

نحو تطوير الصياغة التشريعية في النظام البرلماني
(دراسة مقارنة)

**Towards Improving Legislative Formulation in the
Parliamentary System (A Comparative Study)**

Dr. Yasir Taha Yaseen

م.د. ياسر طه ياسين

yasir.yaseen@uomustansiriyah.edu.iq

07840074000

كلية القانون - الجامعة المستنصرية

تاريخ القبول

٢٠٢٥/٧/٢١

تاريخ الاستلام

٢٠٢٥/٦/٢٥

ملخص:

أن التشريع يمر بعدة مراحل، فالأولى هي التصدي لموضوع ما لتنظيمه، ويليه مرحلة حصر وتحديد إحتياجات ومصالح المجتمع بشأن هذا الموضوع، ليأتي دور المرحلة الأخيرة وهي تحويل ما نتج عن عملية التحديد إلى نصوص وقواعد قانونية. ويراعى في هذا النوع من الصياغة القانونية أن تكون الكلمات المستخدمة مترابطة في معانيها، ويراعى في ذلك استخدام مصطلحات وصيغ تدل على الإلزام أو المنع بما يجعل مقصود النص جازماً بعيداً عن الشك والغموض.

إذ إن الصياغة التشريعية فن متخصص له أصوله وقواعده وأسلوبه، لا يستطيع مزاولته سوى شخص متخصص في الصياغة التشريعية. وعليه يستلزم توافر جملة من المتطلبات أبرزها وجود هيئة معنية وصاحبة اختصاص تقوم باستخدام قواعد الصياغة القانونية في إعداد المشاريع إلى جانب وجود هيئات تساند المؤسسة التشريعية.

ويعاني التشريع العراقي عموماً من عدة ثغرات ومشاكل؛ لذا، يتطلب توافر جهود من السلطة التشريعية لتنظيم التشريعات وإعادة هيكلتها وتوحيد ما يتطلب توحيد، ومجانسة ما يشوبه التعارض، وإزالة الغموض مما يشوبه غموضاً. ويستلزم الأمر تضافر جهود رئاسة السلطة التشريعية واللجان البرلمانية ودائرة التشريع النيابية، مع التعاون مع الأجهزة المختصة بالتقنين وتجميعه وتدقيقه.

الكلمات المفتاحية: الصياغة التشريعية، تطوير التشريع، المشرع، النظم البرلمانية.

Abstract:

Legislation undergoes several stages, the first of which is addressing a subject for the purpose of organizing it. This is followed by a stage of identifying and defining the needs and interests of society concerning this subject. Finally, the last stage involves transforming the outcomes of the identification process into legal texts and rules. In this type of legal drafting, it is essential that the words used are interconnected in their meanings, and that terms and formulations indicating obligation or prohibition are employed, to ensure that the intent of the text is clear and unequivocal, free from doubt and ambiguity.

Legislative drafting is a specialized art that has its own principles, rules, and style, which can only be practiced by a person who is knowledgeable in legislative drafting. Therefore, it requires the presence of a concerned and specialized body that utilizes the rules of legal drafting in preparing projects, alongside supporting bodies with the legislative institution.

The Iraqi legislation generally suffers from several gaps and issues; therefore, it

requires the efforts of the legislative authority to organize the laws, restructure them, unify what needs to be unified, align what is contradictory, and clarify what is ambiguous. This necessitates the cooperation of the leadership of the legislative authority, parliamentary committees, and the parliamentary legislation department, in collaboration with the specialized bodies for codification, compilation, and review.

Opening Words: Legislative Drafting, Development of Legislation, Legislator, Parliamentary Systems.

مقدمة:

أن تتوع صور الصياغة التشريعية من قبل الصانع لإعداد المشاريع بالنظر إلى تأثيرها على مضمون القيم التي تعبر عنها أو جوهرها، بإضفاء طابع الجمود أو المرونة عليها، لتكون صياغة جامدة أو مرنة، كما تختلف بالنظر إلى طبيعة الوسيلة المستعملة في الكشف عن جوهر هذه القيم بين صياغة مادية وأخرى معنوية، وتختلف أخيراً بحسب مدى حظر أو جواز اتفاق الأفراد على مخالفتها بين صيغ أمره وصيغ مكملة^(١).

ونظراً لتغير الظروف وحاجة القوانين للتحديث والتعديل فكان من الضروري إجراء هذه التعديلات والتحديثات بطرق سلسلة مفهومة للعموم، وفي ذلك يكون تعديل نص ما أو قاعدة ما من خلال إعادة صياغتها كاملة، ولا يجوز الإكتفاء بالإضافة أو الحذف على النص الأساسي، كما يراعى في حالات الإحالة للمواد أو الأنظمة الأخرى أن تتم الإشارة للنص بشكل دقيق ومفصل.

كما أن اللجان البرلمانية تقوم بمهام يصعب على أعضاء المجلس ككل القيام بها مثل الصياغة القانونية لمشاريع أو مقترحات القوانين، ودراستها والتشاور بشأنها مع السلطة التنفيذية، وممارسة الوظائف الرقابية على أداء مؤسسات السلطة التنفيذية بشكل يومي وعملي، فاللجان تقوم بدورها كل حسب اختصاصه مما يسهل على البرلمان أداء مهامه بشكل في تشريع وتعديل القوانين، أو الرقابة على أعمال السلطات الأخرى.

ويساهم كل ذلك في ضمان تناسب التقنين المراد اعتماده وتطبيقه مع المجتمع الموجه له، والتأكد من تحقيقه للغرض المراد منه كما تمثل الخطوة الأخيرة بالتحديد حلقة وصل عملية بين النظام القانوني

(١) د. أمير طاهر الكناني - مدير مكتب شؤون التشريعات في رئاسة الجمهورية، كلمة مقدمة رئيس الجمهورية، دليل تحسين التشريعات من الفساد، دائرة التشريع النيابية، بغداد، ٢٠٢٥، ص ٨.

والمجتمع وإمكانية التحسين من النظام بما يتوافق مع أهداف الدولة وحاجة الأشخاص.

وترتبط الصياغة التشريعية بثلاثة مفاهيم: البلوغية والوضوح والمفهومية، وانطلاقاً من المبدأ لا أحد يعتد بجهل القانون. ولهذا المبدأ مفاعيل ليس فقط تجاه المواطنين الذين يتوجب عليهم معرفة حقوقهم وواجباتهم، بل أيضاً تجاه المشرع وكل السلطات العامة فيما يتعلق بصياغة التشريعات في بلوغيتها ووضوحها ومفهوميتهما والتعريف بها ونشرها.

يتمتع هذا المبدأ بصفة دستورية لأنه مرتبط بمبدأ المساواة أمام القانون وبالصفة العمومية للقانون. القانون المصاغ بشكل غير منسجم مع قواعد البلوغية والوضوح والمفهومية يضرب بالعمق مبدأ المساواة والعمومية وبالتالي يصبح القانون منافياً لدولة الحق^(١).

ويعاني التشريع العراقي عموماً من عدة ثغرات منها: نصوص قديمة، مبعثرة غير موحدة، غير متجانسة إلى حدود التضارب، إحالات من قانون إلى آخر، إلغاء قانون بآخر بصورة ضمنية، قوانين غير مبوبة بالشكل الصحيح، أحياناً غير معنونة أو معنونة بشكل لا يعكس مضمونها كاملاً، لغة وتعايير قانونية غير مدروسة، وأنظمة ولوائح نافذة غير منشورة.

وبما يتعلق إشكالية الدراسة تتمثل إشكالية موضوع البحث في التساؤل حول: ما هي المناهج الإصلاحية لتقويم اصول التشريع البرلماني؟ وما هي الوسائل التي تصحح المسار التشريعي وتحصن التشريع؟ ومن الإشكالية أعلاه تتفرع عدّة تساؤلات حول موضوع البحث تتمثل: حول وجود معايير موضوعية وشكلية لأصول الصياغة التشريعية؟ وما هي ضوابط الصياغة التشريعية؟ ما هي أنماط منهج الإصلاح التشريعي؟ وما هي وسائل وآليات ضوابط إصلاح التشريع وتحسينه؟

اما بما يتعلق بأهمية موضوع البحث أهمية قصوى كونه يتصل بصورة مباشرة بمصالح الأفراد وحقوقهم؛ إذ ان القواعد القانونية وسيلة الدولة وأداتها في تحقيق أهدافها وهي أداة تنظيم حقوق وحرريات الأفراد، وكذلك هي وسيلة التدخل الاقتصادي والاجتماعي؛ بالتالي، فإن النتائج التشريعي يؤثر بشكل مباشر على الأفراد. ومن جانب آخر فإن الصياغة التشريعية ورسالتها تؤثر على مبدأ الأمن القانوني، وما يتفرع منه من استقرار قانوني ويقين قانوني.

اما المنهجية المعتمدة لتحقيق الهدف من البحث في إشكالية موضوع البحث سوف يتم اعتماد المنهج

(١) إنطوان مسرة وريبع قيس، آليات التشريع في النظام اللبناني، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي، بيروت، ٢٠١٧، ص ٩٣.

التحليلي المقارن، وذلك من خلال تفكيك العناصر الأساسية لموضوعة الصياغة التشريعية في النظام البرلماني ومن خلال المقارنة بين التنظيم القانوني في العراق، ولبنان، وكذلك آراء الفقه في الدول التي تعتمد النظام البرلماني، بريطانيا، وفرنسا.

ولغرض معالجة البحث في السعي نحو تطوير الصياغة التشريعية في النظام البرلماني سوف نعتمد التقسيم الثنائي في تناول موضوعات الصياغة التشريعية ومفهوم وآليات تطويرها، وذلك كما يلي:

المطلب الأول: المعايير الفنية للصياغة التشريعية

الفرع الأول: البناء الهيكلي الحاكم للصياغة التشريعية

الفرع الثاني: ضوابط صياغة النصّ التشريعي

المطلب الثاني: طرائق تصحيح النصوص التشريعية

الفرع الأول: مفهوم وأنماط منهج الإصلاح القانوني

الفرع الثاني: الحاجة إلى وجود جهاز مستقل لإصلاح القانون

المطلب الأول

المعايير الفنية للصياغة التشريعية

تمثل القوانين وسيلة الدولة وأداتها في تحقيق الأهداف والإصلاح الاقتصادي والاجتماعي، ولكي يتم ذلك لا بد من اتباع وسائل الصياغة التشريعية وأساليبها لكي تجعل من القواعد القانونية قابلة للتطبيق بالشكل الذي قصده المشرع، لذا يجب على الجهات المعنية بإعداد التشريعات الإلمام بمهارات الصياغة التشريعية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من تكوين القاعدة القانونية وتضفي على التشريع الشكل المطلوب الصالح للتطبيق^(١).

يخضع القانون واللائحة لقيود معينة فيما يتعلق بالشكل والاختصاص والمحل، فَيُبين الدستور المراحل التي يمر بها التشريع لكي يصبح قانوناً، كما يحدد الهيئات التي تملك المساهمة في التشريع، وأيضاً يضع القيود الموضوعية التي لا يجوز للتشريع أن يتخطاها كتحريم المصادرة العامة أو سحب الجنسية، ولا يجوز للمشروع أن يخرج على روح الدستور وإلا عدّ منحرفاً في استعمال سلطاته، مما يُجيز للقاضي

(١) إنطوان مسرة وربيح قيس، مرجع سابق، ص ٩٤.

المختص أن يلغي القانون الصادر مشوباً بهذا الانحراف لما يتضمنه من مخالفة دستورية، وإن أوجه البطلان التي قد تشوب القانون وتجعله محلاً للإلغاء، أو لعدم التطبيق، إلى أوجه بطلان شكلية تتمثل في مخالفة الاختصاص في إصدار التشريع وفي مخالفة قواعد الشكل الواجب اتباعه، وأوجه بطلان موضوعية تتمثل في مخالفة المشرع للقيود الموضوعية التي فرضها الدستور^(١).

إن الصياغة القانونية شأنها شأن أي طريقة فنية تستلزم لإعدادها اتباع منهج علمي، تسير على هداه الجهات المختصة عند تصديها لإعداد مشروع قانون، فإذا ما افتقدت صياغة المشروع في إعداده لهذا المنهج جاءت أفكاره مشوشة وأسبابه غير واضحة، ولا تستقيم نتائجها مع مقدماته، وقد يؤدي هذا في الغالب الأعم إلى عدم تحقيق الأهداف المتوخاة من تشريعه.

فالمنهج العلمي في الصياغة القانونية هو أسلوب أو طريقة منهجية فنية للمعرفة ونقلها إلى الغير، وهو يختلف عن التفكير العادي، من حيث كونه يعتمد على منهج معين في بحث وقائع المشروع -المقترح- الذي يتصدى له المشرع، وتفسيرها وتحليلها للوقوف على حقيقتها وأهدافها ومراميها بشكل دقيق ثم الوصول إلى نتائج منطقية تؤدي إليها تلك المقدمات والأسباب.

لذا يتعين على الجهات التي تتولى الصياغة التشريعية بدايةً أن تبدأ بدراسة المشروع لا لتبرهن على شيء تعنته وإنما لتنظم حاجة اجتماعية أو اقتصادية واقعية وحقيقية دون أن تخضعه لأهوائها أو توجهه وفقاً لميولها وهو ما يطلق عليه "حياد التشريع"^(٢).

لبحث المعايير الفنية للصياغة التشريعية سوف نتناول في هذا المطلب البناء الهيكلي الحاكم للصياغة التشريعية (الفرع الأول) ومن ثم نبحت في ضوابط صياغة النص التشريعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: البناء الهيكلي الحاكم للصياغة التشريعية

يتكون التركيب الهيكلي للقانون المكونات الآتية: "مسمى القانون، الديباجة، قانون الإصدار، التعاريف، الأحكام العامة، جوهر القانون، الأحكام الختامية، وترفق بمشروع القانون مذكرة إيضاحية تتناول ملاحظات وظروف إعداد مشروع القانون والفلسفة التي ينطلق منها، ومراميه وغاياته ومحاوره وما اتخذ من إجراءات بصدده وضعه، وتكون المذكرة الإيضاحية هدفاً هامة تتمثل في ترشيد إجراءات مراجعة المشروع، وسائر

(٢) م.م. رافع عبد الجبار نوشي، معايير الانحراف التشريعي وتطبيقاته دراسة مقارنة (العراق-مصر-أمريكا)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد (السادس) المجلد (١)، ٢٠٢٢، ص ١٤٨.

(١) القاضي د. سري محمود صيام، صناعة التشريع، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٣١.

إجراءات عرضه على السلطات والجهات التي يوجب الدستور أو القانون عرضه عليها لأخذ الرأي فيه ولدى نظره وإقراره بمعرفة التشريع^(١).

وقبل الخوض المفصل في البناء الهيكلي للتشريع والذي يعد الجانب الشكلي للقانون يستلزم أن نبين أولاً الجانب الموضوعي، من خلال تناول المعايير الموضوعية والشكلية لأصول الصياغة التشريعية (الفقرة الأولى)، وهنا يطرح السؤال ماهي الصفات التي يجب ان يكون عليها مشروع القانون؟ وما هي السبل والمنهجية في أصول الصياغة التشريعية المتبعة؟ وهذا ما سوف نتناوله في الصفات المنهجية في أصول الصياغة التشريعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المعايير الموضوعية والشكلية لأصول الصياغة التشريعية

لا تقلّ الجوانب الموضوعية في أهميتها عن الجوانب الشكلية ويجب مراعاتها عند إعداد مشروع القانون، والتي تستند بشكل أساسي على مراعاة الأسس الموضوعية عند إعداده إلى جانب مراعاة وحدة النصوص القانونية واستخدام الأساليب المرجعية والأحكام التقديرية، وكما سنبين فيما يأتي:

أولاً: المعيار الموضوعي للصياغة التشريعية:

القواعد الدستورية: أن الدستور يعدّ حجر الأساس للنظام القانوني للدولة كونه ينشئ السلطات العامة ويحدد اختصاصاتها وواجباتها وحقوق الأفراد وحرّياتهم العامة، ومن المسلم به في أي نظام قانوني إذا كانت النصوص التشريعية غير منسجمة مع الدستور تعتبر ملغية أو غير صالحة للتطبيق لتعارضها من القانون الأسمى في الدولة، لذلك من الضروري موائمة النصوص المتضمنة في التشريع المقترح بحيث تتفق مع الدستور من جهتي النظر الأساسية والإجرائية^(٢).

القواعد والالتزامات الدولية: وتتمثل في احترام هذه القواعد والالتزامات الدولية التي لا تحتاج إلى موافقة الدولة المعنية لنفاذها، وعلى ذلك فإن تنفيذ التزام دولي بشكل مباشر يعني منحه قوة القانون الداخلي ويشمل هذا الأسلوب تنفيذ نصوص الاتفاقية المصادق عليها وذلك بإعلانها على أنها تملك قوة القانون، وفي هذه الحالة، يتم تطبيق النص المصادق عليه في النظام القانوني للدولة دون تعديل، سواء تطلب

(٢) ينظر: د. رافع خلف البهادلي و د. عثمان سلمان العبودي، التشريع بين الصناعة والصياغة، ط/١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٢، ص ٦٥-٦٧.

(١) د. عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية، لبنان، ٢٠١١، ص ٧٦-٨٠.

مصادقة الدولة عليه أو عد مصادقاً عليه بشكل تلقائي وفقاً لأحكام القانون الدولي العام^(١).

استخدام الأحكام التقريرية في الصيغة: عادة ما يكون الأسلوب غير المباشر مفضلاً لأنه يعرف أولئك الذين يطبق عليهم الالتزام بمادته، والقواعد التي تحدد أسلوب التشريع ولغته ومتطلبات الأسلوب الأساسية والتي تضيف على الصياغة أهمية في تحويل الغاية التشريعية التي تقف وراء التشريع المقترح إلى لغة قانونية ملائمة فاختر الألفاظ والتعبيرات وبنية الجمل تشكل تحدياً يواجه الصائغين منذ البداية^(٢).

ثانياً: المعيار الشكلي للصياغة التشريعية:

مسمى القانون: يحمل كل قانون مسمى معيناً يعنون به، ويعبر عن الموضوع الذي يتناوله القانون في تنظيم أحكامه، ويمكن الاهتداء والرجوع إليه لمعرفة أو استخدامه أو إنفاذه أو إنزال هذه الأحكام على مسألة من المسائل التي ينظمها القانون، أو ذات الصلة به سواء من جانب المخاطبين بهذه الأحكام، أو جهات إنفاذها. وتحديد مسمى القانون ليس بالأمر اليسير، فمن جهة لا بد أن يراعى الإيجاز في هذا المسمى، ومن جهة أخرى يتعين أن يكون هذا المسمى المختصر معرفاً إلى أقصى حد مستطاع بالموضوع أو الموضوعات التي يتكفل القانون ببيان أحكامها، ويتوقف حسن صياغة مسمى القانون المحقق للغايتين كليهما، الإيجاز والتعريف في آن واحد، على كفاءة القائمين على إعداد صياغة مشروع القانون وخبرتهم وتمرسهم في هذا المجال^(٣).

ديباجة القانون: تعني ديباجة مشروع القانون، وهي التمهيد الذي يتصدره، ويأتي تالياً لمسمى القانون، وتتضمن الديباجة بيان ما يأتي^(٤):

الجهة التي تولت إحالة مشروع القانون إلى السلطة التشريعية.

ما يفيد الإطلاع على القوانين ذات الصلة بمشروع القانون، من حيث أحكامه الموضوعية أو الإجرائية.

الاتفاقيات الدولية النافذة في الدولة والتي يكون إعداد مشروع القانون قد تم وفاءً بالالتزامات المترتبة عليها، أو كان يتضمن في بعض أحكامه هذا الوفاء، أو كانت الاتفاقية ذات صلة بأحكام المشروع أو مكمل له، وعلى الأخص الأحكام القابلة للتطبيق بذاتها من الاتفاقية والتي تكون لها قوة القانون ولا تحتاج

(٢) د. محمد خالد برع، المعاهدات الدولية وآليات توطينها في القانون الوطني، منشورات الحلبي الحقوقية، ط/١، لبنان، ٢٠١٧، ص ١٥٩.

(٣) إنطوان مسرة وريبع قيس، مرجع سابق، ص ٩٤

(١) د. سري محمود صيام، مرجع سابق، ص ١٧٣

(٢) د. رافد خلف البيهالي و د. عثمان سلمان العبودي، مرجع سابق، ص ٧٨.

إلى تدخل تشريعي^(١).

ما يفيد قيام الجهة المنوط بها قانوناً مراجعة مشروع القانون القيام بهذه المراجعة، كشأن هيئة التشريع والإستشارات أو مجلس شورى الدولة في لبنان طبقاً للقانون المنظم له^(٢).

ما يفيد الإطلاع على الدستور. وما يفيد موافقة الجهات التي يتعين موافقتها على مشروع القانون طبقاً لأحكام الدستور، وكذلك الجهات التي يتعين دستورياً أخذ رأيها في مشروع القانون.

قانون الإصدار: وتبدو الحاجة إلى قانون الإصدار في مشروعات القوانين، أو القرارات بقوانين التي صدرت في المرحلة الانتقالية إذا كانت هذه المشروعات تعد لتحل بعد إصدارها محل قوانين سارية بكاملها أو تتولى تنظيم مسائل تتكفل بها قوانين قائمة تضع لها أحكاماً مغايرة، وكذلك في حالة الحاجة إلى فترة انتقالية فيما بين الإلغاء أو التعديل لتوفيق أوضاع سائدة كي تتلاءم مع الأحكام الجديدة^(٣).

التعريف: هي العبارات والكلمات التي يتضمنها التشريع، استجابة لضرورات توحيد المقصود بهذه العبارات في نطاق تطبيق أحكامه^(٤).

الأحكام العامة: وترد الأحكام العامة في التشريع تالية للتعريف وتشتمل على كافة القواعد الموضوعية والإجرائية التي تسري على الأحكام التفصيلية الخاصة في المسائل التي يتناولها القانون في كافة مناحيها في نطاق جوهر التشريع، وإيراد الأحكام العامة في مقدمة القانون قبل جوهره من شأنه أن يغني عن تكرار إيرادها في مقدمة كل فصل من فصوله الذي يتناول أحكام كل موضوع من موضوعاته.

جوهر القانون: ويعني أحكام الموضوعات التي يتكفل بتنظيمها القانون بعناصرها وتفصيلها كافة، ويجب أن يراعى في بيانها وصياغة أحكامها أن يكون النص عليها بعبارات واضحة لا لبس فيها ولا غموض، وأن تكون الكلمات المستخدمة محددة المعاني قاطعة الدلالة، على نحو يبسر على المخاطبين بتلك الأحكام فهمها والنزول عليها، وعلى جهات إنفاذ القانون أعمال مقتضاها، وعلى القضاء تطبيقها والوقوف على أهدافها ومراميها، وبحيث لا تدع فرصة لاختلاف ظاهر في تطبيقها ترسيخاً لمبدأ المساواة أمام

(٣) د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة السادسة، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٦٤٣-٦٤٦.

(٤) إنطوان مسرة وريبع قيس، مرجع سابق، ص ٤٢-٤٤.

(١) د. أحمد عبيس نعمة الفتلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية، منشورات زين الحقوقية، ط/١، بيروت، ٢٠١٥، ص ٩٢.

(٢) د. محمود صبرة، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مكتبة صيرة للتأليف والترجمة، القاهرة-مصر، ٢٠٠٩، ص ٣٨٨-٣٩٢.

القانون^(١).

الأحكام الختامية: وتبدو الحاجة إليها على وجه الخصوص في مشروعات القوانين التي لا تتضمن قوانين إصدار، وتتكفل هذه الأحكام الختامية عادةً بتنظيم الكثير من المسائل التي يتناول قانون الإصدار تنظيمها. ويمكن أن تشتمل الأحكام الختامية على بعض الأحكام الانتقالية التي يعمل بها خلال فترة معينة^(٢).

في شأن المذكرة الإيضاحية: ويكون إعداد المذكرة الإيضاحية على ضوء مضامين مشروع القانون وتتم صياغتها النهائية بعد الإنتهاء من إعداد المشروع^(٣).

الفقرة الثانية: الصفات المنهجية في أصول الصياغة التشريعية

أصول الصياغة التشريعية هي مجموعة من المبادئ والقواعد التي يجب أن يتبعها المشرع أو القائمون على صياغة القوانين، وتهدف هذه الأصول إلى ضمان تكوين قوانين عادلة وفعالة ومتوافقة مع القيم الأساسية للمجتمع والدستور، وتعد الصفات المنهجية في أصول الصياغة التشريعية هي الخصائص التي يجب أن تتوفر في القوانين والتشريعات لضمان جودتها وفعاليتها. من بين هذه الصفات:

أولاً: الصفات المنهجية في صياغة النص التشريعي:

شمولية التشريع: ومفادها وجوب أن يحتوي التشريع على كافة مفردات وتفصيلات المسألة التي يتولى تنظيمها، في إحاطة كاملة، وفي نسق متناغم متوافق متكامل، دون تعارض بين أحكامه أو تهاثر أو تنافر، سواء كانت هذه الأحكام أحكاماً إجرائية أم أحكاماً موضوعية، مع تجنب أي فراغ تشريعي لتنظيم أي من عناصر الموضوع الذي يتكفل به التشريع.

بحيث يستوفى التشريع كافة ما يلزم لإنفاذ أحكامه على نحو يحقق غايات وأهداف إصداره سواء تعلقت هذه الأحكام بالمخاطبين بالتشريع، أم بالأجهزة والجهات المنوط بها تنفيذ هذه الأحكام، أم بالتدابير التي

(٣) د. سرى محمود صيام، مرجع سابق، ص ١٩٥.

(٤) د. رافد خلف البهادلي و د. عثمان سلمان العبودي، مرجع سابق، ص ٩٠-٩٢.

(١) "الهدف من المذكرة الإيضاحية التعرف على مقتضيات إعداد مشروع القانون، والظروف التي أوحى بالتفكير في إعداده والحاجات التي ألجأت إليه، والمشكلات التي تقرر أن يكون حلاً لها والأهداف المبتغاة منه، وتتولى صياغة المذكرة الإيضاحية الجهة ذاتها التي نهضت بإعداد المشروع، ويوقع المذكرة الإيضاحية عادة الوزير المختص بالموضوع الذي يتناوله مشروع القانون بالتنظيم، أو رئيس مجلس الوزراء إذا تناول القانون موضوعات تدخل في اختصاصات أكثر من وزير. ويحسن أن تتم صياغة المذكرة الإيضاحية عقب الإنتهاء من الإعداد النهائي لصياغة المشروع، حتى تعكس صورة صادقة لمضامينه، وتوافقاً مع أحكامه". د. سرى محمود صيام، مرجع سابق، ص ١٩٩-٢٠٦.

يفرضها، أم بصور السلوك التي يجرمها، إن كان تشريعاً جنائياً أم محتوياً على جانب جنائي، أم بعقوبات هذه الجرائم وسائر الجزاءات الأخرى المقررة لمخالفته، وكذلك بالسلطات المختصة بتطبيقه^(١).

سهولة أسلوب صياغة التشريع: ويتمثل هذا الأسلوب في نهج كتابة التشريع من حيث انتقاء واختيار الألفاظ، وبناء القاعدة القانونية، وسلامة اختيار الجمل المستخدمة في التعبير وصحة بنيانها، وتجنب الفصل الطويل بين أجزاء الجملة الواحدة، وتلافي الجمل الاعتراضية كلما كان ذلك ممكناً.

ويتعين مراعاة أن الأعم الأغلب من المخاطبين بأحكام التشريع هم من غير القانونيين، وهو ما ينسحب بدرجة كبيرة على السلطات والجهات والأجهزة المنوط بها تنفيذ هذه الأحكام، ومن ثم يتعين أن تتم صياغة التشريع بأسلوب تتحقق به سهولة فهم أحكامه^(٢).

سهولة استخدام وإنفاذ وتطبيق التشريع: ومقياس تحقق هذه الصفة في التشريع، أن يتهيأ لكل من استهدف التشريع حماية مصلحة معتبرة من مصالحه، أو تنظيم علاقة خاصة له مع طرف أو أطراف أخرى، أو بيان الإجراءات التي يجب عليه اتخاذها للحصول على حق من حقوقه، إن اتفاقاً أم رضاً أم قضاءً، أن يتبين أحكام التشريع في هذه الشؤون دون غموض أو لبس، وبأقل قدر من الجهد^(٣).

التكوين الأساسي والتأهيل والتدريب في مجال صياغة التشريع: أن ممارسة هذه الصياغة على النحو المبتغى تعتمد في أصلها على استعداد فطري لدى المرء للبراعة فيها، ومن ثم يتعين أن تتوافر بداية موهبة فن الصياغة التشريعية لدى من توكل إليه ممارسة هذا الفن، أو إسهامه في مرحلة أو أكثر من مراحل هذه الممارسة.

غير أن توافر الموهبة المشار إليها لا يغني البتة عن حتمية تكوين من وجدت لديه تكويناً أساسياً، حتى يكون على إمام تام بمقومات النهوض بالصياغة التشريعية على نحو يحتمل أعلى مراتب الاتقان وتأهيله وتدريبه المبدئي والمستمر على الأساليب المختلفة لهذه الصياغة والأشكال المتعددة لها^(٤).

الاتساق والتكامل بين التشريعات: ومعيار توافر هذه الصفة أن يكون البنين التشريعي للدولة، متوافقاً في أحكام مفرداته كافة، منطلقاً من فلسفة شاملة في إطار الوحدة العضوية للدولة، والقيم العليا التي تؤمن بها

(٢) د. رافد خلف البهادلي و د. عثمان سلمان العبودي، مرجع سابق، ص ١١٠-١١٥.

(١) د. أحمد عبيس نعمة الفتلاوي، مرجع سابق، ص ٨٧-٩٠.

(٢) محمود محمد علي صبرة، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مرجع سابق، ص ٢٥٤-٢٥٦.

(٣) د. عبد القادر الشخلي، فن الصياغة القانونية تشريعاً وفقهاً وقضاءً، مكتبة الثقافة النشر والتوزيع، عمان-الأردن، ١٩٩٥، ص ٦٤-٦٧.

الجماعة وثقافتها الذاتية التي تبلورت في مراحل تطورها المتعاقبة، والمصالح العليا التي تنهض التشريعات بحمايتها.

خصوصية الصياغة التشريعية في المراحل الانتقالية: ولصياغة التشريع في الدول التي تجتاز مراحل انتقالية بعد حدوث اضطرابات داخلية أو نشوب نزاعات أو ثورات مسلحة أو غير مسلحة فيها، أهمية خاصة، إذ تتوخى السياسة التشريعية في هذه المراحل إحداث تغييرات سياسية واجتماعية تنسم في الأعم الأغلب بطبيعة ديمقراطية، وتستهدف ثورة تشريعية تتواكب مع أهداف هذه التغييرات، وتحقق مراميها^(١).

التأكد من مراعاة قواعد النحو والصرف واللغة في بناء الجمل القانونية وترتيبها وتحريها: إذ يجب على الجهة التي تتولى الصياغة أن تأخذ فكرة مبسطة عن مفاهيم النحو والصرف ووظائفها، وأن تراعي عدم وجود أخطاء نحوية أو صرفية، وعدم وجود أخطاء في هجائية النصوص، وعدم إطالة النص وغموض معناه، حيث خطورة أخطاء النحو والصرف والتهجئة في أنها قد تضعف الصياغة وتشوه معناها وتعكس صورة مخالفة للمعنى المقصود من النص^(٢).

مراعاة مهارات الصياغة القانونية والتي تقسم إلى المهارات الآتية^(٣):

المهارات البلاغية: وهي المهارات الأسلوبية وينقسم علم البلاغة إلى ثلاثة علوم فرعية وهي (علم البيان، وعلم المعاني، وعلم البديع).

المهارات الدلالية: يتعين على الجهات التي تتولى الصياغة التشريعية الإلمام بمعاني الكلمات ومدلولات الألفاظ خاصة القانونية منها، فيميز بين الخطأ والغلط، الفسخ والانسفاخ والتفاسخ، السهو والنسيان، العقد والاتفاق وغيرها من الاصطلاحات القانونية الأخرى.

المهارات الكتابية: تتمثل في الأخطاء الإملائية في الإعراب والاشتقاق حيث قد تعتري النصوص القانونية العديد من الأخطاء الإملائية منها على سبيل المثال: الخطأ في كتابة الهمزة، الخطأ في زيادة حرف الألف في الكلمات، الخطأ الصوتي والكتابي بين (الضاد) و (الطاء)^(٤).

ثانياً: آليات العمل في سبيل تحسين الصياغة التشريعية في ثلاث توجهات:

(١) د. أحمد عبيس نعمة الفتلاوي، مرجع سابق، ص ٥٤-٥٧.

(٢) د. رافد خلف البيهالي و د. عثمان سلمان العبودي، مرجع سابق، ص ١١٣-١١٤.

(٣) د. عبد القادر الشبخلي، مرجع سابق، ص ٩٠-٩٨.

(٤) د. رافد خلف البيهالي و د. عثمان سلمان العبودي، مرجع سابق، ص ١١٤.

الثقافة الحقوقية: ترتبط الصياغة التشريعية بثقافة تتخطى مجرد المعرفة القانونية وتتضمن عناصر منها الأسباب الموجبة والمعايير اللغوية والبلاغية القانونية.

التقنيات: تشمل الصياغة التشريعية مجموعة من التقنيات خاصة في العنوان والتبويب والتعابير.

المتابعة: نوعية التشريع مهددة ليس فقط من خلال صياغات غير منسجمة مع التقنيات بل من خلال تطبيق ذاتي للقانون على حساب هدفه المعيارية، خاصة في القانون العام (الضرائب، البلديات..). حيث يبرز قانون هامشي من خلال تعاميم الوزراء والمحافظين واجتهادات إدارية داخلية فيطبق القانون بأشكال مختلفة ومتباينة بين الإدارات المتعددة وبالأخص بعد اعتماد النظام اللامركزي في العراق بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥.

وبدون جمع الاجتهادات الإدارية الداخلية في وثيقة موحدة وفي متناول القيمين على الإدارات العامة والمواطنين. وقد يلتزم الموظف بالتعميم ولا يلتزم بالقانون أو يجهله أو يتجاهله. الحاجة تالياً إلى التمييز بين القانون الخاص والقانون العام في سبيل مقاومة الاستعمال الأداة للقانون على حساب صفته المعيارية وصفته العامة والمساواة أمام القانون^(١).

الفرع الثاني: ضوابط صياغة النص التشريعي

إن الصياغة التشريعية علم مستقل بذاته، شأنها شأن العلوم المختلف، تستلزم لتطبيقها على الوجه الأمثل إتباع منهج علمي، قانوني وفني دقيق (الفقرة الأولى)، ولها مقومات تستند وتقوم عليها وأيضاً متطلبات قانونية وفنية (الفقرة الثانية). ويوجد مجموعة من العيوب التي تحيط بالتشريعات سواء قانونية أو مطبعية وغيرها. بالإضافة إلى الصعوبات في رصد حركة التشريع وتوثيقها.

الفقرة الأولى: خصوصية صياغة النص التشريعي

هناك بعض الصفات العامة التي يجب على القائم بعملية التشريع التمتع بها، فصياغة النص التشريعي هي عملية حيوية تتعلق بتحديد اللغة والتنظيم الدقيق للقوانين واللوائح التي تحكم المجتمع. تكمن أهمية الخصوصية في هذا السياق في ضمان وضوح النص وفهمه بوضوح من قبل الأفراد والمؤسسات التي يتعين عليها الامتثال لهذه القوانين، ومن الجوانب الأساسية التي ينبغي مراعاتها في خصوصية صياغة النص التشريعي:

(١) إنطوان مسرة وربيع قيس، المرجع السابق، ص ٩٦-٩٧.

أولاً: حسن اختيار الصائغ الجيد: يلزم في الصائغ الجيد أن يتوافر لديه قسط كبير من الدراية والمعرفة بعلم القانون عموماً فيعرف أصول علم القانون وتاريخه وتطوره، ويلم بفروع القانون المختلفة عامة كانت أو خاصة، هذا فضلاً عن ضرورة أن يكون متخصصاً في فهم دقائق وتفاصيل ذلك الفرع القانوني الذي سيلج سبيل صياغة قواعده، وأخيراً يلزم أن تتوفر لديه الخبرة القانونية العملية الواسعة، التي تمكنه من إدراك ظروف الزمان والمكان المحيطة بواقع المجتمع الذي سيصيغ له مشروع قانونه الذي سيحكمه، وظروف أشخاصه الذين سيخاطبون بأحكام هذا القانون المزمع صياغته، ويجب أن تيسر له الدولة جميع الوسائل المادية والعلمية التي تساعد على حسن التصور لما يلزم لهذا المجتمع من حلول لمشاكله حتى يتسنى له صياغة هذه الحلول في شكل قواعد قانونية^(١).

ثانياً: مهارات لازمة في الصائغ: يجب أن يكون الصائغ إلى جانب علمه ودرايته بعلم القانون على قدر معقول من العلم والدراية بقواعد اللغة العربية ليتسنى له إحكام صياغة النص القانوني على نحو سليم لغوياً وذو معنى دقيق مبنى وواضح مضموناً ومعناً.

كما يجب أن يكون على دراية تامة بأقسام اللفظ ودلالاته، بحيث يستطيع أن يفرق بين العام والخاص، والمطلق والمقيد، والذخي والظاهر، ويقدر على معرفة وإدراك الفارق بين دلالة منطوق النص القانوني، ودلالة مفهومه فضلاً عن تبعاته^(٢).

ثالثاً: حسن اختيار الجملة القانونية: أن حسن بناء أي جملة بصفة عامة والجملة القانونية بصفة خاصة يقتضي مراعاة الكثير من الملاحظات^(٣).

رابعاً: توفير كافة الوسائل المساعدة على حسن وجودة الصياغة: وهذا يقتضي تهيئة العناصر الآتية: ضمان سهولة الحصول على المعلومات التي يحتاجها الصائغون، فالثقافة القانونية جزء لا يتجزأ من عملية تحسين الصياغة التشريعية، وتوفير مصادر هذه الثقافة يقتضي وجود مكتبة ثرية تضم جميع المراجع القانونية، بل وبعض المراجع الخاصة ببعض العلوم الاجتماعية ذات الصلة بعلم القانون^(٤).

كما يلزم الاستفادة من التطور التكنولوجي في توفير المعلومات، وإتاحة الفرصة للجمهور للاطلاع على

(١) د. خالد جمال أحمد، أصول الصياغة التشريعية (نماذج تطبيقية لبعض عيوبها)، مؤسسة بدر للطباعة، أسيوط، مصر، ٢٠١٤، ص ٧٠.

(٢) د. عبد القادر الشخلي، فن الصياغة القانونية تشريعاً وفقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص ٣٦-٣٨.

(٣) د. محمود صبرة، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مرجع سابق، ص ٣٨٨-٣٩٢.

(٤) د. خالد جمال أحمد، مرجع سابق، ص ١١٠-١١٢.

مشاريع القوانين في مرحلة الدراسة والإعداد وتلقي ملاحظات ومقترحات الجمهور في تلك التشريعات عند صياغتها، لاسيما من يعينهم هذا المشروع الذي تجري صياغته من هذا الجمهور.

كما يتعين توفير الموارد المالية المناسبة للقائمين على الصياغة التشريعية بالقدر الذي يمكنهم من توفير الكفاءات البشرية واللوجستية الملائمة لضمان قدرتهم على بناء وصياغة التشريعات بالجودة المنشودة. مع مراعات الوقت الكافي لحسن دراسة جميع عناصر المواد الأولية الداخلية في صناعة التشريع^(١).

كما يلزم عند الاستعانة بقوانين دول أخرى ألا نغفل عن مراعاة ظروف وأحوال الدولة المراد وضع تشريعات لأفرادها، لأن ما يصلح لدولة ما لا يصلح لدولة أخرى.

الفقرة الثانية: متطلبات الصياغة التشريعية

إن الصياغة التشريعية فن متخصص له أصوله وقواعده وأسلوبه، لا يستطيع مزاولته سوى شخص متخصص في الصياغة التشريعية. وعليه يستلزم توافر جملة من المتطلبات أبرزها وجود هيئة معنية وصاحبة إختصاص تقوم باستخدام قواعد الصياغة القانونية في إعداد المشاريع إلى جانب وجود هيئات تسانده المؤسسة التشريعية وهذا ما سنبنيه فيما يأتي:

أولاً: وجود هيئات مختصة في بناء القواعد القانونية وصياغتها: يفرض النظام القانوني الرصين للدولة وجود جهة قانونية متخصصة تعمل على إعادة صياغة التشريعات وتدقيقها ويسعى لملاءمتها مع المبادئ القانونية للدولة. وقد اسند المشرع العراقي لمجلس الدولة هذه المهمة بعد أن حل محل ديوان التدوين.

نصّ قانون مجلس الدولة العراقي في المادة (٥/ أولاً، ثانياً) على ان المجلس يقوم المجلس بالمهام الآتية: اعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة. وتدقيق جميع مشروعات التشريعات المعدة من الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة من ناحيتي الشكل والموضوع. والاسهام في ضمان وحدة التشريع وتوحيد أسس الصياغة التشريعية وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية^(٢).

وتقدم هيئة الرئاسة في مجلس الدولة العراقي سنوي، أو كلما رأت ذلك، إلى مجلس الوزراء تقريراً يتضمن

(٢) د. سري محمود صيام، مرجع سابق، ص ١٢٩-١٣٣.

(١) المادة (٥) من قانون مجلس الدولة العراقي، رقم (٦٥) الصادر سنة ١٩٧٩، المعدل.

ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الإدارة^(١).

أما في لبنان تنص المادة الأولى من قانون تنظيم وزارة العدل في لبنان على أن: "تعنى وزارة العدل بتنظيم شؤون القضاء والسهر على حسن تطبيق القوانين والنصوص التنظيمية المتعلقة به اعداد مشاريع القوانين والنصوص التنظيمية التي تكلف بها وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليها وتمثيل الدولة أمام المحاكم وتنظيم.."^(٢). كما نصت المادة (٨) من القانون المذكور آنفاً: "تتولى هيئة التشريع والاستشارات بناء على طلب الإدارات المختصة: (١) إعداد وصياغة مشاريع القوانين والمراسيم والقرارات التنظيمية والتعاميم ومشاريع المعاهدات والاتفاقات الدولية التي يطلب منها وضعها. (٢) إبداء الرأي في مشاريع القوانين والمراسيم الاشتراعية والمراسيم والقرارات التنظيمية والتعاميم ومشاريع المعاهدات والاتفاقات الدولية واقتراح التعديلات التي تراها ضرورية.

تعرض الدراسات الصادرة عن هيئة التشريع والاستشارات على المدير العام قبل إحالتها من الهيئة إلى الإدارات المختصة ويعود للوزير أو للمدير العام عند الاقتضاء ان يقرر عرض القضية على الهيئة الاستشارية العليا لإقرار صيغة النص بشكل نهائي، ولا تبلغ الإدارة إلا النص النهائي للدراسة". أيضاً نصت المادة (٩) من القانون قانون تنظيم وزارة العدل في لبنان السابق على الصلاحيات الممنوحة للهيئة والمهام الموكلة إليها والدور الاستشاري التي تمارسه بتعاون مع الوزارات المعنية^(٣).

وعليه يمكن أن نعتبر أن "هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل" المرجع المختص في إعداد وصياغة مشاريع القوانين والمراسيم والقرارات التنظيمية والتعاميم ومشاريع المعاهدات والاتفاقات الدولية التي يطلب منها وضعها، وأيضاً إبداء الرأي في النزاعات المعروضة عليها من قبل الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة، رأيها يحمل طابع "الثقل المعنوي" لكنه غير ملزم للجهة طالبة الرأي التي قد لا تلتزم بمضمونه، إلا أن مخالفتها له يجب أن تحصل بقرار معلل تُبلغ صورة عنه إلى وزارة العدل^(٤).

(٢) المادة (٢/ ثالثة/ب)، قانون مجلس الدولة العراقي، رقم (٦٥) الصادر سنة ١٩٧٩، المعدل.

(٣) قانون تنظيم وزارة العدل اللبناني، الصادر بتاريخ 16/09/1983، العدد ٤٥، منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٠-١١-١٩٨٣.

(١) المادة (٩) من قانون تنظيم وزارة العدل في لبنان، الصادر بتاريخ 16/09/1983، العدد ٤٥، منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٠-١١-١٩٨٣.

(٢) "من صلب عمل الهيئة إبداء الرأي في العقود والمصالحات أو مشاريع المراسيم في الوزارات والإدارات العامة والخلافات التي تنشأ بين هذه الإدارات بعضها مع بعض أو بينها وبين الغير، إضافة إلى تفسير النصوص القانونية لأنها هي صاحبة الصلاحية بحسب المادة (١٤) من قانون تنظيم وزارة العدل الصادر بتاريخ 16/09/1983، العدد ٤٥، منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٠-١١-١٩٨٣. على أنه لا يحق للأفراد اللجوء إلى هذه الهيئة لاستطلاع رأيها عبر طلب مباشر في قضية ما وكذلك المؤسسات أو الشركات التابعة للقطاع الخاص، علماً أنها تتجزأ ما بين ٨٠٠ إلى

ثانياً: إجراءات صياغة التشريع لدى القضاء الإداري:

يمارس مجلس الدولة مهمة اعداد مشروعات التشريعات وصياغتها وتدقيقها وذلك بالمراحل الآتية: الأولى؛ في حالة الطلب من المجلس اعداد وصياغة مشروع قانون ما فأنها ترسل طلب من الوزير أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة يرفق به ما يتضمن أسس التشريع المطلوب مع جميع أولياته وآراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة، أما في حالة الطلب بتدقيق مشروع التشريع فأنها تلزم بارساله إلى الوزارة أو الوزارات أو الجهات ذات العلاقة لبيان رأيها قبل عرضه على المجلس. والمرحلة الثانية: أن يرسل مشروع التشريع الى رئيس المجلس بكتاب موقع من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة مع اسبابه الموجبة وآراء الوزارات او الجهات ذات العلاقة مشفوعاً بجميع الاعمال التحضيرية. والمرحلة الثالثة: يتولى رئيس المجلس احالة مشروع التشريع الى هيئة متخصصة أو هيئة خاصة تتشكل بموافقته، ولها دراسة المشروع وإعادة صياغته عند الاقتضاء واقتراح البدائل التي يراها ضرورية وابداء الرأي فيه، ثم تعيده الى رئيس المجلس. والمرحلة الرابعة: يعرض رئيس المجلس المشروع على الهيئة العامة لمناقشة المبادئ التي تضمنها وبحضور ممثل من الجهة طالبة التشريع، وتتخذ الهيئة العامة قرارها بالأكثرية المطلقة وفي حالة تساوي الاصوات يرجع الجانب الذي فيه الرئيس. وبعدها يرفع الرئيس المشروع المنقح وتوصيات المجلس الى الوزارة أو الدائرة غير المرتبطة بوزارة طالبة التشريع^(١).

أما في لبنان يلاحظ أنه في تنظيم مجلس شورى الدولة في لبنان، بالنسبة لوظيفة الإفتاء والتشريع -وفق تنظيم نظام المجلس- انتقال أعضاء من المجلس إلى إدارات الدولة ومؤسساتها العامة بطريق الانتداب.

فيكون مقر عضو المجلس داخل أجهزة الإدارة، ولكن بصفته مستقلاً يعطي الرأي والمشورة القانونية المحايدة. وهناك كذلك نظام اشتراك مؤقت من بعض أعضاء مجلس الشورى في مهام إدارية محددة ولمدة محدودة. هذا هو نظام الافتاء في فكرته العامة لدى مجلس الشورى اللبناني. أما وظيفة المجلس التشريعية أي في إعداد وصياغة التشريعات بأنواعها فيتولاها مجلس شورى الدولة في إطار غرفته الإدارية وهي غرفة وحيدة^(٢).

١٠٠٠ مطالعة سنوياً تختص كلها بطلبات الإستشارة من الإدارات العامة، وهي تُحال إليها بعد توقيع وزير العدل، أما إذا لم ينل رأي الهيئة (إعجاب) الجهة المعنية طالبة الرأي فيحق لها طلب إعادة النظر في الإستشارة بعد تبيان الأسباب". إنطوان مسرة وربيح قيس، مرجع سابق، ص ٤٢-٤٤

(١) قانون مجلس الدولة العراقي، رقم (٦٥) الصادر سنة ١٩٧٩، المعدل.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الاول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، ٢٠٠٥، ص ١٧٩.

وظيفة الافتاء: وهي تعني إفادة السلطات الإدارية مركزية أو لا مركزية بالرأي الاستشاري لأعضاء مجلس شورى الدولة من قضاة ومستشارين، فيما تعرضه وتطلبه هذه السلطات الإدارية من فتاوى وحلول مقترحة لمشاكلها القانونية والصعوبات التي تواجهها.

ويتميز هذا الرأي أو الفتوى بأنه محايد يأتي من قضاة متخصصين في القانون العام ومحايدين في الوقت نفسه. فهم يختلفون عن موظفي الإدارة القانونيين من ناحية الحياد، فيأتي الرأي قوياً منزهاً عن الغرض يستهدف الصالح العام ووجه الحق والمشروعية وحدها^(١).

وظيفة التشريع: يقصد بها وظيفة ذات طبيعة إدارية استشارية مثل وظيفة الإفتاء، وتتمثل وظيفة التشريع في إعداد أو صياغة التشريعات بواسطة بعض أعضاء مجلس شورى الدولة، بناءً على طلب الحكومة، بحكم خبرة المجلس القانونية وتمرس أعضائه على الأعمال الإدارية.

وتدخل وظيفة التشريع هذه في مهام الغرفة الإدارية بمجلس شورى الدولة، وهي غرفة وحيدة في هذا المجال الاستشاري، ويرأسها رئيس المجلس نفسه. وقد نظم مجلس شورى الدولة اللبناني الوظيفة التشريعية في إعداد وصياغة التشريعات، في المادة (٥٦) والمواد التي تليها من المرسوم المنظم للمجلس^(٢).

ومن خلال هذه استقراء نصوص قانون مجلس شورى يمكن أن نتبين أن هناك حالات استشارة الوجوبية للحكومة، كما أن هناك من ناحية أخرى حالات استشارة اختيارية على الحكومة. ونتناول هذه الحالات بنوعها كما يلي:

حالات الاستشارة الوجوبية: حتم المشرع اللبناني وأوجب استشارة مجلس شورى الدولة في المراسيم الصادرة من السلطة التنفيذية ذات الصفة التشريعية أو العامة، وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (٥٧) بقولها: يجب أن يستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والأنظمة على وجوب استشارته فيها^(٣).

وبناء على هذا النص، نجد أنه بخلاف مشروعات القوانين التي ترغب الحكومة التقدم بها إلى مجلس النواب والتي تكون استشارة مجلس شورى الدولة بشأنها اختيارية للحكومة، فإن المشرع على العكس أوجب

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ١٨٠.

(١) نظام مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٤٩، الصادر 1975.

(٢) المادة (٥٧) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٤٩، الصادر 1975.

على الحكومة ضرورة استشارته في المراسيم العامة التي تصدرها. وهي المراسيم التشريعية والمراسيم التنظيمية العامة.

حالات الاستشارية الاختيارية بناءً على طلب الحكومة والوزراء: ورد النص على حالات الاستشارة الاختيارية للحكومة ووزاراتها في المادة (٥٦) من نظام مجلس شورى الدولة، والفقرة الثانية من المادة (٥٧). فقد نصّت المادة (٥٦) من المرسوم السابق على أن: "يساهم مجلس شورى الدولة في إعداد مشاريع القوانين. فيعطي رأيه في المشاريع التي يحيلها عليه الوزراء ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية، ويهيئ ويصوغ النصوص التي يطلب منه وضعها"^(١).

وله من أجل ذلك أن يقوم بالتحقيقات اللازمة وأن يستعين بأصحاب الرأي والخبرة". كما نصّت الفقرة الثانية من نظام مجلس شورى الدولة المادة (٥٧) على أنه: "يمكن أن يُستشار في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم وفي أي موضوع هام يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه"^(٢).

المطلب الثاني

طرائق تصحيح النصوص التشريعية

يعاني التشريع العراقي عموماً من عدة ثغرات منها: نصوص قديمة، مبعثرة غير موحدة، غير متجانسة إلى حدود التضارب، إحالات من قانون إلى آخر، إلغاء قانون بآخر بصورة ضمنية، قوانين غير مبنية بالشكل الصحيح، أحياناً غير معنونة أو هي معنونة بشكل لا يعكس مضمونها كاملاً، لغة وتعابير قانونية غير مدروسة، قوانين منشورة بصورة بدائية. وهذا الإخلال بقواعد التشريع من شأنه يغيّر معنى القاعدة القانونية؛ وبالتالي يمس بحقوق الأفراد. وأن تطبيق هذه التشريعات يؤدي إلى تضليل المواطن الذي لا يفترض به الإلمام بتقنيات القانون بخلاف الخبراء في القانون الذي يحسنون تطبيق القاعدة القانونية ليس حرصاً على العدالة بل لأنهم يدركون خفايا القاعدة القانونية.

وكذلك يعاني التشريع اللبناني عموماً من ذات الثغرات -التي سبق ذكرها- التي يعاني منها التشريع العراقي. وتكمن خطورة المس بقواعد صياغة النصوص القانونية في لبنان خصوصاً، لأن كثير من تشريعاته "لها طابع خاص: فهي تنظم الاختلاف في مجتمع متنوع غير متجانس ولذلك فسوء صياغتها

(١) المادة (٥٦، ٥٧) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٤٩، الصادر 1975.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٨٠.

قد يوقع في أخطار، خصوصاً في قضايا الحريات والانتخابات والتعليم..^(١).

بينما يتميز التشريع وفق المنهج الحديث بميزات عديدة منها: الوضوح والترتيب في بنية النصّ بفضل إحتوائه على عناوين رئيسية وأخرى فرعية، تجانس وصوابية التعابير المستعملة، وتمكين من الاستعمال السهل للقانون وبيّح القانون - حتى قبل دراسة أحكامه التفصيلية - معرفة ما هي سياسة المشرع.

وهذا يدفعنا إلى القول إن التشريعات تحتاج إلى عملية ترميم وتصحيح قانوني ودستوري شامل (الفرع الأول)، والحاجة إلى وجود جهاز مستقل لإصلاح القانون وتحسينه لملائمة هذه النصوص مع الواقع القانوني والنظري والعملية. (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم وأنماط منهج الإصلاح القانوني

تطبيقاً لمبدأ سيادة القانون "والتي لا تكاد تخلو منها الوثائق الدستورية" لا بد أن تُعبر المنظومة التشريعية القائمة عن المجتمع الذي تحكم حركته وتنظم نشاط أفرادها وعمل مؤسساته، وأن تترجم آماله إلى رؤى واضحة وأن ترتقي بتطلعاته إلى واقع ملموس، بحيث تنقل خطط الحكومة من دائرة الأفكار الطموحة والأطروحات النظرية إلى حيز النفاذ بحيث تجد طريقها للتطبيق العملي^(٢).

وحتى تؤدي السلطة التشريعية هذا الدور بالكفاءة المنشودة، لا بد أن تواكب حركة المجتمع وديناميكية تطوره، فلا تقف عند نقطة معينة تجاوزتها ظروف الواقع، أو أن تتمسك بنظم هجرتها قاطرة الأمم المتقدمة. ولكل ما تقدم، أضحى إصلاح منظومة التشريع ضرورة لا يجب أن تُخطئها عين، وبقدر ما يسارع القائمون على صناعة التشريع بالاستجابة لهذه الضرورة، بقدر ما يختصرون المسافة صوب تقدم مجتمعاتهم.

ويذكر "جان لوك" و"ارسمن" تحت عنوان تبسيط القانون واجب المشرع: بالنسبة إلى المشرع اليوم ثمة ثلاث طرق لتبسيط القانون: أولاً: عليه أن يحدد تبعات القيود الدستورية فيما يتعلق بوضوح القانون

(٣) وترد أسباب قصور التشريع في لبنان إلى اعتبارات عديدة منها: ١- القوانين المستمدة من أحكام (المجلة) أيام العثمانيين، ونسخ التشريعات عموماً عن تشريعات أجنبية وعدم ملاءمتها في معظم الأحيان للواقع وحاجاته في التشريع، وذلك على الرغم من تشريع بعض القوانين الخاصة بالتجربة اللبنانية. ٢- عدم كفاية السياسة التشريعية وآلية تحديث القوانين وضرورة القيام بورشة تشريعية إثر الحروب والأزمات. ٣- عدم استعانة النواب عموماً بمستشارين قانونيين متفرغين. وليس ما يشير إلى أنه يتسنى للنواب دراسة جميع مشاريع واقتراحات القوانين كافيةً. ٤- تراجع عدد رجال القانون الكبار لصالح رجال الأعمال بين النواب. تنسحب سلبات هذا التراجع في ميدان "التشريع"، على المهمة الثانية للنائب التي لا تقل أهمية: "محاسبة الحكومة". وتشابك الصلاحيات بين الوزارات والإدارات المختلفة ما ينعكس تشابكاً وتنازلاً بين القوانين. ينظر: إنطوان مسرة وريبع قيس، مرجع سابق، ص ١٠١-١٠٢.

(١) د. خالد جمال أحمد، مرجع سابق، ص ١٥٣-١٥٦.

وسهولة الوصول إليه. ثانياً: يتوجب عليه أيضاً أن يتدخل فيما يتعلق بالقواعد الحالية لضمان أمنها القانوني. ثالثاً: عليه أن يُدخل تعديلات جوهرية على بعض الأنظمة المعيارية الشديدة التعقيد^(١).

ويرى جانب من الفقه العراقي أنّ حسن اختيار الصائغ يُعد أول خطوة في طريق الصياغة الجيدة، إذ يضاف عليها طابع القوة أو الضعف بحسب ما يملكه من مقومات الصناعة. لذا وجب علينا ابتداءً أن نولي جُلّ عنايتنا بمن يتولى الصياغة التشريعية بحيث يجري اختياره بكل دقة وعناية^(٢).

من هنا وجب القول إن التشريع يحتاج إلى عملية إصلاح وترميم ولكن ما المقصود بإصلاح القانون؟ لذا يتوجب تناول مفهوم إصلاح القانون (الفقرة الأولى)، وما هي أنماط التي تقوم عليها عملية الإصلاح؟ وما هو الإطار الذي يجب أن تعمل فيه الجهات القائمة في عملية الإصلاح القانوني؟ (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: مفهوم إصلاح القانون

إن أساس أي مجتمع متحضر هو القانون، فالقانون هو الذي يسمح بأن يُعامل الناس معاملة واحدة، ويسمح لهم بالتخطيط لمستقبلهم، ويعطي لهم ضماناً بأن العقود والاتفاقيات التي يدخلون فيها سيتم إنفاذها، ويسمح لهم بسلوك معين بينما يعاقبهم على سلوك آخر. وهناك خمس سمات هامة للقانون في أي مجتمع متحضر^(٣)، فيجب أن يكون القانون؛ كالتالي:

حجم القانون معقولاً حتى يمكن للشخص العادي أن يتعلمه دون أن يقضي حياته كلها في دراسته.

مفهوم القانون بسيطاً بما يكفي لأن يدركه ويفهمه الشخص العادي.

إستقرار القانون بحيث يمكن للناس، بمجرد العلم به، أن يعيشوا حياتهم وهم مطمئنون إلى أنهم يعرفون القانون ولا يخالفونه.

إنسجام القانون مع بعضه بحيث لا يكتشف الشخص الذي يتبع قانوناً معيناً أنه يخالف قانوناً آخر.

إنسجام القانون الموضوعي الذي هو من صنع الإنسان مع شريعة الله التي لا تتغير.

ولقد كان القانون دائماً وما يزال هو المرآة التي تعكس أحوال المجتمع. ومع تغير العصور تتغير أحوال الناس وأوضاعهم. وبالتالي، يجب أن يتغير القانون ليعكس احتياجات عصور وأوضاع تتغير باستمرار.

(٢) د. حسن علي صالح، أصول التشريع في النظام البرلماني النيابي، أطروحة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، ٢٠٢٤، ص ١٧١.

(١) د. أمير طاهر الكفاني، مرجع سابق، ص ٨.

(٢) د. محمود صبره، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

وتؤدي الحاجة إلى تحديث القوانين بشكل ثابت إلى ضرورة أن يكون هناك جهاز دائم لإصلاح القانون. فالظروف الاجتماعية تتغير باستمرار، والظروف الاقتصادية تتطلب النظر بشكل ثابت في إصلاح القانون لمواكبة الظروف الجديدة^(١).

لا يُمكن الاتفاق على معنى جامع مانع لعملية الإصلاح القانوني، فلأخيراً أكثر من معنى، بحسب الزاوية التي يُنظر إليه منها، فيمكن مثلاً بشكل عام تعريفه من زاوية القائم عليه بأنه ناتج ما تقوم به الجهات أو الهيئات المسؤولة عن عملية إصلاح التشريع. وبينما يتعذر الوقوف على معنى واحد لهذا الاصطلاح، إلا أن الحد الأدنى المُتفق عليه هو أن الإصلاح القانوني "بحسب موضوعه" هو تحسين مادة أو مضمون القانون^(٢).

ويُمكن القول بأن الإصلاح القانوني قد يتضمن كل هذه المراحل أو بعضها، لكن أياً منها ليست الهدف في حد ذاته، فالهدف الذي ينبغي أن يتغياه أي جهد للإصلاح القانوني هو الارتقاء بجودة القانون، أي تحسين مادته، وهو ما قد يحتاج القيام به مُراجعة التشريعات القائمة، ودمج المرتبط منها، وبلورة موضوعها في ضوء فلسفة واحدة، وتخليص المنظومة التشريعية من بقايا الأفكار القانونية القديمة.

وإذا كانت عملية التشريع عملية سياسية، كونها "كأي عملية من عمليات صناعة السياسات" تعتمد على موازنات بين اعتبارات متقابلة، تعكس مصالح مجموعات متنافسة، إلا أن عملية الإصلاح القانوني أبعد ما يكون عن ذلك الطابع السياسي، فلا تستهدف الكيانات القائمة على عملية الإصلاح القانوني سوى الارتقاء بمنظومة التشريع، دون نظر إلى الأجندة السياسية لفريق أيديولوجي بعينه، ودون اعتبار للمصالح الضيقة لحزب سياسي مُعين، فقط توجه هذه الكيانات نظرها لتقاء الصالح العام في صورته المُجردة^(٣).

ووفقاً للمفهوم الشائع يعني مصطلح "إصلاح القانون" (Law Reform)، مراجعة كل القوانين القائمة بهدف تحديثها وتخليصها من الشوائب والعيوب التي تعترضها وإلغاء التشريعات المهجورة وغير الضرورية وتقليص عدد التشريعات المنفصلة.

وباختصار، فإن إصلاح القانون يعني تبسيط القانون الموجود فعلاً وتحديثه وتجريده من أي شائبة. ولا

(١) د. خالد جمال أحمد، مرجع سابق، ص ٨١-٨٢.

(٢) حول ذلك راجع مقال: المستشار محمد عبد الفتاح عبدالير، إطلالة مُقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي، إطلالة مُقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي، إطلالة مُقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي | منشورات قانونية (manshurat.org)، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥-٤-٥

(٣) حول ذلك راجع مقال: المستشار محمد عبد الفتاح عبدالير، إطلالة مُقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي، إطلالة مُقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي | منشورات قانونية (manshurat.org)، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥-٤-٥

يعد التفكير في إصلاح القانون أمراً جديداً وإنما يعود تاريخه إلى زمن قديم^(١).

ويمكن أن يعرف الإصلاح القوانين أو الإصلاح القانوني هي عملية تتمثل في دراسة القوانين الموجودة بالفعل، والدعوة إلى إجراء تغييرات في الأنظمة القانونية وتنفيذها، عادةً بهدف تعزيز العدالة أو كفاءة القانون.

الفقرة الثانية: أنماط إصلاح القانون

يتم إصلاح القانون، بطريقتين: الأولى، هي تجميع القوانين التشريعية ذات الصلة بنفس الموضوع ووضعها في قانون واحد، ويطلق على ذلك اصطلاحاً اسم "التجميع"، والثانية، بطريق "التقنين"، أو ما يطلق عليه اصطلاحاً "التكويد" ويقصد به تجميع القواعد القانونية ذات الصلة بما في ذلك القوانين التشريعية والمراسيم والأحكام النهائية في "تقنين" أو "كود" واحد^(٢).

أولاً: تجميع القوانين وتنقيحها: يقصد بتجميع القوانين وضع كل القوانين التي تتناول موضوعاً واحداً معاً في قانون واحد شامل. وتؤدي هذه العملية إلى إلغاء كل القوانين السابقة ويحل محلها قانون واحد يغطي موضوع القوانين السابقة. ويقصد بتنقيح القوانين إلغاء الأحكام المهجورة أو عديمة النفع أو غير الضرورية وتصحيح الأخطاء البسيطة وإزالة الالتباس. وتهدف عملية تجميع القوانين وتنقيحها إلى تقليل حجم القوانين وجمع شتاتها وإزالة ما بها من شوائب لتبسيطها وتسهيل الرجوع إليها.^(٣)

وهناك ثلاثة أشكال لتجميع القوانين:

الشكل الأول: التجميع البحث بدون إجراء أية تغييرات.

الشكل الثاني: التجميع مع إجراء التصحيحات والتحسينات البسيطة اللازمة

الشكل الثالث: التجميع مع إجراء التصحيحات والتحسينات اللازمة بالإضافة إلى إدخال الأحكام التي يقتضي الحال إضافتها لإصلاح القانون.

وبصفة عامة، لا تؤدي عملية تجميع القوانين وتنقيحها إلى تغيير القانون النافذ. بينما يقتصر التجميع البحث للقوانين على مجرد عملية "قص ولصق"، فإنه في بعض الحالات، يكون من الضروري إجراء

(١) د. محمود صبره، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مرجع سابق، ص ٢٣١-٢٣٤.

(٢) د. محمود صبره، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مرجع سابق، ص ٢٣٥-٢٣٧.

(٣) د. رافد خلف البيهالي ود. عثمان سلمان العبودي، مرجع سابق، ص ٦٩-٧٢.

تصحیحات أو تحسینات قبل أن تتم عملية التجميع، وهو ما يحدث في الشكلين الثاني والثالث المذكورين أعلاه.

ويرى الفقه أنه بغض النظر عن الشكل المستخدم للتجميع، فإن القانون المجمع يجب أن يعرض على البرلمان لإقراره. ومن المتصور أن هذا النوع من القوانين لن يستغرق وقتاً طويلاً من البرلمان لمناقشته^(١). ويذهب رئيس مجلس الدولة العراقي إلى ضرورة الاستعانة بالوسائل والوسائل التكنولوجية الحديثة لدعم الصياغة التشريعية، حيث لم تعد الوسائل الورقية التقليدية كالموسوعات القانونية، والمجموعات التشريعية، كافية لدعم عمل الصائغين^(٢).

ثانياً: التقنين: يهدف التقنين، أو ما يطلق عليها اصطلاحاً "التكويد" إلى إظهار كل القواعد القانونية التي تتناول موضوعاً معيناً، في شكل تقنين "كود" (Code) واحد. وعلى عكس "التجميع" الذي يقتصر على القوانين التشريعية فقط، يشمل التقنين كل القواعد القانونية بما في ذلك القوانين التشريعية والمراسيم والأحكام النهائية للمحاكم وكل ما يتصل بالموضوع.

وعن طريق التقنين يمكن التغلب على مشكلات مثل ازدواج القوانين، والتعارض فيما بينها، أو بينها وغيرها من الأشكال الأخرى للتشريع، وكذلك إزالة الالتباس والأحكام المهجورة وعديمة النفع فضلاً عن تجميع القواعد القانونية المستخلصة من الأحكام المتناثرة في كود واحد. ومثل التجميع، لا يؤدي التقنين إلى تغيير القانون، وهو يماثل ما يطلق عليه اصطلاحاً اسم "القانون الكاشف"، بمعنى أنه يستظهر القانون القائم بالفعل^(٣).

وهناك خلاف فقهي حول المقصود بالتقنين، إذ بينما يرى الفقيه "إلبرت" إن التقنين هو "بيان منظم صادر من سلطة رسمية يتضمن القواعد القانونية الرئيسية حول موضوع معين"، يرى الفقيه الإنجليزي الشهير "تسالمرز" أن التقنين هو محاولة "إعادة إخراج القانون القائم بدقة بقدر الإمكان"^(٤).

ويعتبر التقنين أسلوباً مجرد حصر لكل القواعد القانونية. وهناك نوعان من الأساليب المستخدمة للتقنين: الأول: هو أسلوب التقنين المدني الفرنسي الذي يستخدم مبادئ عامة ويترك للمحكمة مهمة سد الفجوات.

(٤) د. خالد جمال أحمد، مرجع سابق، ص ٧٣-٧٧.

(١) د. كريم خميس خصبك، رئيس مجلس الدولة، دليل تحسين التشريعات من الفساد، مرجع سابق، ص ١٠.

(٢) د. محمود محمد علي صبرة، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مرجع سابق، ص ٣٢٧.

(١) د. حسن علي صالح، مرجع سابق، ص ١٦٤.

والثاني: هو أسلوب التقنين المدني الألماني الذي يعتمد على التفصيل والتحديد بشكل كبير. ويعطي الأسلوب الألماني يقيناً أكبر لكن السلطة التقديرية للمحاكم محدودة. ومن عيوب التقنين أنه يؤدي إلى تحجر القوانين، ومن ثم، صعوبة تطويرها. ومن مزاياه أنه يؤدي إلى جعل القانون متاحاً بشكل أسهل أمام الناس وطائفة رجال القانون. وفضلاً عن ذلك، يؤدي التقنين إلى تحسين القانون بشكل عام^(١).

ويرى السيد رئيس مجلس الدولة في العراق أنه للقضاء على الخلل في التشريعات وتعزيز دورها في مكافحة الفساد ينبغي الاسترشاد بالأدوات التالية - بما يتعلّق بالتقنين - بالأدوات الآتية^(٢):

وضع معايير قياسية للصياغة التشريعية تشكل منهاجاً ودليل عمل موحداً للصائغين وتتضمن مبادئ توجيهية وأساليب متقنة ومجربة وفعالة لطرق الصياغة.

تدريب صائغي القوانين في المؤسسات والدوائر القانونية ذات الصلة عن طريق اكتساب الخبرات في مجال الصياغة التشريعية.

ثالثاً: الإطار العام الذي تعمل فيه الجهات القائمة على عملية الإصلاح القانوني: تُمارس الجهات القائمة على عملية الإصلاح القانوني عملها وفق مجموعة من المُحدِّدات، منها نص إنشائها، وعلاقتها بغيرها من الجهات ذات الصلة بعملية الإصلاح القانوني، وآلية اختيار الموضوعات التي تكون محلاً لعملية الإصلاح القانوني، ومعايير هذا الاختيار، فضلاً عن التطورات المُعاصرة التي تُبَاشِر في ظلها هذه العملية^(٣).

نطاق النص المُنظم لعمل الجهة القائمة على عملية الإصلاح القانوني: عادةً ما يعهد النص القانوني المُنظم لعمل الجهة القائمة على عملية الإصلاح القانوني بتكليف عام، هو إصلاح المنظومة التشريعية ونقلها للأفضل. لكن هذا التصور لا يحول أبداً دون وضع أولويات لعمل هذه الجهات، بحيث يتم تنظيم هذا العمل وفقاً للظروف التي تجد هذه الجهات نفسها فيها. وبصفة عامة يوجد نوعان من المهام التي قد تقوم بها الجهات القائمة على عمليات الإصلاح القانوني:

المهام المُحددة قصيرة المُدة: قد يكشف واقع العمل عن خلل تشريعي في تنظيم مسألة معينة، هنا تتدخل الجهة القائمة على الإصلاح القانوني لمنع هذا الخلل في بناء التنظيم التشريعي بالنسبة لهذه المسألة

(٢) د. رافد خلف البيهادلي ود. عثمان سلمان العبودي، مرجع سابق، ص ٧٥-٧٩.

(٣) ينظر: د. كريم خميس خصبك، رئيس مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠.

(٤) د. خالد جمال أحمد، مرجع سابق، ص ٣٠-٣٤.

بعينها، وهو تدخل يتسم بالتحديد والسرعة لعلاج هذه المشكلة فوراً ووضع أنسب الحلول لها.

مشروعات الإصلاح القانوني طويلة الأجل: إلى جانب التدخلات السريعة لإصلاح وجه من أوجه القصور التشريعي في مسألة معينة، تقوم الجهات القائمة على عملية الإصلاح القانوني، وبالنظر للمرونة التي تُصاغ بها نصوص إنشائها، بتبني مشروعات طويلة الأجل للإصلاح القانوني، الهدف منها إصلاح المنظومة التشريعية ككل، وليس في موضوع بعينه أو لمواجهة مشكلة محددة^(١).

طبيعة العلاقة بين الجهات القائمة على عملية الإصلاح القانوني: قد تجد الجهة القائمة على عملية الإصلاح القانوني نفسها في حاجة إلى التواصل مع جهات أخرى في سبيل أداء ما نيظ بها مهام. وهذا التواصل قد يفرضه النص القانوني المنشأ لهذه الجهة، وقد تقدر أهميته هذه الجهة من تلقاء نفسها.

آلية عمل الجهات القائمة على الإصلاح القانوني: إحدى مُحددات عمل الجهة القائمة على عملية الإصلاح القانوني هي ما إذا كانت هذه الجهة تعمل تبعاً لبرامج عمل بناء على نص إنشائها، حيث تقوم بإعداد خطط تنظم عملها خلال فترة معينة.

معايير اختيار موضوعات الإصلاح القانوني: ثمة معايير تحكم اختيار موضوع الإصلاح القانوني، منها أهمية هذا الموضوع، فتزداد أهمية تدخل الجهة القائمة على الإصلاح القانوني بالقدر الذي يكون معه تنظيم قانوني معين غير مُرضي، وكذا بالقدر الذي تتعاضم معه المنافع المترتبة على هذا الإصلاح. كما أن حصول تطورات تقنية أو علمية معينة في مجال ما قد يُضفي على موضوع معين أهمية خاصة، تكسبه أولوية ليكون محلاً لجهود الإصلاح القانوني، لمواكبة هذه التطورات المُتسارعة، كما في مجال تكنولوجيايات التواصل والجرائم الإلكترونية والذكاء الاصطناعي وجهود رقمنة الجهاز الإداري للدولة وسياسات الشمول المالي^(٢).

ويثار الجدل، في بريطانيا، بصورة متكررة حول ضرورة التحول من أسلوب الصياغة المتبع في نظام القانون العام إلى أسلوب الصياغة الأوروبي أو الأسلوب المتبع في القانون المدني. وذهبوا إلى أن أسلوب الصياغة المتبع في دول القانون المدني يتسم بوضوح وإيجاز أكبر مع التأكيد على شرح المبادئ الأساسية والأهداف والتقليل من التفاصيل^(٣).

(١) د. خالد جمال أحمد، مرجع سابق، ص ١٦١-١٦٥.

(١) د. محمود محمد علي صبرة، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مرجع سابق، ص ٣٢٩.

(٢) د. محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة القانونية، من دون دار نشر، مصر، ٢٠٠١، مرجع سابق، ص ٣٨٩.

الفرع الثاني: الحاجة إلى وجود جهاز مستقل لإصلاح القانون

أهم المشاكل التي ترتبط بالتشريع بشكل مباشر هو الإغفال التشريعي الذي يعتبره جانب من الفقه الفرنسي صورة من صور الاختصاص السلبي للمشروع أي تخليه عن اختصاصه، ويعرفه أحد الفقهاء بأنه "قيام البرلمان بتنظيم مسألة أو مسائل معينة بصورة منقوصة يمكن أن يترتب عليها فراغ تشريعي لا يتماشى مع التزام البرلمان بضرورة ممارسة اختصاصه التشريعي على الوجه المبين في الدستور"^(١). وقد يعترى التشريع بعيب النقص الذي يعد صورة من صور النقص التشريعي أو حالة من حالاته، ويراد به حالة عدم تمكن القاضي من إيجاد نص في التشريع لكي يطبقه على النزاع المعروض عليه. وهناك من يعرفه بأنه حالة عدم احتواء التشريع مطلقاً على نص يعالج النزاع المعروض أمام القاضي أو أنه يتضمن هذا النص بيد أنه تنقصه الأحكام التفصيلية أو الجزئية لحل ذلك النزاع^(٢). وحقيقة أن مسار العدالة يصطدم بهذا النقص الذي يعترى التشريع ويصبح القاضي عاجزاً عن احقاق الحق.

تختلف الأنظمة المقارنة فيما يتعلق بتحديد الجهات القائمة على عملية الإصلاح القانوني، والنموذجان الأكثر شيوعاً هما النموذج الكلاسيكي (Classic or Standard Model) الذي يعتمد على إنشاء كيان مستقل للإصلاح التشريعي بموجب تشريع، والنموذج الآخر هو النموذج المؤسسي (Institute Model) الذي يتجسد في كيان مستقل أنشأته اتفاقية معينة من بعض القامات القانونية وأصحاب المصالح.

وبعض الأنظمة تعهد بمهمة الإصلاح القانوني لوزارة معينة يغلب أن تكون وزارة العدل، أو لمستوى رفيع داخل البناء القضائي، أو للجنة تؤلف لغرض معين، أو لشخص ما بصفته، للإدلاء بالرأي في موضوع معين، ثم رفع التوصيات إلى الوزير المختص^(٣).

من جانب آخر يرى السيد رئيس مجلس الدولة العراقي أنه ينبغي إنشاء أجهزة متخصصة ووضع معايير لعملية قياس الأثر التشريعي في الوزارات والجهات القطاعية طالبة التشريع، لضمان توافق التشريعات مع

(٣) زينب عدنان سعدون ود. علاء نافع العبداني، اثر التشريع النفطي في تنظيم عمل الإدارة في عقود النفط والغاز (دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد (التاسع)، مجلد (١)، كلية القانون، جامعة ميسان، ٢٠٢٣، ص ٢٦٨.

(٤) علي كريم شجر ود. بان حكمت عبد الكريم، النقص التشريعي في أحكام إجراءات المقيدة للحرية الشخصية، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد (الثاني عشر)، مجلد (١)، كلية القانون، جامعة ميسان، ٢٠٢٥، ص ٣١٨.

(١) المستشار محمد عبد الفتاح عبد البر، إطلالة مقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي، إطلالة مقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي | منشورات قانونية (manshurat.org)، تاريخ الزيارة: ٥-٤-٢٠٢٥.

الاحتياجات وقابلية تطبيقها^(١).

وتعتبر الاستعانة بجهاز مستقل في مجال التشريع أمر غير مألوف ولا يثير حماس السلطة التنفيذية في مختلف دول العالم. وتتولى مسؤولية إعداد وصياغة التشريعات عادة الوزارات الحكومية عن طريق لجان فنية داخلية أو عن طريق الاستعانة بأجهزة حكومية أخرى. ويرجع السبب في ذلك إلى حد ما إلى هيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية برمتها وربما شعورها بأن إسناد مشروعات القوانين إلى أجهزة ليست تحت سيطرتها قد يقلل من تحكمها في مضمون التشريع. ومن ناحية أخرى، هناك مفهوم شائع وهو أنه لا يجوز الكشف عن مضمون التشريع قبل استصداره من البرلمان، وباستثناء القوانين التي تتطلب السرية بطبيعتها، فإن هذا المفهوم ليس له ما يبرره، ويعتبر ضرره أكثر من نفعه.

وتطرح هنا عدة علامات إستفهام حول الحكمة من إنشاء جهاز مستقل لإصلاح القانون وتحسينه؟ وما هي المواصفات المطلوبة في هذا الجهاز المستقل؟ (الفقرة الأولى)، وأخيراً ما هي المهام اللازمة من هذا الجهاز لتحقيق النتيجة المرجوة منه. (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: الغاية من إنشاء جهاز مستقل لإصلاح القانون

وتنشأ الحاجة إلى الاستعانة بجهاز مستقل لإصلاح القانون وتحسينه نتيجة لوجود مشكلات معقدة تتطلب اشتراك خبرات من مختلف فروع المعرفة في البحث عن حلول لها.

وليس هناك شك في أن الوضع الحالي للتشريعات في لبنان يشوبه الكثير من العيوب المعقدة والمتشابكة التي لا تقتصر فقط على الجانب الموضوعي لمشروع القانون المقترح، وما يتطلبه ذلك من ضرورة الإلمام بالجوانب الفنية لذلك الموضوع، وإنما تشمل أيضاً الجانب القانوني للتشريع المقترح من ناحية استيفاء المتطلبات القانونية للتشريع، وكذلك الجانب الأسلوبي للقانون بما يتطلبه ذلك من الإلمام بأصول الصياغة القانونية، والجانب الشكلي والجانب التنظيمي^(٢).

تتجاز الحكومات غالباً، إن لم يكن دائماً، إلى السياسات التي تنتهجها، وبالتالي تفتقد عنصر الحياد الذي هو سمة أصيلة من سمات عمل أهل الخبرة. وفي كثير من الأحيان يخرج التشريع عن كونه أداة للتعامل مع ظروف اجتماعية معينة، بما يتطلبه ذلك من أخذ كل الآراء وإتباع الحل الأمثل لمواجهة تلك الظروف، ويتحول إلى أداة لتمرير السياسات التي ترغب الحكومة في إنتهاجها مع استعدادها لإجراء

(٢) د.كريم خميس خصبك، رئيس مجلس الدولة العراقي، مرجع سابق، ص ١٠.

(١) إنطوان مسرة وريبع قيس، مرجع سابق، ص ٩٤-٩٥.

تعديلات طفيفة لا تمسّ جوهر التشريع المقترح^(١).

أولاً: أهمية وجود جهاز مستقل لإصلاح القانون: إن إنشاء جهاز متخصص مستقل بحكم تكوينه وأسلوب عمله مؤهلاً أكثر من غيره من الأجهزة القائمة لبحث مشكلة الوضع الحالي للتشريعات وإيجاد الحلول الملائمة لهذه المشكلة. فمن ناحية، سوف يضم الجهاز باحثين متميزين من مختلف التخصصات، ومن ناحية أخرى، سوف يعمل الجهاز بصورة مستقلة وبعيداً عن أي تأثير خارجي. فضلاً عن ذلك، سيستخدم الجهاز أحدث أساليب البحث العلمي لبحث المشكلة واقتراح الحلول.

ويذهب السيد رئيس مجلس الدولة في العراق إلى أن إحدى أدوات السبيل للقضاء على الخلل في التشريعات هي تفعيل الرقابة التقنية التي يجريها مجلس الدولة الذي يتولى مهمة الرقابة التقنية على العراق، أي التقنين، ويقصد بذلك التدوين القانوني، أو الصياغة التشريعية، أو كتابة التشريع^(٢).

ومن المتصور أن اشتراك تخصصات مختلفة في كتابة القانون سيؤدي بالضرورة إلى تخلص اللغة التي يكتب بها القانون من هيمنة الطابع الاصطلاحي القانوني عليها، ومن ثم، من كثير من العيوب التي تشوبها. فإن لغة القانون يجب أن تكون مفهومة بسهولة للشخص المعقول، لأنه رغم أن الذي يصوغ القانون دائماً خبير متمرس في القانون، والذي يفصل في المنازعات التي تنشأ بسببه قاض متمرس في القانون، وهنا تجدر الإشارة إلى أن ليس كل المشرعين هم من المتخصصين في القانون.

بل إن استخدام اللغة الاصطلاحية القانونية بشكل مفرط في التشريع يمكن أن يؤدي إلى إثارة الشك حول صحة التشريع نفسه على أساس أنه غالباً يكون ملفوفاً بطلاسم بحيث لا يمكن تصور أنه قد صدر عن نية حقيقية للمشرع^(٣).

ومما لا شك فيه، إن تكليف أحد الأجهزة المتخصصة بإعداد التشريع سيكفل أيضاً عنصرين آخرين في غاية الأهمية: الأول: عنصر الحياد، والثاني: عنصر الاستفادة بالخبرات في مختلف المعارف. وفيما يتعلق بعنصر الحياد، فإن مشروع القانون الذي يتولى جهاز متخصص مستقل إعداده لن يتأثر في إعداده بتوجهات حزبية معينة أو تعليمات موجهة لخدمة سياسات معينة للحكومة وإنما سيتم تصميمه وإعداده باستخدام أسلوب البحث العلمي الحر بما يتسم به من نزاهة وموضوعية.

(٢) د. خالد جمال أحمد، مرجع سابق، ص ٧٢-٧٥.

(٣) ينظر: د. كريم خميس خصباك، مرجع سابق، ص ١٠.

(١) د. محمود صبره، مرجع سابق، ص ٣٣٩-٣٤٤. وكذلك ينظر: د. خالد جمال أحمد، مرجع سابق، ص ١١٦-١٢٢.

ويعني استخدام أسلوب البحث العلمي الحر في إعداد القانون، ببساطة، البحث عن الحقيقة. وما من شك في أن استخدام هذا الأسلوب سيؤدي إلى التقليل إلى أدنى حد ممكن من العيوب، إن لم يكن سوف يقصي على العيوب التي تشوب الوضع الحالي للقانون.

والأهم من ذلك، أن التزام الحياد في إعداد مشروع القانون من شأنه أن يؤدي إلى أن يخرج القانون معبراً تعبيراً حقيقياً عن الصالح العام، وعن مصالح أغلب فئات الشعب، وبالتالي يؤدي إلى تجنب أن ينزلق القانون ليعبر عن مصلحة فئة ما على حساب فئة أخرى. ومن المؤكد أن وجود خبرات في مختلف المعارف في بيت الخبرة يعني أن القانون سيدرس من كل الجوانب.

ومن الملاحظ أن الذي يتولى إعداد التشريعات وصياغتها، وفقاً لما يجري في عصرنا الحالي، فئتان: الأولى: رجال القانون، والثانية: المتخصصون في موضوع القانون. فإنه غالباً ما تتولى مهمة إعداد القانون لجنة فنية تابعة لإحدى الوزارات بمشاركة المستشارين القانونيين بالوزارة المعنية، ثم يعرض مشروع القانون على أجهزة (أو لجان) قانونية لفحصه ومراجعته، أو لصياغته.

ورغم أن مشروع القانون يعرض على لجان متخصصة بالبرلمان فإنه يندر أن تضم اللجنة البرلمانية متخصصين من مختلف المجالات التي تتصل بموضوع التشريع، فضلاً عن أن أعضاء هذه اللجان غالباً ما يكونون غير متمرسين في الصياغة التشريعية. تتطلب صياغة القانون نوعاً خاصاً من الخبرة وهي عمل احترافي شأنه كغيره من الأعمال الفنية المتخصصة التي تتطلب تعليماً خاصاً وتدريباً وممارسة على مدى طويل.

وإلى جانب رجال القانون والفنيين المتخصصين في موضوع القانون والصائغ المتمرس، تتطلب صياغة القانون أيضاً وجود مراجع لغوي متخصص في ضبط المصطلحات وتبسيطها وتدقيق العبارات ومراعاة الالتزام بقواعد النحو وغيرها.

وقد يتطلب الأمر سماع شهادات من الذين سيؤثر القانون على مصالحهم مما يؤدي إلى التنبؤ مسبقاً بالمشكلات التي قد تتجم عن تطبيق القانون. وفي ضوء ما تقدم، يعتبر وجود جهاز متخصص بحكم تكوينه وطبيعته والمهام التي تسند إليه والأساليب التي يستخدمها أفدر من غيره على الاضطلاع بمسؤولية إصلاح القانون وتحسينه^(١).

(١) د. محمود صبره: مرجع سابق، ص ٣٣٩-٣٤٤. أيضاً: د. خالد جمال أحمد، مرجع سابق، ص ١١٦-١٢٢.

ثانياً: المواصفات المطلوبة في هذا الجهاز: لكي يؤدي الجهاز المنوط به إصلاح القانون دوره بكفاءة، من الأفضل أن يكون جهازاً دائماً، وأن يكون أعضاؤه جميعهم متفرغون وأن يضم طاقماً معاوناً ملائماً من أصحاب الخبرة المتخصصة، والإستقلالية التامة، ويشترط التفرغ الكامل لأعضاء الجهاز لأن الأجهزة التي تعتمد على خبراء غير متفرغين تعاني دائماً من الانشغال الشديد من جانب هؤلاء الخبراء وضيق الوقت المتاح لديهم بينما يتطلب هذا العمل القيام بمجهود كبير بشكل متواصل ويستغرق وقتاً هائلاً.

ولكن هل ثمة حاجة لإنشاء جهة مستقلة تضطلع بعملية الإصلاح التشريعي؟ وهل تتطوي هذه العملية على صعوبات فنية خاصة تجعل من تحديد جهة مستقلة تختص بهذه العملية ضرورة لا يجب الالتفات عنها؟ لإجابة على هذا السؤال تتضح باستعراض مزايا العمل بهذه الجهات:

الخبرة المتخصصة : يمتاز العمل بجهات متخصصة تقوم على شؤون الإصلاح التشريعي بميزة نوعية كبيرة، ألا وهي إيجاد بيت خبرة متخصص في شؤون الإصلاح التشريعي، يضم بين جنباته مجموعة من المتخصصين ذوي المعرفة القانونية.

هنا تبرز أهمية جهات الإصلاح التشريعي المتخصصة، التي تستقبل هؤلاء، وتسمع لتوصياتهم، لتدرسها، وترفعها للحكومة بعد إفرغها في قالب القانوني، تمهيداً لعرضها على المشرع. وكذلك فجهات الإصلاح التشريعي تملك استدعاء المتخصصين في مجالاتهم، وضمهم لتشكيلها، للاستفادة من خبراتهم، بما يساعد في النهاية على إخراج نص تشريعي متكامل، من الناحيتين القانونية والفنية في مختلف المجالات.

تركيز الجهد وتحديد الهدف: مما لا شك أن اختصاص جهة معينة بمهمة إصلاح المنظومة التشريعية يحقق ميزة نوعية كبيرة تتمثل في تركيز الجهود في اتجاه تحقيق هدف واحد، بعيداً عن تضارب الأولويات الذي غالباً ما يترتب على ترك هذه المهمة لجهة أخرى تقوم بأدوار أنشأت خصيصاً لأجل القيام بها، بحيث يصعب مع هذه الأدوار أن تتفرغ هذه الجهة للقيام بمهام إضافية كمهمة الإصلاح التشريعي.

فضلاً عن أن اختصاص جهة معينة بمهمة الإصلاح التشريعي يمتاز بتركيز مواردها صوب هذه المهمة، وهي المهمة التي تتطلب القيام ببعض الترتيبات وتدبير اللوجستيات التي تحتاج موارد مالية، كاستقدام الخبراء والأساتذة، وإجراء الإحصاءات، وتحليل البيانات، والقيام بدراسات الأثر التشريعي^(١).

(١)المستشار محمد عبد الفتاح عبدالبر، إطلالة مقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي، إطلالة مقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي | منشورات قانونية(manshurat.org) ، تاريخ الزيارة: ٤-٥-٢٠٢٥.

الإستمرارية: لا شك أن إنشاء كيان يختص بعملية الإصلاح التشريعي، مع ما يفترضه ذلك من استمرارية وجوده، يقود في النهاية إلى تبني مشروع طويل الأمد لإصلاح المنظومة التشريعية، ذلك الإصلاح الذي لا يُمكن القيام به على فترات قصيرة، أو ربطه بمبادرات مُتقطعة أو وقتية.

وإيجاد هذا الكيان يساهم بشكل كبير في الحفاظ على استمرار وتدفق عملية الإصلاح التشريعي دون توقف قد يترتب عليه الحاجة لفترات إنتقالية بين كل مشروع لإصلاح المنظومة التشريعية وآخر، وهي النتيجة التي يتسبب فيها عدم وجود كيان دائم يتبنى مشروع واحد تتكامل حلقاته، وإن تغير أشخاص القائمين عليه.

الاستقلالية: تُعد استقلالية الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعية ضرورة للوصول لإصلاح تشريعي حقيقي. ولا يُراد بهذه الاستقلالية عدم التدخل في عمل هذه الجهة من جانب الحكومة فقط، بل كذلك يتعين أن تكون هذه الجهة بمعزل عن أي ضغوط قد تُمارس عليها من أي كيان قضائي أو حتى مجموعات المصالح النافذة سياسياً.

والسبب واضح، فهذه اللجنة لا تُمارس السياسة، وما تقوم به من مهام يكون له طبيعة فنية بحتة، فضلاً عن أن الحكومة ليست مضطرة للقبول بتوصيات اللجنة وإدراجها بأجندتها التشريعية.

وإذا كان الأمر على هذا النحو، فمن مصلحة جميع الأطراف، ومن بينهم الحكومة، ترك المجال لهذه الجهة لممارسة عملها الفني بشكل مُستقل، بعيداً عن صخب الرأي العام أو توازنات السياسة. بل إن هذه الخصيصة هي التي تجعل من هذه الجهة محل ثقة الجميع، بداية من الحكومة، وأصحاب المصالح، والمجتمع المدني، وانتهاءً بالمواطنين.

فالجميع سيكون على ثقة تامة بأن هناك جهة ما تقوم بدورها في جعل المنظومة التشريعية أكثر تكاملاً، حتى تعبر فعلاً عما يصيب المجتمع من تطور، وما يفرضه الواقع من متغيرات، وهو ما يعطي لما يتمخض عن عملها من توصيات ثقلاً ومصادقية لدى الجميع.

ومن حق الحكومة أن ترفض توصيات الجهة القائمة على الإصلاح التشريعي في خصوص موضوع ما لاعتبارات معينة، لكن العامل الحاسم في استقلالية هذه الجهة، هو أنه حال طُلب من هذه الجهة الرأي في موضوع معين، ينبغي أن تتحسر محاولات التدخل في عملها. ويُعد إنشاء الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي بقانون ضمانة أساسية ضد أي محاولة للتدخل في عملها. غير أنه من وجهٍ آخر، يجب أن تكون الجهة القائمة على الإصلاح التشريعي محلاً للمساءلة عن مواردها وأوجه إنفاقها، وعن

كونها تعمل في فلك قانون إنشاءها^(١).

والأهم من ذلك، أن تكون الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي مستقلة في عملها. ولكي يتحقق هذا الاستقلال، يجب أن يتوفر في الجهاز المنوط به مهمة إصلاح القانون عنصران رئيسيان؛ الأول، أن ينشأ بقانون تشريعي (على غرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق، والمجلس الدستوري في لبنان، والمفوضية القانونية في إنجلترا) حتى لا تكون مجرد لجنة تابعة للسلطة التنفيذية ومهدد وجودها سياسياً؛ والثاني، أن يكون صلاحياته المبادرة بإجراء الإصلاحات من تلقاء نفسه من دون اشتراط مبادرة جهة أخرى.

ويمكن بيان المواصفات التي يتوجب توافرها في الجهاز الذي يناط به إصلاح القانون وتحسينه بما يلي: يجب أن يضم الجهاز المقترح خبراء متخصصين من مختلف المعارف ذات الصلة بالقانون. ورغم أن أغلب أعضاء الجهاز يجب أن يكونوا من رجال القانون بما في ذلك القضاة وأساتذة القانون والمحامين وأعضاء الجمعيات العلمية القانونية.

ينشأ الجهاز الذي يتولى هذه المهمة بقانون تشريعي مما يتيح له قدراً كبيراً من الاستقلالية في عمله. ورغم أنه سيكون تابعاً لوزارة العدل، ويمكن للوزير الاعتراض على المقترحات التي يقترحها الجهاز أو تعديلها، لكنه لا يتدخل في عمل الجهاز أو تحديد اختصاصاته.

تكون من اختصاصات الجهاز المبادرة بوضع المقترحات الخاصة بالإصلاح من تلقاء نفسه دون انتظار لتكليفه بذلك من أية جهة.

يتصف الجهاز المقترح بالحياد والموضوعية في عمله واتباع أسلوب البحث العلمي الحر بعيداً عن أية سياسات محددة سلفاً، ويجب أن تتاح للجهاز المقترح الإمكانيات اللازمة سواء من ناحية الكفاءات والخبرات وطاقم معاونين أو من ناحية الإمكانيات المادية اللازمة^(٢).

لذلك فإنه يفترض إنشاء هيئة متخصصة مهمتها دراسة جودة التشريع لجهة عدم تعارضه مع نصوص قانونية معمول بها.

الفقرة الثانية: المهام اللازمة لتحقيق اصلاح القوانين وتحسينها

(١)المستشار محمد عبد الفتاح عبدالبر، إطلالة مقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي، إطلالة مقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي | منشورات قانونية (manshurat.org)، تاريخ الزيارة: ٤-٥-٢٠٢٥.

(١)د. محمود صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مرجع سابق، ص ٣٣٩-٣٤٧.

يقوم الجهاز المقترح بمهمتين رئيسيتين، هما، إصلاح القوانين الموجودة فعلاً، وتحسين القوانين التي يتم الإعداد لها. يمكن تلخيص هذه المهام فيما يلي:

أولاً: إصلاح القانون: تشمل مهام الجهاز المقترح في مجال إصلاح القانون ما يلي^(١):

تجميع القوانين ذات الصلة في مشروع قانون واحد وتنقيحه: وهذه الخطوة تتطلب ضرورة عرض مشروع القانون على الهيئة التشريعية لإقراره.

تقنين القوانين الخاصة بموضوع معين: وذلك سواء في صورة قوانين تشريعية أو لوائح أو أحكام نهائية.

إنشاء قاعدة بيانات على الكمبيوتر بشأن التشريعات، تصنّف زمنياً وموضوعياً: ومن شأن هذه القاعدة تسهيل العثور على نصوص القوانين التشريعية والقضاء إلى حد ما على مشكلة تعارض القوانين، لأنه في هذه الحالة سيكون من السهل جداً اكتشاف أي تعارض نظراً لترتيب القوانين حسب الموضوع أو فيما يُعرف بالتكويد.

تحسين شكل طباعة القوانين: يمكن أن يؤدي تحسين شكل طباعة القوانين إلى تسهيل فهم القوانين، وتبسيط الرجوع إليها وإجراء التعديلات فيها

ثانياً: تحسين القانون ويكون ذلك عن طريق^(٢):

تضييق نطاق التشريعات البرلمانية بحيث لا يتم الإفراط في اللجوء إلى التشريع البرلماني مما يرهق البرلمان ويستنفد وقته المحدود بالفعل، وبدلاً من ذلك يمكن التوسع في اللوائح التي تختص الوزارات المعنية بوضعها مع إصلاح نظام تلك الأنظمة والمراسيم.

إعداد دليل للصياغة التشريعية لتوحيد أسلوب صياغة القوانين وذلك بتقديم إرشادات تساعد الصائغ في إنجاز مهمته بدقة وكفاءة.

وضع برامج لتدريب الصائغين التشريعيين لإكسابهم المهارات اللازمة للصياغة التشريعية.

إعداد قانون للتفسير يتضمن القواعد والمبادئ التي تؤثر على تفسير النص التشريعي. ومن أمثلة ذلك، تحديد الموقف من علامات الترقيم والعناوين الجانبية، المذكر والمؤنث والمفرد والجمع، القواعد اللغوية للتفسير، ثبات التعبير، المصطلحات القانونية، إلخ. ومن مزايا "قوانين التفسير" أنها تؤدي إلى تحقيق

(١) د. رافد خلف البيهالي ود. عثمان سلمان العبودي، مرجع سابق، ص ١٠١-١٠٦.

(٢) د. محمود صبره، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مرجع سابق، ص 346.

الثبات في النص التشريعي وعدم التعارض بين النصوص التشريعية وكذلك تقليل النصوص التشريعية. متابعة القوانين بعد إقرار لمعرفة الآثار المترتبة عليها عند تطبيقها، تقديم المقترحات اللازمة للتغلب على هذه المشكلات.

الخاتمة:

أن التشريع ابتداءً هو عملية تصدي المشرع لموضوع ما لتنظيمه، إذ يتم حصر وتحديد إحتياجات ومصالح المجتمع بشأن هذا الموضوع، ومن ثم سنّ قواعد قانونية تحقق تلك المصالح والاحتياجات.

إلا إن الذين يُسن القانون من أجلهم هم دائماً مواطنون عاديون لا يكونون متمرسين في القانون. ومن أهم الآثار التي تترتب على استخدام اللغة الاصطلاحية في كتابة القانون يؤثر سلباً على مبدأ عدم جواز الاعتذار بالجهل بالقانون؛ إذ الجهل بالقانون يعني عدم فهمه وليس مجرد عدم العلم به. فكيف نحاسب المواطن العادي على مخالفة القانون إذا لم يكن من السهل عليه فهمه؟ لذا يجب ان يراعى في الصياغة القانونية أن تكون الكلمات المستخدمة مترابطة في معانيها، ويراعى في ذلك استخدام مصطلحات وصيغ تدل على الإلزام أو المنع بما يجعل مقصود النص جازماً بعيداً عن الشك والغموض.

ونتيجة تطور الحياة السياسية وتشابكها صار لزاماً على البرلمانات إيجاد آليات ووسائل لتحسين وتطوير عملها، والقيام بواجبها التمثيلي، والتشريعي والرقابي بأفضل وجه، حيث تُعد اللجان النيابية (البرلمانية) أهم الوسائل المتبعة في تقسيم عمل البرلمان. إذ تكتسب هذه اللجان أهمية كبرى في العمل البرلماني، ولا يكاد نظام ديمقراطي برلماني أو غيره لا يعتمد في أدائه على عمل اللجان النيابية، حيث تضي طابع التخصص والتفاعل والانسجام بين أعضائه.

النتائج:

ومن خلال بحثنا في الصياغة التشريعية في النظم البرلمانية محل المقارنة توصلنا إلى عدّة نتائج، منها: نستنتج ان التشريع العراقي عموماً يشوبه عدة ثغرات ومشاكل؛ نصوص قديمة، مبعثرة غير موحدة، غير متجانسة إلى حدود التضارب، إحالات من قانون إلى آخر، إلغاء قانون بآخر بصورة ضمنية، قوانين غير مبنية بالشكل الصحيح، أحياناً غير معنونة أو معنونة بشكل لا يعكس مضمونها كاملاً، لغة وتعابير قانونية غير مدروسة، وأنظمة ولوائح نافذة غير منشورة. ولوحظ أن النظم البرلمانية في الدول الأخرى مثل لبنان تعاني من ذات المشكلة في التشريع.

وتوصلنا إلى أن أصول الصياغة التشريعية تهدف إلى ضمان تكوين قوانين عادلة وفعالة ومتوافقة مع القيم الأساسية للمجتمع والدستور، وتعد الصفات المنهجية في أصول الصياغة التشريعية هي الخصائص التي يجب أن تتوفر في القوانين والتشريعات لضمان جودتها وفعاليتها.

المقترحات:

وتوصلنا من خلال البحث إلى عدّة مقترحات، منها: أنه يتطلب توافر جهود من السلطة التشريعية لتنظيم التشريعات وإعادة هيكلتها وتوحيد ما يتطلب توحيد، ومجانسة ما يشوبه التعارض، وإزالة الغموض مما يشوبه غموضاً. ويستلزم الأمر تضافر جهود رئاسة السلطة التشريعية واللجان البرلمانية ودائرة التشريع النيابية، مع التعاون مع الأجهزة المختصة بالتقنين وتجميعه وتدقيقه.

إذ إن الصياغة التشريعية فن متخصص له أصوله وقواعده وأسلوبه، لا يستطيع مزاولته سوى شخص متخصص في الصياغة التشريعية. إذ يجب على الجهات المعنية بإعداد التشريعات الإلمام بمهارات الصياغة التشريعية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من تكوين القاعدة القانونية وتضفي على التشريع الشكل المطلوب الصالح للتطبيق. وعليه يتطلب أعداد صانع التشريع بالمهارات المطلوبة وتمكينه بالوسائل والأدوات اللازمة.

وان الصياغة التشريعية تستلزم توافر جملة من المتطلبات أبرزها وجود هيئة معنية وصاحبة اختصاص تقوم باستخدام قواعد الصياغة القانونية في إعداد المشاريع تساعد المؤسسة التشريعية. وبالتالي تفعيل دور دائرة التشريع في مجلس النواب العراقي والتوسع في إطار عملها ضمن دوائر عمل السلطة التشريعية. وكذلك ضرورة ارفاد جميع اللجان الدائمة في مجلس النواب العراقي بالخبرات الساندة لعمل أعضاء اللجان، إذ أن ولادة القواعد القانونية تبدأ من اللجان البرلمانية المختصة. بالإضافة إلى الاعتماد على رأي ورؤية مجلس الدولة العراقي الجهة المختصة بالحفاظ على وحدة الصياغة التشريعية وجهة تفسير القانون في العراق.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب:

إنطوان مسرة وربيح قيس، آليات التشريع في النظام اللبناني، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي، بيروت ٢٠١٧.

- د. أحمد عبيس نعمة الفتلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١٥.
- د. خالد جمال أحمد حسن، أصول الصياغة التشريعية (نماذج تطبيقية لبعض عيوبها)، مؤسسة بدر للطباعة، أسيوط، مصر، ٢٠١٤.
- د. رافد خلف البهادلي ود. عثمان سلمان العبودي، التشريع بين الصناعة والصياغة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٢.
- د. سرى محمود صيام، صناعة التشريع، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥.
- د. عبد القادر الشبخلي، فن الصياغة القانونية تشريعاً وفقهاً وقضاءً، مكتبة الثقافة النشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٥.
- د. عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية، لبنان، ٢٠١١.
- د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة السادسة، بيروت، ٢٠٠٧.
- د. محمد خالد برع، المعاهدات الدولية وآليات توطئتها في القانون الوطني، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، ٢٠١٧.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٥.
- د. محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة القانونية، من دون دار نشر، مصر، ٢٠٠١.
- د. محمود محمد علي صبرة، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مكتبة صبرة للتأليف والترجمة، القاهرة-مصر، ٢٠٠٩.

ثانياً: الرسائل والاطاريح:

- د. حسن علي صالح، أصول التشريع في النظام البرلماني النيابي، أطروحة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، ٢٠٢٤.

ثالثاً: البحوث:

- زينب عدنان سعدون ود. علاء نافع العيداني، اثر التشريع النفطي في تنظيم عمل الإدارة في عقود النفط والغاز (دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد (التاسع)، مجلد (١)، كلية القانون، جامعة ميسان، ٢٠٢٣.

علي كريم شجر ود. بان حكمت عبد الكريم، النقص التشريعي في أحكام إجراءات المقيدة للحرية الشخصية، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد (الثاني عشر)، مجلد (١)، كلية القانون، جامعة ميسان، ٢٠٢٥.

م.م. رافع عبد الجبار نوشي، معايير الانحراف التشريعي وتطبيقاته دراسة مقارنة (العراق-مصر-أمريكا)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد (السادس) المجلد (١)، ٢٠٢٢.

رابعاً: المقالات:

د. كريم خميس خصباك، دليل تحصين التشريعات من الفساد، دائرة التشريع النيابية، بغداد، ٢٠٢٥.

د. أمير الكناني، دليل تحصين التشريعات من الفساد، دائرة التشريع النيابية، بغداد، ٢٠٢٥.

المستشار محمد عبد الفتاح عبدالبر، إطلالة مقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي، إطلالة مقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي | منشورات قانونية (manshurat.org).

خامساً: القوانين والأنظمة:

نظام مجلس شورى الدولة، الصادر سنة 1975.

قانون مجلس الدولة العراقي، المعدل، رقم (٦٥) الصادر سنة ١٩٧٩.

قانون تنظيم وزارة العدل اللبناني، الصادر سنة 1983.

Bibliography:

First: Books:

Antoine Masarra and Rabih Qais, Mechanisms of Legislation in the Lebanese System, Publications of the Lebanese Foundation for Civil Peace, Beirut 2017.

Dr. Ahmed Abis Nehme Al-Fatlawi, Sound Legislation and Obstacles to the Legislative Process, Zain Human Rights Publications, First Edition, Beirut, 2015.

Dr. Khaled Gamal Ahmed Hassan, The Origins of Legislative Drafting (Applied Models for Some of Its Defects), Badr Printing Establishment, Assiut, Egypt, 2014.

Dr. Rafid Khalaf Al-Bahadli and Dr. Othman Salman Al-Aboudi, Legislation between Industry and Drafting, First Edition, Al-Halabi Human Rights Publications, Lebanon, 2012.

Dr. Serry Mahmoud Siam, Legislation Industry, Book One, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2015.

Dr. Abdul Qader Al-Sheikhly, The Art of Legal Drafting Legislation, Jurisprudence and Judiciary, Library of Culture, Publishing and Distribution, Jordan, 1995.

Dr. Omar Houry, Constitutional Law, Al-Halabi Human Rights Publications, Second Edition, Lebanon, 2011.

Dr. Mohammed Al-Majzoub, Public International Law, Al-Halabi Human Rights Publications, Sixth Edition, Beirut, 2007.

Dr. Muhammad Khaled Baraa, International Treaties and Mechanisms for their Settlement in National Law, Al-Halabi Human Rights Publications, Edition First, Lebanon, 2017.

Dr. Mohamed Rifaat Abdul Wahab, Administrative Judiciary, Volume One, Halabi Legal Publications, Lebanon, 2005.

Dr. Mahmoud Mohamed Ali Sabra, Fundamentals of Legal Drafting, without a publisher, Egypt, 2001.

Dr. Mahmoud Mohamed Ali Sabra, Modern Trends in the Preparation and Drafting of Legislative Projects, Sabra Library for Writing and Translation, Cairo, Egypt, 2009.

Secondly: Theses and Dissertations:

Dr. Hassan Ali Saleh, Fundamentals of Legislation in the Parliamentary System, Doctoral Thesis, Arab University of Beirut, 2024.

Thirdly: Research Papers:

1. Zainab Adnan Saadoun and Dr. Alaa Nafi Al-Eidani, The Impact of Oil Legislation on the Regulation of Administrative Work in Oil and Gas Contracts (A Comparative Study), Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Issue (9), Volume (1), College of Law, University of Maysan, 2023.

2. Ali Karim Shajar and Dr. Ban Hakmat Abdul Karim, Legislative Shortcomings in the Provisions Regulating Personal Liberty, Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Issue (12), Volume (1), College of Law, University of Maysan, 2025.

3. Mahmoud Abdul Jabbar Nushi, Standards of Legislative Deviations and Their Applications: A Comparative Study (Iraq-Egypt-America), Maysan Journal. For comparative legal studies, issue (6) volume (1), 2022.

Fourth: Articles:

1. Dr. Karim Khamees Khusbak, A Guide to Safeguarding Legislation from Corruption, Parliamentary Legislation Department, Baghdad, 2025.

2. Dr. Amir Al-Kanani, A Guide to Safeguarding Legislation from Corruption, Parliamentary Legislation Department, Baghdad, 2025.

3. Advisor Mohamed Abd Al-Fattah Abdulbar, A Comparative Overview of Legislative Reform Efforts, A Comparative Overview of Legislative Reform Efforts | Legal Publications (mansurat.org).

Fifth: Laws and Regulations:

1. The Law of the State Consultative Council, issued in 1975.
2. The Iraqi State Council Law, amended, No. (65), issued in 1979.
3. The Law on the Organization of the Lebanese Ministry of Justice, issued in 1983.