام، فترتيب مواد التشريع يساعد على عرض محتوياته بشكل منطقي ومتسلسل، ومن ثم توصيلها إلى المخاطبين بالتشريع بشكل يساعدهم على فهم وحسن تطبيق ما ورد فيه من احكام [29]، ومن مراجعة قانون الانضباط نجد سلامة التبويب والترتيب إذ جاءت المساءلة الانضباطية فيه بشكل واضح ومتسلسل من المخالفات فالعقوبات فاجراءات التحقيق فالقرار الانضباطي والطعن فيه.

هـ. الاقتصار على ما هو ضروري مع التركيز على المبادئ الأساسية وتلافي الدخول في التفاصيل بصفة مبالغ فيها، وهذا تجنباً لاثقال النص القانوني. وعليه وجب التعبير عن المعنى المقصود باقل ما يمكن من الالفاظ، لأن الاطالة تفتح الباب للتاويلات التي لا تتوافق وغاية المشرع، كما أنها تعيق التطبيق الاجدى للنص القانوني، وهذا أمر غني عن البيان في قانون الانضباط.

و. أن يتجنب الصائغ الترابط المفرط بين التشريعات، فكلما زاد عدد المرات التي ينتقل فيها القارئ بين الاحكام والقوانين كلما كان التشريع أقل وضوحاً وأقل فهماً. مما يفرض على الصائغ تجنب المراجعات الدائرية بالنص على حكم يحيل إلى نص آخر هو نفسه يشير بالعودة إلى الحكم الأول، وتجنب المراجعات التسلسلية، بالإشارة إلى حكم آخر والذي بدوره يحيل إلى حكم ثالث وهكذا [30]، وقد خلى قانون الانضباط من تلك الاحالات إلا في مواضع معدودة واضحة.

---

28. **Elias Turatsinze, The pursuit of clarity, precision and unambiguity in drafting retrospective legislation. 8, available at: https://sas-space.sas.ac.uk/4711/1/Elias_Turatsinze_LLM_ALS_Dissertation.pdf**

29. **بوزيدي بن محمود، احترام أصول الصياغة التشريعية في ضوء اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، الجزائر، المجلد ١٢، ع ٢٠، ٢٠٢٠، ص ٤٧.**

30. **Roman Cormacain, legislative drafting and the rule of law, PhD thesis, institute of advanced legal studies, university of London, 2017, p 159.**

الفرع الثاني: ضوابط تشريعية خارجية عن النص

إن الاهتمام بمسألة الصياغة القانونية ليس مجرد اعتناء بالجانب الشكلي والإجرائي، إنما الهدف منه هو الوصول إلى تطبيق دولة القانون والحكم الرشيد من خلال سن تشريع جيد ومتطور، في منتهى الوضوح والدقة في الصياغة، منسجما مع الدستور وغير متعارض مع القوانين الأخرى، مفهوم عند عامة الناس وقابل للتطبيق.[31]

وعلى ما تقدم هنالك بعض الضوابط الموضوعية التي على صائغ التشريع مراعاتها، والتي تكون خارجة عن النص نفسه، وهي:

أولاً: احترام المصطلحات القانونية

المصطلح بصفة عامة هو عصب لغات الاختصاص نظراً للمكانة التي يحتلها في المحافل العلمية، فالمصطلح جزء من بناء نظري في اللغة. فهو الذي يقوم على تيسير العلوم وتوضيح مبادئها وأفكارها وتحديديها هذا من جهة، ومن جهة أخرى إيجاد التقارب بين العلماء والباحثين.

وتعد المصطلحات من بين أهم المواضيع الأساسية في مجال العلوم الانسانية، فهي تعد بحق العمود الفقري لكل حقل من حقول المعرفة العلمية الصحيحة، وركيزة أساسية من ركائز البحث العلمي في سائر المعارف ومختلف العلوم .[32]

والمصطلح القانوني هو اللغة المتخصصة التي تحاول جاهدة أن تحدد بدقة معاني العبارات التي نسجت منها قواعد القانون، فهو الأساس الذي يقوم عليه علم القانون، وهو وسيلة من الوسائل الفنية لاكتساب العلم والمعرفة في جميع العلوم.

فالمصطلحات القانونية هي مجموعة من المفاهيم والكلمات الخاصة بالمادة القانونية وهي تشكل مادة حيوية لكونها أساس الدراسات القانونية بمختلف تقسيماتها وتشعباتها، وبفضل هذه المادة يمكن للطالب أن يستوعب المفاهيم الأولية الخاصة بالمعرفة القانونية والاطلاع على الكلمات والتعابير والمفاهيم القانونية باللغة العربية .[33]

ويشير المصطلح القانوني إلى جميع الكلمات والعبارات والمفاهيم التي تندرج تحت قائمة المصطلحات المتعلقة بالمحاكم والمحاماة والقانون والقضاء والدعاوى القانونية والقضائية والتحكيم والجرائم والمخالفات الجنائية والسجن ومكافحة الفساد والملكية العامة والتعسف والحصانة والمنازعات والاستشارات القانونية والاستفتاء العام والاتهامات والاضرابات والأمن وغيرها من المفاهيم المتعارف عليها في عالم القانون.

---

31. د. محمد إبراهيم مغاوري، متطلبات الصياغة القانونية ودورها في الإصلاح التشريعي في المجال الرياضي، مجلة نظريات وتطبيقات التربية البدنية وعلوم الرياضة، المجلد ٣٧، ع١، ٢٠٢٢، ص ٢٨٢.
32. جلال الغازي، مادة المصطلحات القانونية، متاح على الموقع الالكتروني:
https://eboik.com/wp-content/uploads/2021/11/eBoik.com-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%A7%D8%B6%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%88%D9%84%D9%89.pdf
33. جلال الغازي، مادة المصطلحات القانونية، المرجع السابق.

وتبدو أهمية المصطلح القانوني التي تكمن في تأهيل الباحث للإلحاطة بالقواعد التي تقوم عليها العلوم وتحقيق الفهم الصحيح للنص وإدراك المعنى الدقيق للمصطلحات الوارد فيه، إضافة إلى هذا فالمصطلح القانوني يمّكن المهتم بالدراسة القانونية من استيعاب القوانين وتيسير فهم مبادئها والاجتهادات القضائية والآراء الفقهية [34]. في حين تكمن أهمية دراسة المصطلحات، في أنها تساعد على تكوين العقل القانوني القادر على معالجة المسائل القانونية بلياقة ذهنية عالية. كما أنها تساعد الطالب وتدربه على فهم المصطلح القانوني والمساهمة في إحياء ونشر اللغة القانونية الرصينة التي يرتكز عليها مستقبلاً في أوساط المهنة عند التطبيق العملي لأحكام القانون. الأمر الذي يدفع إلى صقلها وتجويدها وتحسينها وضبطها أثناء الممارسة العملية. فضلاً عن أن التحكم في المصطلحات لابد منه كون أن الصائغ ملزم غالباً - أثناء إعداده لمشروع القانون -إلى الاستناد والرجوع إلى مراجع مكتوبة بلغات مختلفة.

ويكون احترام المصطلحات القانونية من خلال ما تم توارثه من تقاليد تتعلق بالصياغة والكتابة القانونية، وما هو متعارف عليه من المصطلحات التي تفيد نفس المعنى دون تغيير، وهذا حتى يصل المعنى الذي قصده المشرع للجمهور. ذلك أنه لا يمكن دراسة مختلف القوانين وفهم المقصود منها إلا بالوقوف على المفاهيم المضبوطة للمصطلح، وهذا راجع لتبيان المؤثرات الثقافية والاضطراب في استعمال المصطلح القانوني، حيث لا تحمل الكلمة الواحدة في كثير من الاحيان المعنى نفسه.[35]

وهذا يُشكل ضمانة أساسية في مواجهة عدم استقرار التشريع، إذ أن الاتاحة والتمكن من الوصول السهل للقانون لا تتعارض مع أهمية استقراره، وتجعله سهلاً للتوقع والتنبؤ والتقدير وبالتالي تحقيق الأمن القانوني .[36]

ثانياً: الالتزام بهرمية التشريعات

إن صياغة أي تشريع جديد في الدولة يجب ألا يخرج عن السياق القانوني العام داخل هذه الدولة، وهذا يقتضي العلم والاحاطة الكاملتين لدى الصائغين بمضامين التشريعات الوطنية بكافة مستوياتها والمعاهدات الدولية المصدق عليها من قبل الدولة، تجنباً لأية مخالفة أو تعارض محتمل بين التشريع المراد صياغته ونصوص الدستور مثلاً أو نصوص القوانين العادية النافذة في الدولة أو مع نصوص المعاهدات الدولية المصادق عليها من قبل الدولة .[37]

وطالما يأتي الدستور في قمة الهرم التشريعي، فأن أي تشريع يصدر يجب أن يراعي في أحكامه المبادئ العامة للدستور وجوهرها، كما يجب أن تكون الغاية الأسمى من إصدار القوانين والأنظمة التطبيق السليم لأحكام الدستور والتفعيل

---

34. جلال الغازي، مادة المصطلحات القانونية، نفس المرجع.
35. جلال الغازي، مادة المصطلحات القانونية، مرجع سابق.
36. Roman cormacain, op. cit., p 58.
37. د. خالد جمال احمد حسن، مرجع سابق، ص١٧١.

الحقيقي لمحتوى ومضمون النصوص الدستورية [38]. ولتحقيق هذه الغاية، فإنه يجب ألا يؤخذ فقط بظاهر النصوص الدستورية ومدلولها الضيق الشكلي، وإنما يجب أن تقرأ النصوص الدستورية بصفة عامة كموجهات موضوعية وشكلية لباقي التشريعات وعمل السلطات الثلاث في الدولة، فالنصوص التشريعية يجب أن تشكل الروح التي تُبّث في النصوص الدستورية وأن تسري فيها بشكل موضوعي وتتفاعل معها في بلوغ الغاية المثلى التي جاء النص الدستوري لترسيخها .[39]

كما يجب الوقوف على نطاق كافة التشريعات النافذة ذات الصلة بموضوع التشريع مع مشروع القانون الجديد وذلك تلافيا للالتباس وللتأكد من مدى الحاجة إلى التشريع المطلوب صياغته في ظل المنظومة القانونية العامة للدولة .[40]

من جهة أخرى يجب أن تتضمن المذكرة الإيضاحية للتشريع كافة التشريعات النافذة التي سبق وأن صدرت لتنظم موضوع التشريع أو أي جزء منه وتحديد مدى تأثير مشروع القانون الجديد عليها، وذلك في محاولة لمنع أي تعارض أو تضارب تشريعي بينهما. اذ يجب على الصائغ أن يجري عملية بحث دقيقة عن جميع التشريعات الوطنية النافذة بما في ذلك تعديلاتها ذات العلاقة بالتشريع ودراستها بشكل جيد، وذلك لغايات توحيد المصطلحات المستعملة بين جميع التشريعات، وتجنب الغاء ما ليس مقصوداً إلغاؤه وتفادي التناقض بين التشريعات .[41]

من جهة ثالثة لابد من مراعاة ضوابط الإحالة إلى الأنظمة والتعليمات، ذلك إن مسألة الإحالة إلى الأنظمة والتعليمات في النصوص التشريعية تنطوي على خطورة مخالفة القواعد الدستورية وإهدار دور السلطة التشريعية في سن القوانين على اعتبار أن هذا الدور هو اختصاص أصيل لها وفقاً لمنطوق النصوص الدستورية ويجسد مبدأ الأمة هي مصدر السلطات.

وعليه، ووفقاً لقاعدة الهرم التشريعي، فإن إصدار الأنظمة هو من صميم اختصاص السلطة التنفيذية، ولا تبسط السلطة التشريعية أي رقابة عليها إلا من خلال ضمان صياغة تشريعية واضحة وسليمة لقواعد القانون التي تقرر الإحالة وتعطي السلطة التنفيذية الحق في إصدار الأنظمة بشكل يغل من يد السلطة التنفيذية في ممارسة هذه الصلاحية أو تجاوزها [42]، وفي حال ممارستها أن تتفق مع حكم الدستور والقانون. إذ يجب ان تكون الادارة مستندة في القرارات التي تصدر عنها إلى قواعد قانونية محددة واضحة المعالم. ولا تكتسب القواعد القانونية هذه الصفة إلا إذا صدرت بشكل منهجي واضح يفي بالغرض الذي من أجله تم إصدارها والمتمثل في المحافظة على المصلحة العامة للدولة .[43]

---

38. عبد الحكيم رزق، مدى توافق النصوص القانونية مع تسمية القطاعات الحكومية، مجلة الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة وجدة، ع ١٣، ٢٠١٢، ص ١٢١.
39. د. ليث كمال نصراوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون اداو للإصلاح والتطوير)، ع٢، ج١، ٢٠١٧، ص ٤١٠.
40. د. ليث كمال نصراوين، نفس المرجع، ص ٤٠٦.
41. دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، ص ٤٠.
42. دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني، نفس المرجع، ص ٩٧.
43. د. ليث كمال نصراوين، مرجع سابق، ص ٣٨٣.

الخاتمة

في ختام هذا البحث نستخلص بعضاً من النتائج، لعل من أهمها:

١. تنطوي الصياغة تشريعية على أهمية كبرى تتمثل في تحسين النظام القانوني في الدولة وتنقيته من كافة الشوائب التي قد تتعلق به وتخليصه من حالة عدم الاستقرار التي قد يعاني منها جراء كثرة التعديلات التي يتم إجراؤها على التشريعات، والحيلولة من دون حدوث تضارب في المصالح بين كافة فئات المجتمع المخاطبين بأحكام القانون.

٢. الصياغة التشريعية عملية تحويل القيم التي تتكون منها مادة القانون إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق في العمل، إذ تعمل على أخذ المواد الأولية التي تعد جوهر القاعدة القانونية وإنشائها في قوالب من ألفاظ ومصطلحات قانونية تشكل بنية النص التشريعي على وفق معايير معينة يُساهم كل منها في إضفاء خاصية معينة على النص التشريعي حسب المقتضيات التي يرى الصائغ التشريعي إن لها أثر واضح في تنظيم سلوك الأفراد في المجتمع.

٣. يعمل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على ضبط السلوك الوظيفي من خلال النص على الواجبات والمحظورات، وبشكل واضح ومحدد، فضلاً عن تحديد إجراءات العمل الانضباطي.

٤. إن قلة التعديلات التي طالت قانون الانضباط تدل على أنه قانون محكم الصياغة، إذ لم تتجاوز تلك التعديلات، وعلى مدى ٣٢ سنة من التطبيق، الثمانية من التعديلات. وهذا أدى بالنتيجة إلى استقرار النظام الانضباطي الذي يحكمه.

وعلى ما تقدم نقترح الآتي:

١. إنّ تحديث القوانين بشكل دائم يمثل ورشة تبدأ ولا تنتهي، طالما أن الإنسان يعمل وينشط ويتجدد ويتمرد على السكون، ويبحث عن التفرد، خاصة أن معظم القوانين، قد تخطى الزمن القسم الكبير منها ولم تعد تواكب ركب الحضارة، فضلاً عن تغير العادات والتقاليد والاكتشافات والاختراعات العلمية الجديدة، كل ذلك يتطلب نفض الغبار عنها واعتماد الحداثة ومجاراة التطور في المضامين والإسلوب.

٢. على الصائغ أن يكون ملماً باللغة القانونية والفاظها، وأن يحيط بكل جوانب المعنى، وأن تتسم صياغته للقاعدة القانونية بالوضوح والدقة وعدم الغموض، وأن يقتصر في النص على ما هو ضروري مع التركيز على الأساسيات من دون تفاصيل زائدة، وأن يتجنب الترابط المفرط بين التشريعات والاحالات المتعددة لقوانين أخرى التي تجعل النص أقل وضوحاً.

٣. قانون الانضباط ليس أفضل تشريع لكنه ثابت ومستقر وذا صياغة تشريعية جيدة، إلا أن ذلك لا ينفي وجود بعض الهنات هنا وهناك، مما كشف عنه التطبيق العملي أو التطورات التي اصابت العمل الإداري، وكل ذلك مما لا يستعصي على المشرع إصلاحه بتعديلات تسهم في إيضاح بعض ما ظهر غموضه بالتطبيق، أو اكمال ما اظهر التطبيق قصوره.

المصادر

أولاً: الكتب:

1. د. إبراهيم أبو الغار، علم الاجتماع القانوني والضبط الاجتماعي، مكتبة نهضة الشرق، جامعة القاهرة، ١٩٨٥.
2. ان سيدمان، روبرت سيدمان، نالين ابيسيكيري، الصياغة التشريعية من اجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي "دليل للصائغين"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، مصر، ٢٠٠٥.
3. د. حنان محمد القيسي، انقضاء العقوبة التأديبية،
4. د. رياض القيسي، علم أصول القانون، ط١، من منشورات بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢.
5. د. سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والفنون، معهد البحوث والدراسات العربية، 1975.
6. عبد الرحمن نورجان الايوبي، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله، دار مطابع الشعب، بغداد، 1965.
7. د. عبد القادر الشيخلي، فن الصياغة القانونية، ط١، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٢.
8. د. عبد المنعم البدراوي، المدخل للعلوم القانونية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٦.
9. د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ط1، دار الفكر العربي، 1973.
10. مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، القاهرة، 1974.
11. د. محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون – القاعدة القانونية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢.
12. د. منذر الشاوي، دولة القانون، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣.
13. د. منذر الشاوي، فلسفة القانون، مطبوعات المجمع العلمي العراقي، ١٩٩٤.
14. د. مصطفى العوجي، القاعدة القانونية في القانون المدني، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٢.
15. دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت.
16. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

ثانياً: الأبحاث والرسائل الجامعية:

1. بوزيدي بن محمود، احترام أصول الصياغة التشريعية في ضوء اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، الجزائر، المجلد ١٢، ع ٢٠، ٢٠٢٠.
2. د. جديدي ضياء الدين رمضان، ضوابط جودة الصياغة التشريعية، مجلة الحقوق والحريات، المجلد ١٠، ع ٢، ٢٠٢٢.

3. د. خالد جمال احمد حسن، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، س٥، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون- أداة للإصلاح والتطوير)، ع٢، ج١، ٢٠١٧.
4. شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الإنضباطي لموظفي الدولة في العراق، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون/ جامعة بغداد، 1972.
5. عبد الحكيم رزق، مدى توافق النصوص القانونية مع تسمية القطاعات الحكومية، مجلة الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة وجدة، ع ١٣، ٢٠١٢.
6. عواد حسين ياسين العبيدي، أثر اختلاف الدلالة اللغوية في الصياغة التشريعية، مجلة القضاء والتشريع، ع٢، س٥، ٢٠١٣.
7. د. ليث كمال نصراوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون اداو للإصلاح والتطوير)، ع٢، ج١، ٢٠١٧.
8. د. محمد إبراهيم مغاوري، متطلبات الصياغة القانونية ودورها في الإصلاح التشريعي في المجال الرياضي، مجلة نظريات وتطبيقات التربية البدنية وعلوم الرياضة، المجلد ٣٧، ع١، ٢٠٢٢.

ثالثاً: المواقع الالكترونية:

1.Elias Turatsinze, The pursuit of clarity, precision and unambiguity in drafting retrospective legislation.8,available at: https://sas-space.sas.ac.uk/4711/1/Elias_Turatsinze_LLM_ALS_Dissertation.pdf

٢. جلال الغازي، مادة المصطلحات القانونية، متاح على الموقع الالكتروني:
https://eboik.com/wp-content/uploads/2021/11/eBoik.com-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%A7%D8%B6%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%88%D9%84%D9%89.pdf

رابعاً: المصادر الأجنبية:

1. Esther majambere, clarity precision and unambiguity: aspects for effective legislative drafting, commonwealth law bulletin, volume 37, issue 3, 2011.
2. Roman cormacain, legislative drafting and the rule of law, PhD thesis, institute of advanced legal studies, university of London, 2017.