AL-NAHRAIN UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW
ISSN:3006- 0605 DOI:10.58255

أثر السياسة التشريعية في فاعلية العملية التشريعية وكفاءتها

م.د. شروق جابر حبيب
drshrook682@gmail.com
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

The Impact of Legislative Policy on the Effectiveness and Efficiency of the Legislative Process

Dr. Shrouq Jaber Habib
Ministry of Higher Education and Scientific Research

This work is licensed under a
Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

المستخلص يُعالج هذا البحث موضوع **(أثر السياسة التشريعية في فاعلية العملية التشريعية وكفاءتها)** التي تمثل الفلسفة التي تحكم العملية التشريعية بداءً من إتخاذ القرار بالتصدي لموضوع أو قضية مُعينة مروراً بتحليل الموضوع وتحديد أولويات المجتمع بشأنها وقدرته ومصالحه أزاها ثم ترجمته إلى مبادئ وقواعد قانونية وأصدارها بالطرق المقررة قانوناً، ومن ثم بات لها تأثير على العديد من الجوانب التشريعية سواء من ناحية فاعلية العملية التشريعية أو كفاءة التأثير الإقتصادي للتشريعات وتمكن الجهات القائمة على إعداد مشروعات القوانين وصياغتها من خلال ضبط الأفكار المتعلقة بمشروع القانون على وفق السياسة العامة ضمن عبارات محكمة وموجزة وسليمة تكون قابلة للتنفيذ والتطبيق، وتؤثر السياسة التشريعية في الوقت ذاته على حُسن سير العملية التشريعية بتمكين السلطة التشريعية بالتعاون مع السلطة التنفيذية من تشريع القوانين بسهولة ويسر وفاعلية وكفاءة.

الكلمات المفتاحية :- السياسة التشريعية , فاعلية العملية التشريعية , كفاءة التشريع

Summary:
This research addresses the topic of (The Impact of Legislative Policy on the Effectiveness and Efficiency of the Legislative Process), which represents the philosophy that governs the legislative process, starting from making the decision to address a particular topic or issue, through analyzing the topic and determining society's priorities regarding it, its capabilities and interests, then translating it into legal principles and rules and issuing them through the legally prescribed methods. Thus, it has an impact on many legislative aspects, whether in terms of the effectiveness of the legislative process or the efficiency of the economic impact of legislation, and it enables the bodies responsible for preparing and drafting draft laws by controlling the ideas related to the draft law in accordance with the general policy within precise, concise and sound terms that are feasible and applicable. At the same time, legislative policy affects the smooth running of

the legislative process by enabling the legislative authority, in cooperation with the executive authority, to legislate laws easily, smoothly, effectively and efficiently.
Keywords: Legislative policy, effectiveness of the legislative process, efficiency of legislation

مقـــدمـة

أولاً: تمهيد:لما كانت السياسة التشريعية تمثل الفلسفة التي تحكم العملية التشريعية بداءً من إتخاذ القرار بالتصدي لموضوع أو قضية مُعينة مروراً بتحليل الموضوع وتحديد أولويات المجتمع بشأنها وقدرته ومصالحه أزاها ثم ترجمته إلى مبادئ وقواعد قانونية وأصدارها بالطرق المقررة قانوناً، لذا باتت ذات تأثير على العديد من الجوانب التشريعية سواء من ناحية فاعلية العملية التشريعية أو كفاءة التأثير الإقتصادي للتشريعات، فيتجلى أثر السياسة التشريعية في فاعلية العملية التشريعية من ناحية تمكن الجهات القائمة على إعداد مشروعات القوانين وصياغتها من ضبط الأفكار المتعلقة بمشروع القانون على وفق السياسة العامة ضمن عبارات محكمة وموجزة وسليمة تكون قابلة للتنفيذ والتطبيق(١)، وبالمثل أيضاً تؤثر السياسة التشريعية على حُسن سير العملية التشريعية بتمكين السلطة التشريعية بالتعاون مع السلطة التنفيذية من تشريع القوانين بسهولة ويسر وأثر فاعلية وكفاءة ومحققة للمصلحة العامة، ومعرفة تأثيره الإقتصادي وتأثيره في الشؤون العامة(٢)، ومن هنا يتأتي موضوع بحثنا الموسوم بـ**(أثر السياسة التشريعية في فاعلية العملية التشريعية وكفاءتها)**.

ثانياً: أهمية البحث: تأتي أهمية موضوع البحث في كونه يعالج اليات العملية التشريعية وكيفية تشريع القوانين والاساليب المعتمدة في تشريعها لضمان فاعلية العملية التشريعية وكفاءتها في تحقيق الغايات المتوخاة منها.

ثالثاً: فرضية البحث: يقوم البحث على فرضية مفادها حتمية التلازم بين اصول السياسية التشريعية وفاعلية التشريعات التي تشرع في الدولة فكلما كانت التشريعات منطلقة من سياسة تشريعية واضحة ومحددة ودقيقه كلما انتجت تشريعات رصينة تتصف بالفاعلية والكفاءة والتاثير في الشؤون العامة للدولة.

رابعاً: منهج البحث: بغية بحث الموضوع بشكل وافٍ كان لابد من اعتماد منهج الدراسة التحليلي والمقارن كونهما الاقرب الى موضوع البحث ويمكننا من استجلاء الاشكالات والخروج بتوصيات مهمة بشأنه.

خامساً: هيكلة البحث: وعلى ذلك يُمكن بيان هذا الموضوع من خلال تقسيم هذا البحث على مبحثين نعالج في المبحث الأول: أثر السياسة التشريعية في فاعلية العملية التشريعية ، وندرس في المبحث الثاني: أثر السياسة التشريعية في حسن أدارة العملية التشريعية وفاعليتها .

المبحث الاول: اثر السياسة التشريعية في فاعلية العملية التشريعية

(١) يُنظر: Gt. Britain. Office of the Parliamentary Counsel. Drafting Guidance. London, 2014. p102.

(٢) يُنظر: في الصياغة التشريعية" http://www.shaiaatalla.com:

تُسهم السياسة التشريعية في ضبط أحكام القوانين ومضمونها بأن تأتي ترجمة صادقة لفكرة صُناع القرار التشريعي في الدولة من خلال إعمال وسائل الصياغة التشريعية وأساليبها وفنونها، مما يضفي الكفاءة على مشروعات القوانين المستندة في إعدادها وصياغتها لألهام السياسة التشريعية وتطويرها.

وعلى ذلك يُمكن تقسيم هذا المبحث على مطلبين نُعالج في المطلب الأول : أثر السياسة التشريعية في وضع المعايير النظرية للصياغة التشريعية، ونبحث في المطلب الثاني: أثر السياسة التشريعية في جودة الصياغة التشريعية.

المطلب الأول: أثر السياسة التشريعية في وضع المعايير النظرية للصياغة التشريعية

تمثل الصياغة التشريعية عملية ضبط الأفكار في عبارات محكمة موجزة لتكون قابلة للتنفيذ على صعيد التطبيق العملي، لذا يجب عدم الخلط بين مهام الصائغ (Drafter) ومهام المُشرع (Legislator) فالأول مُصمم فني لمشروع القانون والمسؤول عن صياغة نصوصه القانونية من الناحيتين الشكلية والموضوعية، والثاني هو صانع قرار والمسؤول عن إعداد السياسة التشريعة وأقرارها وأظهارها على شكل نصوص تشريعية إلى الوجود القانوني النهائي(١).

وعلى ذلك يمكن تقسيم هذا المطلب على فرعين نعالج في الفرع الاول: أثر السياسة التشريعية في خلق القواعد القانونية وصياغتها، ونبحث في الفرع الثاني: السياسة التشريعية جوهر القاعدة القانونية ومضمونها.

الفرع الاول: أثر السياسة التشريعية في خلق القواعد القانونية وصياغتها:

سلف القول: بأن السياسة التشريعية تتألف من شقين: أحدهما يستوجب معرفة وقائع الحياة ومقتضياتها، وهذا الشق ذو طابع عملي ليس للصياغة التشريعية دور فيه لأنها لا تمس إلا الشكل أو المظهر الخارجي للنصوص القانونية ولا تنفذ إلى مضمونه أو محتواه، أما الشق الآخر يتضمن وضع أنسب القواعد القانونية لمجابهة هذه الوقائع وأشباع تلك الحاجات ويمثل هذا الشق الجانب الفني للسياسة التشريعية وهو ما يُصطلح على تسميته بالصياغة التشريعية، ومن ثم فإن الصياغة التشريعية تختلف في مفهومها عن السياسة التشريعية رغم إن الصياغة التشريعية ينبغي في جميع الأحوال ألا تختلف مع السياسة التشريعية للدولة بل على العكس من ذلك تماماً، إذ ينبغي أن تتوافق معها، وتتناغم مع مصالح الدولة العليا وسياستها التشريعية، وإلا فإن ذلك يعني إن صدور القانون المخالف لسياسة الدولة ستكون مدعاة للارباك والقصور في التشريع.

هذا ولعلّ المهمة الرئيسة التي يضطلع بها الصائغ تتمثل في ترجمة السياسة التشريعية إلى نصوص قانونية، فصياغة التشريع تحتاج إلى مهارة وخبرة بالعلوم القانونية من ناحية، وأستيعاب أولويات السياسة التشريعية من ناحية أخرى(٢)، فالقاعدة القانونية مكونة من عنصرين أولهما المادة أو المضمون أو الجوهر، وثانيهما الشكل الذي يتمم

(١) يُنظر: R. Bergeron, Rules of Legislative Drafting – Letters to Ukrainian Drafters (1999 Department of Justice Canada and Ministry of Justice of Ukraine, Kiev.p 91.

(٢) يُنظر: V.C.R.A.C. Crabbe, Legislative Drafting (Cavendish Publishing 1998), p.148–150.

العنصر الأول ويجسده[١]، ومن خلالهما يتحول المضمون إلى نص قانوني ويكون صالحاً للتطبيق العملي عند أصداره فالغاية المراد أداركها من التشريع يتم بلورتها وضبط مضمونها في شكل له أسسه ومبادئه وهو ما يُسمى بالصياغة التشريعية وبقدر ما تكون هذه الصياغة سليمة وصحيحة بقدر ما تزداد فرص نجاح القاعدة القانونية في الواقع العملي[٢].

لذا يُعرف البعض الصياغة التشريعية بأنه:" عملية تحويل القيم التي تكون مادة القانون إلى قواعد صالحة يمكن تطبيقها وعبر فترة ممتدة نسبياً دون لبس أو غموض"[٣]، ومن ثم يغدو التشريع سياسة وصياغة، إلا أن الأصح القول: أن السياسة قبل الصياغة، بعبارة أخرى الصياغة الجيدة هي تلك التي تبدو محكمة ومتماسكة فنياً يتم وضعها بطريقة ديمقراطية، ثم تصاغ على أسس علمية وفنية، ومن ثم تغدو العملية التشريعية عملية حسُن إدارة خلق التشريع الذي تقوم على مستويين أولهما (صناعة التشريع) والثاني (صياغة التشريع) ويبدو التوافق اللفظي بين العبارتين إلى حدٍ ما، فأن صناعة التشريع تعني تحديد مبرراته وأغراضه وملامحه وهي عمل تشريعي تحكمه البواعث السياسية والحزبية وعلى وفق أحكام الدستور، بخلاف الصياغة فهي فنون بناء الالفاظ والعبارات وصبها في قالب قانوني في شكل نصوص قانونية، وهو عمل مهني بعيد عن الجوانب السياسية[٤]، لذا يؤكد العديد من الفقه ثمة علاقة بين المؤسسة المسؤولة والصائغ (Relationship between instructing officer and drafter) بعدهما عنصران رئيسيان في عملية الصياغة التشريعية، إذ أن جودة الصياغة التشريعية تعمد على جودة صياغة السياسة العامة ومهارات التنسيق والأتصال بيهما، بيد أن مهمة الصائغ في التحكم بالنص القانوني هي الأساس، إذ أن تحويل السياسة التشريعية إلى لغة تشريعية تُعد من مهام الصائغ وواجباته، ومن ثم يجب عليه أن يبتكر مخططاً تشريعياً يُفعّله لاقتراح الصياغات المناسبة بما يمكن المخاطب بالقانون من معرفة فحوى النص ومضمونه واعلامه بمضمون السياسة التشريعية وهو الوجه الخفي (hidden face) للعملية التشريعية[٥].

الفرع الثاني: السياسة التشريعية جوهر القاعدة القانونية ومضمونها:

من نافلة القول: أن القاعدة القانونية تتكون من عنصرين: أولهما عنصر العلم الذي يتعلق بجوهر القانون وموضوعه، أي بالمادة الأولية التي يتكون منها القانون وبالعوامل التي تدخل في مضمونه وقواه الخلاقة، وثانيهما عنصر الصياغة ويتمثل في إخراج هذا المضمون إلى حيز العمل بالوسائل الفنية اللازمة لإنشاء القاعدة القانونية والتعبير عنها وتسمى بأساليب صياغة القانون[٦].

(١) يُنظر: Gt. Britain. Op.cit, p90.

(٢) يُنظر: egislative Manual: Structure and Style, New Zealand Law Commission Report No 35 1996, p87..Wellington

(٣) يُنظر: Francis Bennion, Bennion on Statute Law (3rd edn. Longman 1990). p 56.

(٤) يُنظر: Cappelletti M. Judicial Review in Contemporary World. Oxford. 1971, p54.

(٥) يُنظر: R. Bergeron,op.cit, p12-13.

(٦) يُنظر: Francis Bennion, op.cit,p87.

وعلى ذلك فالصياغة التشريعية تُعد عملية تحويل المادة الأولية التي يتكون منها القانون إلى قواعد عملية صالحة للتطبيق الفعلي على نحو يحقق الغاية التي يفصح عنها جوهرها، ويتحقق ذلك بحسن أختيار الوسائل والأدوات الكفيلة بالترجمة الصادقة لمضمون القاعدة وإعطائها الشكل العملي الصالح للتطبيق، ومن ثم تُعد السياسة التشريعية عنصراً مهماً من عناصر تكوين القاعدة القانونية تخرجها إلى حيز الوجود بدقة الصياغة وملائمة أدواتها، لذا ينبغي مراعاة الدقة في صياغة القاعدة القانونية بأختيار التعبير الفني العملي بأقرب السبل وأفضل الأدوات لتحقيق الغاية المقصودة من السياسة التشريعية ومحتواها، يمعنى أخر تُعد السياسة التشريعية المضمون التشريعي للقواعد تهدف إلى تحقيق مصالح عليا يتم صياغتها في صورة نصوص، لذا نعتت هذه العملية بحق " فن الصياغة"، (*art of drafting*) ليقصد بها مجموعة الوسائل والقواعد المستخدمة لصياغة الأفكار القانونية في نصوص تشريعية تمكن الجهات المعنية من تطبيقها من الناحية العملية[١]، وقد يشير بعض الفقه إلى ضرورة تمتع الصائغ بالوعي التحليلي(Analytical Awareness) بالألمام بالقواعد والأساليب المعتمدة في الصياغة وتطوير المعلومات العامة والتشريعية بغية التمكن من صياغة النصوص ومعالجة الأحكام من ذلك مراعاة الصياغة المحايدة بين الجنسين (Gender Neutral Drafting) وإستشارة المجتمع المدني(CIVIL SOCIETY CONSULTATION) [٢].

من المُسلم به بأن السياسة التشريعية تنصرف إلى توجهات صناع القرار العام في الدولة إلى أحداث تحويلات جوهرية في الشؤون المجتمعية، لذا بأت لزاماً أفراغها في قوالب قانونية معينة تتسم بخصائص وسمات تكون سهلة التطبيق والأعمال من الجهات المختصة بما يحقق الغايات الرئيسة للسياسة التشريعية بأتباع أساليب الصياغة التشريعية وطرائقها، وإن موضوع هذا الفن وغايته هو تسهيل العمل بالقانون، ويتحقق ذلك من خلال عدة أمور[٣]:-

أ. **أستخدام مناهج الصياغة وأساليبها في إستنباط السياسة التشريعية:** إذ تمكن مناهج الصياغة وأساليبها من إحتواء جميع الوقائع والأحداث المجتمعية وصبها في قوالب قواعد قانونية ثابتة وواضحة ومحددة تعبر عن وقائع الحياة العامة، وأن لا تألو جهداً في إبتداع الحلول القانونية لما قد يستجد من أحداث ووقائع مستقبلاً، بلحاظ أن أساليب الصياغة التشريعية محدودة تتوقف على مهارات الجهة القائمة عليها وقدراتها الشخصية والموضوعية، إذ يصعب صياغة مبادئ وقواعد تصلح لكل الأمور وفي كل زمان ومكان، لذا ينبغي أن تصب لقواعد وتصهر وفقاً لمعناها الواسع على نحو يتسع لما يستجد من وقائع وأحداث، ومن ثم بات على الجهات القائمة على الصياغة أن توازن بين كمال التحديد وإتقان التكييف.

ب. **خلق الأفكار القانونية:** إن الحياة الاجتماعية تولد مصالح وحاجات مُعينة، ويأتي فن الصياغة التشريعية لإشباع هذه الحاجات بإستخدام وسائل مُصطنعة وأفكار قانونية وغيرها بما يرفد القانون بعناصر مادية توفرها الحياة، وعناصر مُصطنعة بالصياغة القانونية.

---

(١) يُنظر: V.C.R.A.C. Crabbe, op.cit, p.151-152.

(٢) ينظر: Geoffrey Bowman, THE ART OF LEGISLATIVE DRAFTING, 1922.p32.

(٣) يُنظر: Francis Bennion, op.cit,p90.

ج. **الدراسة المقارنة:** حيث تُعد من الأساليب المساعدة في الصياغة التشريعية، تتمثل بالأستعانة بالطرق والأساليب المتبعة في الأنظمة القانونية الحديثة لصياغة أحكام القانون ومبادئه، بلحاظ أن القانون يقوم على عاملين متميزين أولهما معطيات الحياة، وثانيهما الصناعة القانونية، يترتب على أختلاف وتباين معطيات الحياة من بلد لآخر نسبية القانون وتفاوت مضمونه.

هذا ويشير البعض إلى أن الصياغة التشريعية هي العملية التي يتم من خلالها المفاهيم والسياسات وأهداف المشرعين وترجمها إلى كلمات الأفعال وقرارات في معظم النواحي العامة[١]، ومن ثم يجب كتابة مشروعات القوانين بطريقة قانونية معبرة عن غايات صناع القرار السياسي في الدولة مشيرة إلى إن السياسة التشريعية يجب أن تكون في ذات الوقت مُصاغة بطريقة يفهمها أكبر قدر ممكن من أفراد الشعب من خلال أعمال وسائل الصياغة التشريعية وطرائقها والمهارات الشخصية والموضوعية للجهات القائمة على الصياغة، وإتباع التبويب الهيكلي العام والتفصيلي وترتيب الجمل والعبارات القانونية بطريقة تجعل منها مفهومه ومعلومة من المخاطبين بأحكامها[٢].

المطلب الثاني: أثر السياسة التشريعية في جودة الصياغة التشريعية:

يمكن بيان هذا الموضوع من خلال تقسيم هذا المطلب على فرعين نعالج في الفرع الاول أثر السياسة التشريعية في تحديد منهجية الصياغة التشريعية وتقاليدها وندرس في الفرع الثاني أثر السياسة التشريعية على الأطار العام للصياغة التشريعية ومحدداته.

الفرع الاول: أثر السياسة التشريعية في تحديد منهجية الصياغة التشريعية وتقاليدها

أولا: أثر السياسة التشريعية في تحديد منهجية الصياغة التشريعية:

حيث أن التوجه السلطوي يفرز صياغة تشريعية سلطوية تميل إلى الصرامة والثبات، ذلك لأنه قد صنعت في أروقة السلطة المركزية وعند رفعها للبرلمان بمشروع قانون لا تجد قوى فاعلة لتغييره أو أن تكون قادرة على تمريره بغير حالته التي أقترحها الحكومة، وهو أمر لا يمكن أن نجده في النظام الديمقراطي الذي يمتاز بوجود البرلمان مُستقل يستطيع أنتقاد مشروع القانون الذي قدمته الحكومة وتسعى إلى تغييره وإعادة صياغته بما لها من صلاحيات دستورية.

هذا ولا تتمتع الجهة القائمة على الصياغة بسلطة سياسية مُستقلة تجاه مشروع القانون الذي تتولى صياغته، وإنما إداتها في إنجاز عملها الصياغي هو العبارات والإلفاظ التي تبرر مشروع القانون[٣]، وذلك بأستخدام منهج يقوم على الأستدلال المُستمد من التجربة أو ما يطلق عليه البعض (الشرعية المنطقية القانونية) التي تُعد من المناهج المعتمدة في صنع القرار أو منهج مُستمد من التجربة أو المعُتمد على الناحية الفلسفية، إذ يتم السعي لحل المشكلات

(١) يُنظر: The Office of the General Counsel, council of the district of columbia legislative drafting manual, 2019 Edition, p9.

(٢) يُنظر: The Office of the General Counsel, op.cit, p12-14.

(٣) يُنظر: Seidman, zThe Memorandum of Law{,15 Seton Hall Leg. J. 334 (1991); Ann Seidman & Robert B. Seidman, zState and Law in the Development Process: Institutions and Problem-Solving in the Third World{ (1994)p23-24.

ووضع الحلول القائمة على التجربة الشخصية[١]، ويُستخدم العديد من الصائغين منهج الغايات والوسائل (ends–means) والتدريجية (incrementalism) للبت في موضوع مشروع القانون، وهو ما يمكن بيانه على النحو الآتي:-

١. **منهج الغايات والوسائل:** يوصي منهج الغايات والوسائل الصائغ بأن يتبنى الأهداف والغايات التي يعلن عنها واضعو السياسات، ثم يضع أكبر عدد ممكن من الحلول التشريعية البديلة للوصول إلى تلك الأهداف[٢]، ثم يختار الحل الذي يبدو مباشراً بأكثر النتائج الفاعلة من الناحية الاجتماعية، وإستناداً إلى منهج الفلسفة الوضعية يرفض منهج الغايات والوسائل ضمناً أمكانية إجراء بحث لتحديد الأهداف الأساس للقانون، تاركاً هذا القرار الحاسم لقيم واضعي السياسات، وفي الوقائع فأنه ما دام لا يستطع أي شخص أن يستخدم الحقائق أو المنطق للتشكيك في ذلك القرار، فأن منهج الغايات والوسائل يجعل الأحكام الموضوعية للقانون تستند حتماً إلى قيم اولئك الذين يمسكون بالسلطة ويتخذ المنهج ذاته ضمناً قالباً فاشستياً لصنع القرار[٣].

٢. **منهج التدريجية:** يركز هذا المنهج على الإستحالة الفعلية للحصول على الحقائق الكافية لتقويم الأهداف السياسية البديلة والممكنة، كما يؤكد في حالة عدم وجود هذه الحقائق على خطورة المحاولات التي تهدف إلى أحداث تحويلات مهمة قد تؤدي إلى تكبد تكاليف غير متصورة، ويشير المنهج المذكور إلى ضرورة أن يكتب الصائغ مشروعات القوانين بأقل تغييرات ممكنة مع التحرك نحو أفضل الحلول عن طريق أتباع خطوات تدريجية، ويعني هذا ضمناً أن أفضل ما يمكن أن يفعله هو التخبط ولذلك يرفض الصائغ إمكانية إعادة تشكيل الأعراف الاجتماعية التي تكمن وراء معاناة أفراد الشعب[٤]، لذا فمنهج التدريجية يستهدف أوضاعاً تكون فيها معرفة الصائغ مشوبة بفجوات خطيرة أسلوباً مفيداً في الحالات التي تتسم بعدم التيقن بأن يبحث واضعوا السياسات مشكلة اجتماعية مُعينة، ففي مثل هكذا حالات فأن قواعد الصياغة تملي مراعاة جملة من الأعتبارات [٥] لعلّ من أهمها (أستهداف المشاكل الأكثر وضوحاً أي العراقيل الرئيسة، لا تركز على صعوبات عامة بل على عناصرها الفرعية، لا تحد بشكل كبير من الممارسات السائدة ومن ثم تركيز التحليل على الممارسات المألوفة والمعرفة بشكل أفضل ويقلل بشكل كبير عدد الحلول البديلة التي ما زالت موضع تساؤلات، ترك فرصة لتصحيح خطأ ما ولوضع مشروع القانون أفضل فيما بعد، إتخاذ الخطوات الممكنة

---

(١) يُنظر: John Dewey, Theory of Valuation (1939); Essays in Experimental Logic (1916); zLogical Method and Law{,10 Cornell L .Q. 17 ,1925 p65..

(٢) يُنظر: The Office of the General Counsel, op.cit, p15.

(٣) يُنظر: Edward L. Rubin, zLegislative Methodology: Some Lessons from the Truth-in-Lending Act{ in Making Development Work: Legislative Reform for institutional Transformation and Good Governance (Ann Seidman, Robert B. Seidman and Thomas Walde (eds), (1999),p157.

(٤) يُنظر: Robert Cox, zSocial Forces, States and World Order Beyond International Relations Theory{ in Neorealism and its Critics (Robert O. Keohane (ed.), (1986), p208.

(٥) يُنظر: Norton E. Long, zForeword{, in E.J. Meehan, Value Judgment and Social Science .1969.

بالتدريج بحيث يتم البدء بالثانية ثم الثالثة فالرابعة وهكذا في حل المشكلات المتصورة، السماح بقدر الأمكان بابداء الملاحظات لمعرفة كيف تسير الأمور) [١].

وعلى أي حال يؤكد الفقه على أهمية الأضطلاع بالمشكلة التي يعالجها مشروع القانون وعلى مرحلتين هما[٢]:-

أ. **المرحلة الأولى: تحديد المشكلة التي يعالجها مشروع القانون:** ذلك بفهم أهداف المُشرع وغاياته من إعداد مشروع القانون وأقراره، إذ تأتي مشروعات القوانين لتعالج مشكلة مُعينة يعبر عنها بأهداف التشريع ومقاصده والغايات الأساس التي يروم بلوغها من التنظيم، ويُمكن الوقوف عليها من خلال طرح التساؤل عن ماهية المشكلة التي يتعين حلها تشريعياً بواسطة مشروع القانون ؟، وما هي مصادر معلوماتها التي تمكن من التعرف على المشكلة؟، هل أن الأحكام الواردة في مشروع القانون كافية لمعالجة المُشكلة؟، وهل أن هذه الأجراءات مناسبة من عدمه؟، وهل تتضمن تقييداً للحقوق والحريات العامة مبررة؟، وهل ثمة تكاليف مالية تترتب على مشروع القانون؟ وماهي مصادرها؟ ومن أين سيتم تغطيتها؟، وماهي الوسائل الإدارية والتنفيذية التي يمكن من خلالها تطبيق القانون ومعرفة نتائجه في التطبيق وتحقيق غاياته الفعلية ؟ [٣].

ب. **المرحلة الثانية: مرحلة تحويل الأفكار العامة للمشكلة إلى نصوص قانونية:** إذ في هذه المرحلة تتولى الجهة التي تقوم بصياغة مشروع القانون بتحويل السياسة التشريعية إلى نصوص قانونية تغطي المشكلة بحث مشروع القانون، حيث يتم فيها صياغة المقترحات التي من شأنها تحقيق غايات المُشرع ومراميه بالتركيز على إتجاهين مختلفين أحدهما هو أستكشاف الخيارات التي طرحت من صناع السياسة، وآخر مراجعة النهج البديل للمشكلة أو القضية المثارة لدراستها بالتوافق مع أحكام الدستور والقوانين النافذة في الدولة، حيث يتم تحويل السياسة التشريعية إلى قواعد لها خصائص القاعدة القانونية وسماتها، ومن ثم تحويل القاعدة القانونية إلى جملة تشريعية تعبر عن جوهر القاعدة القانونية وخصائصها وتشير إلى قصد المُشرع ومراميه[٤].

ثانياً: أثر السياسة التشريعية في تقاليد الصياغة القانونية:

تؤثر تقاليد الصياغة القانونية بنوعية السياسة التشريعية وما إذا كانت سياسة عامة للتشريع، أو سياسة جزئية لبعض التشريعات تثار بصدد حالات طارئة وعارضة يواجهها المجتمع، حيث تنعكس السياسة التشريعية العامة على إستقرار المنظومة القانونية وإنسجامها من الناحية القانونية وسلامتها وتوافقها مع الأطار الدستوري أو السياسي، أما في حالة تباين أساليب الصياغة من تشريع لآخر فإنه يقود إلى تعارض التشريعات وتضاربها وتعقدها لكثرتها وضحالة الصياغة أحياناً وركاكتها، ولا نعني أن الصياغة الجامدة توجد في دولة معينة دون سواها، أو أن العلاقة بين سلطوية نظام الحكم أو ديمقراطيته من ناحية ضعف أو جودة الصياغة التشريعية من ناحية أخرى هي علاقة

(١) يُنظر: آن سيدمان وروبرت سيدمان ونالين ابيسيكيري، الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي،بدون مكان نشر او دار نشر، ص ١٩٩-١٢٠.

(٢) يُنظر: The Office of the General Counsel, op.cit, p16-18.

(٣) يُنظر: Francis Bennion, op.cit,p94.

(٤) يُنظر: John Dewey, op.cit..p65-67

مباشرة أو حتى من نوع العلاقة الحتمية بين المقدمات والنتائج، وإنما يعني أن برلمانات الحكم الجيد أقرب إلى إقرار صياغة تشريعية تتوافق مع مبادئ الحكم الجيد واسسه الاجرائية، لما تتسم به من تعددية حزبية ووجود حزب معارض وحزب حاكم ووجود شفافية ومهنية وحيادية في إعداد التشريعات وأصدارها(١).

هذا وأن فكرة التشريع لا تأتي من فراغ وإنما تستدعي حاجات المجتمع وتطلعاته إيجادها وخلقها بما يفرضه الرغبة في أصدارها طبقاً للمطالبة وحاجاته وعادة ما تبدأ الفكرة من المجتمع ويكون التشريع الاجتماعي متوافقاً مع مصلحة أو مطالب عامة أو لفئة معينة، ثم يأتي دور الصائغ بعلمه بالقواعد اللغوية والفنية ليجسدها في مشروع قانون، لذا نجد أغلب الدور تلتزم فيها الحكومة قبل إرسال مشروع القانون إلى السلطة التشريعة عرضه على مجلس الدولة الذي يتولى تدقيق مشروع القانون مراجعته من الناحية القانونية لضمان عدم تعارضه مع الدستور والنظام القانوني في الدولة ومراجعته من الناحية الفنية، دون أن يكون لها حق أقتراح التشريعات(٢).

الفرع الثاني: أثر السياسة التشريعية على الأطار العام للصياغة التشريعية ومحدداته

أولا: أثر السياسة التشريعية على الأطار العام للصياغة التشريعية:

تُعد الصياغة التشريعية للقانون تجسيداً عملياً واقعياً للسياسة التشريعية للدولة فلكل منهما مفهومه للقانون، فتمثل السياسة التشريعية :"مجموعة المبادىء العامة التي تحدد السياسة العامة العليا في الدولة في مختلف المجالات التي تهم المجتمع سواء بشكل مباشر أو غير مباشر وهذه أمور غالباً ما يعالجها الدستور أو القانون الأساس في الدولة ومثالها مبدأ سيادة القانون ومبدأ أحترام الحقوق والحريات ومبدأ حرية التملك"(٣)، ويقصد بالسياسة التشريعية بمفهومها العام مسلك أو خطة أو الإتجاه السياسي للجهة المختصة بالتشريع سواء أكانت سلطة تاسيسية أم مؤسسة لتطبيق السياسة العليا للدولة بكافة مجالاتها المختلفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال التشريعات التي يضعها المشرع فسياسة الدولة من الصعب فرضها على جميع مفاصل الدولة، وشعبها ما لم يتم وضعها في تشريع تتميز قواعده القانونية بخصائص تجعل من تطبيق هذه السياسة أمراً ملزماً سواء تمثل هذا الشتريع بدستور أوقانون أوما سوها(٤).

بيد أن السياسة التشريعية عادة ما تكون مرآة تعكس ما يتضمنه الدستور من اتجاه الدولة السياسي، بل أنها تحاكي وتوازي ما يوجد من مفاهيم سياسية تؤمن بها الدولة ونظامها الحاكم وتضعها ضمن مواد دستورها وضمن قوانينها الأساس ولا تستطيع السياسة التشريعية بأي حال من الأحوال أن تتجاوز العديد من الوقائع الاجتماعية والاقتصادية، لذا فهي تأتي أنعكاساً صادقاً لها، لذا تمثل السياسة التشريعية الفلسفة التي تحكم عملية التشريع أبتداءً

(١) يُنظر: p80-82..John Dewey, op.cit

(٢) يُنظر: .Edward L. Rubin, zLegislative Methodology: op.cit, p25-28

(٣)ثامر عبد الجبار عبد العباس السعيدي، الصياغة القانونية لنصوص التشريع، الأسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٩، ص ٢٨.

(٤) يُنظر: د. حنان محمد مطلك القيسي، أخطاء الصياغة التشريعية في دستور ٢٠٠٥ العراقي المادة (٦٥) نموذجاً، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد(٤)، العدد (١٨)، ٢٠١٢، ص ١٣١.

من أتخاذ القرار التشريعي لتصدي لموضوع معين بالمعالجة التشريعية مروراً بتحليل الموضوع ووقائعه ومن تحديد اولويات المجتمع بشأنها وقدراته ومصالحه أزائها ومن ثم ترجمة مبادئ السياسة إلى نصوص قانونية وأصدارها بالطرق المقرّة قانوناً [١].

ثانيا: محددات تحويل السياسة التشريعية إلى قواعد قانونية:

لعلّ تتمثل بمجموعة من المحددات يمكن بيان أهمها بالآتي:-

١. **محددات طبيعة نظام الحكم وأثرها في السياسة التشريعية وصياغتها:** فالتوجه السلطوي يفرز صياغة تشريعية سلطوية تميل إلى الصرامة والثبات ذات طابع مركزي، فعندما يرسل المشروع إلى البرلمان تجده واحداً لا يتغير، وقد يصادق عليه البرلمان عليه بذاته دون أن يجري عليه أي تعديلات تذكر، على العكس من الأنظمة الديمقراطية، إذ نجد المشروعات تتغيير تبعاً للنقاش السياسي وتجاذب القوى السياسية وتصارعها داخل قبة البرلمان، ومن ثم تختلف السياسة التشريعية والصياغات التشريعية[٢].

٢. **محددات التقاليد القانونية وأثرها في نوعية السياسة التشريعية:** إذ تختلف السياسة التشريعية تبعاً فيما إذا كانت هنالك سياسة عامة تحكم التشريع أو تقتصر على معالجة القضايا المتفرقة التي تثار لأسباب عارضة وطارئة ومؤقتة، ففي الحالة الأولى تنعكس السياسة التشريعية على المنطومة القانونية للدولة فتساعد على تناسقها وتلائمها وتوافقها مع الأطار الدستوري والقانوني والسياسي السائد فيها، أما الحالة الثانية فالأرجح أن تتباين أساليب الصياغة من تشريع لآخر ومن ثم تناقض المنظومة القانونية وتعارضها في معالجة القضايا المختلفة، بيد أن ذلك لا يعني أن الصياغة الجيدة تقتصر على الأنظمة الديمقراطية، أوعلى وجود سياسة تشريعية، بل تعتمد بالدرجة الأساس على جودة الصياغة ووجود مؤسسات متخصصة تتولى صياغة النصوص ومعالجة عيوبها المحتملة، كما تعتمد على شفافية النظام البرلماني وأطلاع أفراد الشعب ومؤسسات المجتمع المدني على مشروعات التي تقوم الهيئة التشريعية بمناقشتها، وأبداء ما لديها من ملاحظات وأفكار وتصويبها بما يضفي الفاعلية عليها وتدارك أخطائها في قابل الأيام

٣. **المحددات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للسياسة التشريعية وصياغتها:** إذ تعمد الجهة القائمة على الصياغة بترجمة السياسة التشريعية إلى نصوص قانونية على أساس من المهارة والخبرة في العلوم القانونية والملكة في الصياغة اللغوية والنحوية وأستيعاب أولويات السياسة التشريعية، وتحليل مكونات القاعدة القانونية والتفرقة بين جانبها الموضوعي وجانبها الشكلي لتكون القاعدة قابلة للتطبيق من الناحية العملية، وعلى ذلك كلما كانت الجهة القائمة على الصياغة التشريعية ملمة بالسياسة التشريعية وأبعادها السياسية والإقتصادية والاجتماعية وغايات صانعي القرار

(١) يُنظر: علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، بحث مقدم إلى ورشة عمل لتطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، بدون دار نشر، ٢٠٠٣، ص٥-٦.

(٢) يُنظر: Berkman M. Former Stae Legislators in the U.S. House of Representatives. Legislative Studies Quarterly. 18 (February) 1993.

التشريعي ومقاصدهم كلما أحسنت صياغتها وأبدعت في ترجمتها في نصوص قانونية تشير إلى مضمون هذه السياسة وفحواها[١].

المبحث الثاني: أثر السياسة التشريعية في حسن إدارة العملية التشريعية وفاعليتها

يشير مُصطلح حسُن إدارة الدولة للعملية التشريعية إلى نظام الحكم وأسلوب صنع السياسة ويتميز بعدة جوانب أهمها؛ أحترام سيادة القانون، والشفافية في صنع القرار وإتخاذه، وتشجيع المشاركة في الحياة العامة، لعلّه من أحد معايير قياس مدى نجاح الإدارة الحكومية تقوم على أساس البناء التشريعي للدولة، أي عملية صنع السياسة التشريعية في الدولة فكلما كانت صناعة التشريع تشاركية شفافة وتتيح للقانون مقومات التطبيق السليم كلما كانت داعمة لمنظومة الإدارة الرشيدة، ويمكن تطوير معايير عامة ومشتركة وممارسات موحدة في أعداد مشروعات القوانين وصياغتها، وذلك في حالة كانت ضمن توجيهات رسمية تدعمها السلطات العامة[٢].

وعلى ذلك يمكن بيان هذا الموضوع من خلال تقسيمه على مطلبين نعالج في المطلب الاول أثر السياسة التشريعية في حسن إدارة العملية التشريعية وكفاءتها، ونبحث في المطلب الثاني: اثر السياسة التشريعية في تقويم المنظومة القانونية وتكاملها.

المطلب الاول أثر السياسة التشريعية في حسن إدارة العملية التشريعية وكفاءتها

يمكن بيان هذا الموضوع من خلال تقسيمه على فرعين ندرس في الفرع الاول: أثر السياسة التشريعية في حسن إدارة العملية التشريعية، ونعالج في الفرع الثاني: أثر السياسة التشريعية في رفع كفاءة التشريعات.

الفرع الاول: أثر السياسة التشريعية في حسن إدارة العملية التشريعية

أولا: ضمان سير التشريعات المقدمة من الحكومة:

تُعد السياسة التشريعية وأحدة من الضمانات المهمة التي توفر للحكومة قدراً من الأطمئنان بأن السلطة التشريعية سوف تشرع القوانين التي طلبتها، وأنها لن تقر تشريعات غير واقعية، أو تسبب مشاكل للسلطة التنفيذية أثناء تطبيقها أوتسبب لها الحرج لعدم أمكانية تطبيقها لأسباب نقدية، أو الإستعدادات البشرية والمادية، كما أنه من حق الحكومة في أن تتلقى مقدماً نسخاً من جميع التعديلات المطروحة للنظر وتقديم رأيها في هذا الشأن، وحقها في تقديم تعديلات خاصة بها، وحقها في سحب مشروع القانون في أي وقت كان لأسباب تنظيمية أو أدخال التعديلات التي تراها مناسبة[٣]، وحق أي عضو من أعضاء السلطة التنفيذية الحضور في جلسات البرلمان التي تتعلق

---

(١) يُنظر: Norton E. Long, zForeword{, in E.J. Meehan, op.cit, p55-56.

(٢) ومن مبادئ توجيهيه بالنسبة لطرق الصياغة من خلال كتيبات خاصة بشكل الصياغة وأسلوبها، حيث تتضمن توجيها للأساليب المثلى للصياغة والمفضلة واليات التعامل مع ظروف صياغة معينة أوالصعوبات التي كثيراً ما تنشأ أثناء الصياغة التشريعية، وكيفية تبسيط لغة التشريعات لسهولة فهمها من الأشخاص العاديين المخاطبين بها وتلافي الأخطاء في الشائعة في الصياغة التشريعية.

(٣) من ذلك على سبيل المثال قرار مجلس الوزراء رقم (٣٤١) لسنة ٢٠١٥ المتخذ في جلسته الاعتيادية السادسة والثلاثين المنعقدة بتاريخ ٢٠١٥/٩/١٥ المتضمن (الموافقة على سحب مشروع القوانين كافة التي اقرتها الحكومة السابقة والمرسلة إلى محلس النواب من

بتشريعات الحكومة، وتقديم التبرير الشفوي أمام اللجان البرلمانية بشأن التشريعات الحكومية، كما يمكن للبرلمان دعوة أياً من أفراد السلطة التنفيذية وموظفيها للحضور في جلسات البرلمان ولجانه المختصة لغرض الاستيضاح بشأن مشروعات القوانين ومقتراحتها [١].

ثانيا: تدقيق العملية التشريعية:

تُعد السلطة التشريعية الجهة المسؤولة عن تشريع القوانين سواء بناء على مقترحات قوانين، أو مشروعات قوانين بالتنسيق مع السلطة التنفيذية أو بالوفاق معها، لذا يتوجب على السلطة التشريعية الألمام بقدر معقول من الفهم بالخطة التشريعية المقترحة وأهدافها ومدخلها والطريقة التي يتوقع أن يطبق بها القانون، وهو ما لا نجده في صلب الوثيقة التشريعية نفسها إلا بالقدر القليل من المعلومات عن خلفية الموضوع وقد تحتاج إلى تحليل متخصص نسبياً لمعرفة كيف سيكون ذلك عند التنفيذ، وهو ما يشكل عائقاً أمام العديد من أعضاء السلطة التشريعية من ذوي الخبرة المحدودة في المجال التشريعي واليات تحليل التشريع[٢]، لذا تعمد بعض الأنظمة المقارنة بأن تعرض مشروعات القوانين على لجنة للنظر الأولي فيها لإستجلاء أغراض المشروع وعواقبه الإقتصادية والاجتماعية وأثره من ناحية التكلفة المالية على الخزينة العامة والنظام القانوني للدولة، وفاعلية مشروع القانون المقدم للسلطة التشريعية[٣]، أما النظم الأخرى فأنها تستخدم وسائل مختلفة لتوفير المعلومات اللازمة التي قد يحتاج إليها البرلمان من ذلك على سبيل المثال؛ وجود مكتب رسمي بأنه يجب أن ترفق بجميع مشروعات القوانين مواد أيضاحية تبرر وتفصل محتواه بشكل سردي أو القائي، وتوفير وسيلة للجان البرلمانية لطلب التبرير الشفوي من أحد وزراء الحكومة، توفير وسيلة للجان البرلمانية للأستماع إلى الأدلة من أفواه أشخاص من خارجه سواء أكانوا خبراء أو متخصصين وذلك فيما يتعلق بتأثير التشريع، لتمكين اللجنة البرلمانية من رفع تقريرها بشأن مشروع القانون إلى جلسة البرلمان البت فيه، وتوفير الخبراء الأستشارين في مجالات معينة للبرلمان الذين يستطيعون مساعدة أعضاء البرلمان في فحص المشروعات بشكل أكثر دقة[٤].

الفرع الثاني: أثر السياسة التشريعية في رفع كفاءة التشريعات

لما كانت السياسة التشريعية وسيلة مهمة ليتم بموجبها أعداد مشروعات القوانين والسير بإجراءات تشريعها، لذا فأن حُسن أعداد السياسة التشريعية ودقتها يُسهم في فاعلية التشريعات التي تقر على هداها، حيث أن السياسة

أجل مراجعتها والتاكد من مدى انسجامها مع برنامج الاصلاح الحكومي). قرار بملغ بموجب كتاب الامانة العامة لمجل الوزراء المرقم (ش.ز/١٠/١/٣/١٠/٢٩٨١٤) في ٢٠١٥/٩/١٦ (غير منشور).

(١) يُنظر: Francis Bennion, op.cit,p97.

(٢) يُنظر: John Dewey, op.cit..97-p96

(٣) يُنظر: Berkman M. op.cit, p23-25.

(٤) يُنظر: Zander. M. The Law-making process, 1989, p.1.

التشريعية تضمن توافق مشروعات القوانين المقرّة على أساسها متطلبات السياسة التشريعية وسلامتها من الناحية الدستورية والقانونية وفاعلة في مضمونها، ولعلّ أهم معالم هذا البيان تتضح بمراعاة الجوانب الآتية[١]:-

أولا: التوثق من أن مشروعات القوانين مستوفية لمتطلبات السياسة التشريعية وفلسفتها:

ذلك من خلال التوثق من أن مشروع القانون ينسجم مع السياسة العامة للدولة وأولوياتها وخططها الستراتيجية من عدمه، وأنه تم التفكير ملياً ببدائل مشروع القانون، وأستجلاء الإيجابيات المتحققة منه والسلبيات المتوقعه أن تترتب على سنه ونفاذه، والتعرف على القوانين القائمة وفيما إذا كانت ينسجم معها من عدمه، والأثر القانوني المترتب على مشروع القانون[٢]، وبالمثل أيضاً، يتطلب كذلك التوثق فيما إذا تم اللجوء إلى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بشأن مناقشة مضمون مشروع القانون من عدمه، وفيما إذا تمت إستشارة الجمهور المتأثرين بمشروع القانون وأصحاب المصلحة والمعنيين به من عدمه، أو إستشارة الجهات القانونية القضائية والصياغية بمشروع القانون ومدى إتفاقة مع النظام القانوني للدولة أو موافقته من الناحية الشكلية والموضوعية للدستور والقانون النافذ[٣].

ثانيا: توافق مشروع القانون مع الأحكام الدستورية والقانونية التي تعكسها السياسة التشريعية عند إعداده وصياغته:

إذ يتطلب معرفة فيما إذا كان مشروع القانون يتفق مع الأحكام الشكلية والموضوعية للدستور ولا يتعارض معها، من حيث ضمان الحقوق والحريات العامة والفصل بين السلطات ويتوافق مع القرارات القضائية التي أصدرتها المحكمة الأتحادية العليا والمحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة، كما لابد من التوثق من عدم تعارض الأتفاقيات والمعاهدات الدولية التي أنضم إليها العراق مع مشروع القانون وهل ستتأثر به وما مستوى التأثير وهل تم التعامل معه بإجراءات مناسبة مدروسة من ناحية القانون الدولي العام، كما يتطلب معرفة مدى توافق أو تعارض مشروع القانون مع التشريعات والقوانين النافذة لضمان وحدة الأحكام القانونية [٤].

ثالثا: التوثق من أن مشروعات القوانين مستوفية لمضمون السياسة التشريعية ومحتواها:

من حيث تحديد مضمون مشروع القانون محله بأن تأتي أحكامه على شكل نصوص قانونية مكتوبة وواضحة وبسيطة ومفهومه، تعبر عن مقاصد المشرع ومراميه، محدداً في نطاق سريانه على الأشخاص والزمان والمكان، واضحاً في شق التكليف القانوني والأثر المترتب عليه، محدداً في علاقة مشروع القانون بالقوانين الأخرى لمنع التعارض والتضارب في حال النفاذ والتطبيق، معالجاً للأثر على الحقوق المكتسبة والموجبات القائمة، فيما إذا كان له أثر رجعي على الماضي من عدمه، وفيما إذا كان في مصلحة الدولة أو مصلحة الأفراد ومبرراته ذلك ودواعيه، محدداً التبعات المالية المترتبة عليه فيما إذا تضمن مشروع القانون تبعات مالية على الخزينة العامة للدولة من

(١) يُنظر: دليل الصياغة التشريعية، مصدر سابق، ص٣١-٣٥.

(٢) يُنظر: Norton E. Long, zForeword{, in E.J. Meehan, op.cit, p59-60.

(٣) يُنظر: J.A. Clarence Smith. Legislative Drafting; English and Continental. Statute Law Review. 1980, p.14-2

(٤) يُنظر: Cappelletti M. Judicial Review in Contemporary World. Oxford. 1971,p4.

عدمه، وهل تم الإعداد لها وتهيئتها من عدمه، وما هي مصادر تمويل مشروع القانون، وهل يتضمن مشروع القانون توفير موارد مالية للدولة من ضرائب ورسوم وجبايات أخرى وهل تم دراسة أثرها على الشؤون الإقتصادية والاجتماعية، وغيرها من الأحكام التي ينبغي على مشروع القانون أن يتضمنها تطبيقاً للسياسة التشريعية وتحقيقاً لمقاصد واضعيها ورغياتهم.

المطلب الثاني: اثر السياسة التشريعية في تقويم المنظومة القانونية وتكاملها

لما كانت السياسة التشريعية تمثل خطط وبرامج الدولة وتوجهاتها في الشؤون العامة والتفصيلية التي تتبلور من خلال التشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية المختصة، لذا باتت السياسة التشريعية تُسهم في تقويم المنظومة القانونية النافذة في الدولة وتكاملها من خلال مراجعة القوانين النافذة وأصلاحها.

وتأسيساً على ما تقدم؛ يُمكن بيان هذا الموضوع من خلال تقسيم هذا المطلب على فرعين ندرس في الفرع الاول: أثر السياسة التشريعية في تقويم المنظومة القانونية، ونبحث في الفرع الثاني: أثر السياسة التشريعية في الاصلاح التشريعي.

الفرع الأول: أثر السياسة التشريعية في تقويم المنظومة القانونية

أولاً: معنى تقويم المنظومة القانونية في الدولة وغاياتها:

١. **معنى تقويم المنظومة القانونية في الدولة:** تجري العديد من الدول تقويماً دورياً لقياس تحقيق القوانين النافذة لأغراضها ومدى فاعليتها، أذ تعمل الجهات الحكومية المسؤولة عن تنفيذ القوانين وتطبيقها عند مواجهة صعوبات أو أشكلات قانونية جديدة إلى التقدم بعدد محدود من التعديلات المقترحة لمعالجة حالة القصور التشريعي مباشرة وبدون أعطاء أي أعتبار مطول لما إذا كانت الخطة الأصلية تحقق أهدافها أو تؤدي وظيفتها كما هو مطلوب، وفي العادة لا تقوم السلطة التشريعية من جانبها بعمل أي تقويم دوري للتشريعات التي قامت بتشريعها بنفسها، وعاقبة ذلك أن التشريعات التي لا تصلح للعمل بها أو التي تنفذ جزئياً تظل في المنظومة القانونية النافذة[١]، حيث يُسميها البعض (كتاب القوانين التشريعية) مثل هذه القوانين الورقية التي توجد أكثرها على الورق دون الواقع فهي تشكل أرتياباً غير مقبول لدى كل من زعم أنه يتأثر بها، كما أنها تترك أنطباعاً بأن فاعلية السياسات أكبر مما هي عليه في واقع الأمر، كما هو الحال في العراق حيث لا توجد إجراءات تقويم للقوانين المعمول بها مما ساهم في بقاء العشرات من القوانين القديمة سارية المفعول دون تعديل، أوالغاء[٢] .

٢. **غاية السياسة التشريعية في تقويم المنظومة القانونية للدولة:** نظراً لأهمية العملية التشريعية ونتائجها من القوانين المُشرعة فقد عمدت بعض الدول المقارنة إلى وضع إجراءات رسمية لتقويم التشريعات بعد وضعها موضع التنفيذ لفترة زمنية مُعينة، ولهذا التقويمات التي تتم بعد الفعل تشابهات عدة في مأخذها مع تقويم السياسات التي تتم بالفعل، وبالتأكيد فقد يكون ذلك مباشراً بأجراء تقويم جديد للسياسات في حال ما إذا كانت هنالك حاجة للتغيير، إلا أن

(١) يُنظر: Edward L. Rubin, zLegislative Methodology: op.citp30-33.
(٢) يُنظر: Legislative law and process. Cases and materials. J.Hetzel. 1980. P,189.

الغرض الرئيس منها هو لمقارنة الآثار الفعلية والتأثير الفعلي للتشريع على الذين يقعون تحت طائلته وعلى وجه التحديد ما إذا كانت الأهداف المتوقعة قد تحققت وإلى أي مدى وبناء عليه إتخاذ القرار بشأن أستبدال التشريع أو تعديله أو الغائه.

هذا ومن شأن إجراء التقويم أن تكون مكلفة ومستهلكة للوقت ولن يكون لوجودها مبرر ما لم تكن تركز أهتمامها على تشريع له بعض الأهمية، لأنها على سبيل المثال تحمل الدولة نفقات باهضة أولاً لها عواقب مالية بالغة على بعض قطاعات الإقتصاد، وعاقبة هذه التقويمات من هذا النوع التي قد تؤدي على درجة من التحليل الإقتصادي الأحصائي ويتم إجراؤها في العادة بواسطة الحكومة، وقد يتم ربطها بعملية وضع الموازنة العامة للدولة، ومن ناحيتها تميل السلطة التشريعية أكثر إلى عمل مراجعات لجوانب مُعينة من التشريعات التي يترتب عليها أثار اجتماعية وذلك عندما يستطعيون فحص وقياس فاعليتها عن طريق سماع الأدلة من أفواه المتأثرين بالخطة وكذلك هؤلاء المنفذين لها، وتكلف التقويمات من هذا النوع ثمناً ليس فقط في الوقت والأنفاق من الناحية الرسمية وإنما لأنها في العادة تعمد على أقتناء المعلومات من خارج الحكومة، كما هو الحال في تقييم السياسات فأن الإستشارة بالتحديد مع المجموعات الأساس فيما بين الأطراف المتأثرة ذوي المصلحة، وتُعد ضرورية بصفة عامة وذلك إذاكان سيتم الحصول على معلومات مهمة ذات الصلة وعمل تقويم دقيق لفاعليتها[١]، بيد أن الأمر قد يفوق قدرة السلطة التشريعية وأمكانيتها لأجراء التقويم دوري لجميع الخطط التشريعية وإنما على الرغم من ذلك فيمكن لنتائج تقويمات الحكومة أن تنشئ قاعدة الأساس التي تستطيع من خلال السلطة التشريعية طرح أسلتها ومحاسبة المسؤولين عن السايسة وتنفيذها، ويترتب على ذلك أنه إذا كانت التقويمات ستستخدم لهذا الغرض فينبعي ألا تقتصر على أستعمال الحكومة الداخلي، وإنما يجب أن توضع في منزلة الأملاك العامة، وكذلك إدخال مواد قانونية جديدة تنص على وجود المراجعة والرقابة التي التشريعات والتي تلزم بالتحديد إجراء لتقويم فاعلية التشريع عند مرحلة معينة من الزمن وبناء على ما يرد التقرير ليتخذ المشرع قراره بالإستمرار بالتشريع معدلاً أو بدون تعديل[٢].

ثانياً: أجراءات تقويم المنظومة القانونية في الدولة:يُمكن بيان هذا الأمر من خلال بيان الجوانب الآتية:-

١. **الإجراءات المتبعة عند أجراء التعديلات الدورية:** من حيث المبدأ يجب أن تتبع عملية سن القوانين دورة أساس بحيث يتبع تنفيذ أي سياسة جديدة تشريعية تقويم يمر بعد ذلك في مرحلة أعادة تقويم للسياسة الأصلية وإذا أقتضى الأمر فتطوير التعديلات وتشريع هذه التعديلات في القانون الأصلي، إلا أنه من النادر أن تكون مثل هذه العملية ممكنة التنفيذ بهذه الدرجة من السلاسة أخذاً في الأعتبار عباء العمل التشريعي، إذ ثمة العديد من الأمثلة على فشل مثل هكذا مساعي داعية للتحديث الدوري للتشريعات، بل من شأن التغييرات التي تحدث في التشريعات النافذة أن تدفعها أعتبارات قصيرة المدى أولويات الوضع الراهن، وأن من المفيد لو أن الوزارات المعنية أعتمدت ستراتيجية لأعادة النظر وتقويم التشريعات كل حسب نطاق مسؤولياتها لتتمكن من أعادة تقويم التشريعات النافذة ومدى فاعليتها

(١) يُنظر: Legislative law and process. Op.cit. P190-191.

(٢) يُنظر: فايز بكيرات واخرون، مصدر سابق، ص٢٦.

والحاجة اليها وتقديم المقترحات بشأن الغاء التشريع أو تعديله أو الأبقاء عليه، لذا نجد العديد من الدول تطلب من الوزارات أن تقوم بعمل مراجعة لتشريعاتها من وجهات نظر معينة، كالتشريعات المتعلقة بالفئات الاجتماعية أو البيئة أو غيرها لدراستها وتقوميها، أو قد تقوم اللجان البرلمانية المتخصصة بمراقبة عمل الحكومة في مجال تخصصها والتجقيق في تفاصيل عملها ومن ذلك التشريعات ومراجعة مدى فاعليتها وأقتراح التعديلات التشريعية الواجب ادخالها لمضمان جودتها، ولعلّ أتباع أياً من المنهجين السالفين يتوقف على طبيعة النظام الدستوري والقانوني السائد من جهة ومدى توفر الخبراء والإستشاريين والموظفين لدعم الجهات القائمة على العمل المذكور[١] .

٢. **مراجعة القوانين:** من المُسلم بأن القوانين تسن لتحكم وقائع معينة حالاً ومستقبلاً، إلا أنها مهما كانت متقنة ومحكبة فأنها لن تستطيع الصمود ردحاً من الزمن، بل لابد بمرور الوقت أن تصبح غير مفيدة بالشكل الذي شُرعت من أجله وغير صالحة للأستعمال والتطبيق أوتوقفت عن تحقيق غرضها الأصلي، لذا تنجلي الحاجة إلى مراجعتها لأقتراح الحلول المناسبة بشأنها، بيد أن مسألة التعرف على عدم صلاحية القوانين للأستعمال والتطبيق بأن أنقضت أو أفلت قيمتها من جراء الظروف والأحداث المتغيرة ليس بألأمر السهل واليسير، وربما يكون للجهات القائمة على أقرار السياسات وصياغتها دور في عملية مراجعة القوانين وأستبيان جدواها وصلاحيتها للتطبيق الفعلي، إذ يُمكن لفريق السياسات المختص في الوزارة المعنية بمراجعة القوانين التي تخص عمل الوزارة ودراستها من الناحية القانونية والواقعية والتطبيقية وأقتراح الحلول المتاسبة بشأن الغاء هذه القوانين أو تعديلها أو الأبقاء عليها أن كان لها محل من التطبيق[٢].

الفرع الثاني: اثر السياسة التشريعية في الاصلاح التشريعي

لما كانت السياسة التشريعية تمثل توجهات الحكومة وخططها الستراتيجية في الشؤون العامة والخاصة متجسدة في القوانين التي تشرعها لهذا الغرض، لذا فأن عملية أعداد السياسة التشريعية وأقرارها تتضمن في ثناياها اصلاح للمنظومة القانونية للدولة بمراجعة الآليات التشريعية النافذة ومدى تحقيقها لغايات السياسة العامة وأنسجامها معها من عدمه، لذا باتت السياسة التشريعية وسيلة من وسائل الأصلاح التشريعي وغاية من غياته، ولعلّه تُسهم السياسة التشريعية في تحقيق الأصلاح التشريعي في الدولة سواء أكان على مستوى التشريعات العادية (القوانين) أوالتشريعات الثانوية (الانظمة والتعليمات)، وهو ما يُمكن بيانه على النحو الآتي:-

أولاً: أثر السياسة التشريعية في الأصلاح التشريعي للقوانين:

١. **معنى الاصلاح التشريعي:** يُراد بالأصلاح التشريعي أعادة تدقيق مشروعات القوانين وصياغتها على أسس متطورة، من خلال أستكمال تشريع القوانين التي تتعلق بالأصلاح التنظيمي، وأجراء مسح شامل للقوانين النافذة في الدولة ودراستها وتحليل أثرها وتأثيرها على المستويات المختلفة وتقديم الحلول المناسبة بشانها بالألغاء، أوالتعديل الكلي،

(١) يُنظر: Asimov M. Delegated legislation in the United States and United Kingdom. 3 Oxford Journal of Legal Studies 253.

(٢) يُنظر: مراجعة السياسة التشريعية وتحقيق الغاية التشريعية–العراق، مجموعة البنك الدولي، تشرين الثاني، ٢٠١٤، ص٣.

أوالجزئي، والإصلاح التشريعي على النحو السالف يختلف عن مبادرات الأصلاح التي تتولاها الحكومة أو رئاستها لتصحيح بعض الأوضاع المالية والادارية والمؤسساتية للدولة، على نحو ما قامت به الحكومة للفترة (٢٠١٠-٢٠١٤) [١] وحكومة الفترة (٢٠١٤-٢٠١٨) [٢].

هذا ولما كان المجتمعات محكومة بالتشريع بعدها أحد أهم أدواتها في أجراء التحولات السياسية والإقتصادية والاجتماعية، فقد عمدت العديد من النظم المقارنة إلى أن يقوم التشريع بدور حاسم في جانبين أولهما: أرساء قواعد قانونية كفلية بفتح أفاق التطور والنمو بلا عوائق واثقاً متصلاً وقادراً على أستشراف المستقبل، وثانيهما؛ أن تتم عملية إعادة شاملة للقواعد القانونية السابقة أوالتي تاثرت احكامها بهذه التحولات لتكون هذه المراجعة سبيلاً لضبط النشاط التشريعي الشامل [٣] .

٢. **متطلبات الإصلاح التشريعي:** لعلّ البدء في الإصلاح التشريعي يتطلب أناطة هذه المهمة بجهاز إداري متخصص وكفوء يتولى مهمة توفير البنية المعلوماتية للتشريعات النافذة وإعداد قاعدة بيانات كاملة ودقيقة بها[٤]، ليتولى تحديد الفلسفة التي تحكمها في الشؤون السياسية والإقتصادية والاجتماعية التي تحكم العملية التشريعية، ومن ثم العمل على تطوير الكيان التشريعي في الدولة وأصلاحه على أسس حديثة[٥].

هذا تنصرف مسارات الإصلاح التشريعي على محورين يتم تنفيذها بالتوازي في ذات الوقت هما:-

---

(١) يُنظر: تتمثل بقرار مجلس الوزراء رقم (٧١) لسنة ٢٠١١ المبلغ بموجب اعمام الامانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد (ش.ز/١/١٠/اعمام/٨٩١٨) في ٢٠١١/٣/١٦. حيث تضمنت ورقة الاصلاحات اربعة محاور : محور الاصلاح الاداري، محور اصلاح الخدمة المدنية، ومحور يتعلق بمكافحة البطالة ومحور الاصلاح السياسي، وقد تضمنت هذه المحاور تعديلات شتريعية لمجموعة من القوانين ذات الصلة.

(٢) تتمثل بقرار مجلس الوزراء رقم (٣٠٧) لسنة ٢٠١٥ المبلغ بموجب اعمام الامانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد (ش.ز/١/١٠/٣/١/١٠/٢٥٩١٨) في ٢٠١٥/٨/١٠ . وقد تضمنت خمسة محاور محور الاصلاح الاداري، ومحور الاصلاح المالي ومحور للاصلاح الاقتصادي ومحور لاصلاح الخدمات ومحور مكافحة الفساد، وقدت مضمنت تشريع القوانين التي تتعلق بتنفيذه هذه الاصلاحات.

(٣) يُنظر: Bennion F. Statute law Obscurity and the Drafting Parameters. 5 British Journal of Law and Society, 1978..p43

(٤) كما هو الحال في مصر حيث تم تاسيس مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٣٩) لسنة١٩٨٨ بتشكيل لجنة وزارية عليا لشؤون التشريع، وقرار وزير العدل رقم (٤١٦٨) لسنة ١٩٩٤ بتشكيل لجنة استشارية تضم من مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار برئاسة مجلس الوزراء ومن وزير العدل، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣١٣) لسنة ١٩٩٦ بشان تعيين أعضاء اللجنة العليا لشؤون التشريع. (قرارات غير منشورة).

ينظر: د. فؤاد جمال عبد القادر، اطلالة على البرنامج القومي لدعم الاصلاح التشريعي بمصر، رئيس البرنامج القومي لدعم الاصلاح التشريعي، القاهرة، مجلس الوزراء، ٢٠١٢، ص٤-٦.

(٥) يُنظر: Asimov M. op.cit, p55.

أ. **المحور الستراتيجي في الإصلاحي التشريعي الشامل:** حيث يتم فيه تناول التشريعات النافذة في الدولة بنظرة شاملة ومتكاملة تبتعد عن منهج التعديلات التشريعية الجزئية لمواجهة مشاكل طارئة وعارضة، وإعادة هندستها على نحو تتوافق فيه المنظومة القانونية في الدولة مع المتطلبات الحديثة في التشريعات والتطورات الحاصلة والمرتقبة، ويتم فيها تصنيف التشريعات إلى تشريعات قطاعية تنال كل منها قطاع مُعين، من ذلك تشريعات إقتصادية واجتماعية وسياسية، وإصلاح كل منها ضمن منظور ستراتيجي واضح وثابت.

ب. **المحور العاجل في أصلاح التشريعات الموجهة للمتطلبات العاجلة:** حيث يتناول التشريعات ذات الأولوية العاجلة التي تتطلب تطويرها أولويات إقتصادية واجتماعية عاجلة في أطار فلسفة الإصلاح التشريعي الشامل [١].

هذا وأن السياسة التشريعية بحكم طبيعتها تمثل مفاهيم عامة ترشد صانعي القرار إلى المسارات الأفضل في ممارسة العمل التشريعي على وفق ضوابط محدد ينتهجها المُشرع عند وضع تشريع جديد أو إصلاحه[٢]، ولعلّ أهم هذه الضوابط:-

- **وحدة التشريع المطبق:** بأن يكون القانون المطبق واحداً متضمناً الأحكام التي تتعلق به، دون أن تنال موضوعات تدخل ضمن قانون آخر لا يجمعهما وحدة الغرض.
- **وحدة النصوص القانونية للحالات المتماثلة:** بأن يكون الحكم القانوني الوارد في القانون واحداً ولا يتعدد بتعدد التطبيقات المتماثلة.
- **وحدة إدارة التنفيذ:** بأن تكون الجهة التي تتولى تنفيذ الأحكام الواردة في القانون أو المنوط بها تنفيذه واحدة.
- **عدم الإحالة:** بأن لا يتضمن القانون أحكاماً تحيل إلى تشريعات أخرى أو نصوص قانونية تقرر سريانها على ذات الحالة.
- **الأهمية الزمنية:** بأن يتم أنجاز مشروع القانون والسير بإجراءات تنفيذه بأحتساب الوقت المناسب للأنجاز والتنفيذ ليحقق القانون الأهداف المتوخاة من تشريعه، وأن لا يكون وسيلة للتأخير وأضاعة الحقوق.
- **البساطة والوضوح:** بأن تكون التشريعات واضحة في أحكامها بسيطة في أجراءاتها تتصف بالفاعلية والكفاءة والإقتصاد، تتصف بإستخدام عبارات قصيرة موجزة ذات المعاني والإلفاظ المتعادة في التشريعات.

٣. **مجالات الإصلاح التشريعي:** يتخذ الإصلاح التشريعي على النحو السالف بيانه مجالات متعددة بحسب القطاعات التي يعالجها، يُمكن بيانه بعض معالمه في الجوانب الآتية [٣]:-

---

(١) يُنظر: p67-77..Bennion F. op.cit

(٢) يُنظر: ينظر: د. فؤاد جمال عبد القادر، اطلالة على البرنامج القومي لدعم الاصلاح التشريعي بمصر، رئيس البرنامج القومي لدعم الاصلاح التشريعي، القاهرة، مجلس الوزراء، ٢٠١٢، ص١٥-١٧.

(٣) يُنظر: Asimov M. op.cit, p212.

أ. **الإصلاح الاداري والمؤسساتي:** تتمثل بإصلاح التشريعات التي تعنى بالجوانب الإدارية والمؤسساتية في الدولة، لتحقيق أهدافها المتمثلة بإدارة عامة وكفوءة وفاعلة تمكن الدولة من أداء دورها وإدارة مواردها بشكل قادر على تقديم خدمات متميزة للمواطنين بما يحقق التنمية، وكذلك إصلاح النظام المؤسساتي والهكيل الإداري واصلاح القطاع العام.

ب. **الإصلاح المالي والاقتصادي:** يتناول التشريعات ذات الصلة بمجالين أولهما النشاط المالي للدولة والذي يتركز أساساً على عمليات الأنفاق والمشتريات وتشريعات الضرائب والرسوم المالية والموازنة العامة، وثانيهما النشاط الإقتصادي للدولة المتعلق بالجوانب الصناعية والزراعية وقطاع النفط والطاقة والتجارة والنقود وغيرها من القطاعات الأخرى(١).

ج. **الإصلاح الاجتماعي:** يتمثل بأصلاح تشريعات التي تعنى بالنشاط الاجتماعي للدولة ممثلة بتشريعات الرعاية الاجتماعية والضمان الصحي والتربية والتعليم وغيرها.

د. **الإصلاح السياسي:** تتمثل بأصلاح التشريعات التي تعنى بالنشاط السياسي للأحزاب السياسية وقوانين الإنتخابات وقوانين تنظيم الأحزاب السياسية وتمويلها والقوانين المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني وتأسيس النقابات والجمعيات.

هذا والذي يلاحظ في العراق بأنه لا توجد سترتيجية شاملة للأصلاح في مختلف محاورها، وإنما توجد مبادرات للأصلاح تنال بعض القطاعات الإقتصادية والادارية تبعاً لمقتضى الحال من ذلك الإصلاح الإداري، وكذلك الإصلاح النظام المالي والموازنة العامة والإصلاح الضريبي(٢) وأصلاح الخدمة العامة وغيرها، وتكون بموجب مبادرات تقديمها بعض الوزارات أو اللجان القطاعية لمجلس الوزراء ليتم إقرارها والعمل بها، إلا أنه سرعان ما تتلاشى آثارها ونتائجها وتتماشى معه صفتها القانونية، بل وحتى اللجان التنفيذية المعنية بها على أثر تغيير بعض العناصر الفاعلة فيها من الموظفين أوالمسؤولين الإداريين، لنعود من جديد إلى نقطة الصفر.

ثانياً: أثر السياسة التشريعية في أصلاح التشريعات الثانوية:

إذا كان الأصل بأن السياسة التشريعية تنال القوانين التي تسنها السلطة التشريعية فأنه بذات القدر من التلازم فأنه ثمة علاقة تبادلية بين القوانين التابعة إنطلاقاً من سياسة تشريعية فاعلة وبين التشريعات الثانوية، فكلما كانت القوانين رشيدة وكفوءة وفاعلة ألاداء كانت التشريعات الثانوية متمتعة بالصفة المذكورة، والعكس صحيح، فإذا لم تكن القوانين منطلقة من سياسة تشريعية سليمة كانت التشريعات الثانوية غير دقية وغير واضحة في معالجتها، بل وقد ينالها التخبط، لذا تنبري الحاجة إلى إصلاح تلكم التشريعات الثانوية، ويمكن بيان هذا الموضوع من خلال معالجة الجوانب الآتية(٣):-

---

(١) يُنظر: p78-79..Bennion F. op.cit

(٢) يُنظر: من ذلك اللجنة المشكلة برئاسة هيئة المستشارين التي قدمت برنامجها بشان الاصلاح الضريبي إلى اللجنة الاقتصادية، وتم عقد اجتماع تداولي مع اللجنتين حسب كتاب لجنة الشؤون الاقتصادية المرقم (س.ل/٣٦٩) في ٢٠١٢/٦/١١.

(٣) يُنظر: Abraham H. The Judicial Process: An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England and France, Oxford 1986.

١. **أثر السياسة التشريعية في صلاح التشريعات الثانوية:** فقد ينال الإصلاح التشريعي للقوانين المنطلق من سياسة تشريعية واضحة إلى أصلاح التشريعات الثانوية، وقد ينال الأصلاح التشريعي مجالات التشريع الثانوي في مجالات معينة منها[١]:-

أ. **الأصلاح التنظيمي:** يُراد به الإصلاح الذي يطال التشريعات الثانوية من الأنظمة والتعليمات، يُطلق عليه أحياناً مُصطلح التنظيم (Regulation) ليُراد به جميع الأدوات التي تستخدمها الحكومة من أجل تنظيم متطلبات الأفراد والشركات بأن يتم أصلاح جميع التشريعات الثانوية النافذة في الدولة بحسب الصلاحيات التنظيمية للسلطة التنفيذية، ممثلة بالأنظمة والتعليمات والقرارات التنظيمية في مجال العمل الإداري وأن أصلاحها يُسهم في كفاءة وفاعلية النظام القانوني ويرفع مستويات أداء الجهاز التنفيذي والإداري في الدولة ويزيد الكفاءة الإقتصادية ويزيل الروتين الإداري عن العديد من الأنشطة التنفيذية[٢].

ب. **مبررات الأصلاح التنظيمي:** إذاكان الأصل بأن للسلطة التشريعية الصلاحية الدستورية في سن التشريعات وأقرارها، فأن أغلب الأنظمة المقارنة تعمد إلى أناطة التشريع العادي بالسلطة التنفيذية، أما بصفة إستثنائية في بعض الظروف والأحداث الإستثنائية كحالة حل البرلمان وتمتعه بالإجازة أو إستقالته، وهذا الأمر له أصول وقواعد دستورية تحكمه، وقد يكون للسلطة التنفيذية سلطة أصدار التشريعات الثانوية من خلال صلاحياتها بأصدار الأنظمة والتعليمات، حيث تمنح الدساتير السلطة التنفيذية صلاحية سن التشريعات الثانوية التي تأتي لتكملة أو تفصيل أحكام القوانين، أو حالات الأمن العام أو النظام العام، في كل الأحوال تمنح هذه الصلاحية بموجب القانون العادي التي تأتي الأنظمة والتعليمات لتفصيله[٣]، كما هو الحال في النظام الأنكلوسكسوني حيث تمنح السلطة التنفيذية هذه الصلاحيات التشريعية الثانونية على أن تكون هذه السلطة مقيدة بأهداف القانون أو ظروفه أو الحالات التي تعلل وجوده من أجلها، مع خضوعها للرقابة القضائية لضمان عدم أساءة أستغلال السلطة أو التعسف في استعمالها، في حين تنص بعض الدول الأخرى على جدولة الوثائق الأكثر موضوعية لعرضها على السلطة التشريعية لأقرارها أو الموافقة عليها أو رفضها، حيث تمارس السلطة التشريعية تدقيق هذه الوثائق من النواحي الفنية والشكلية، وفي الغالب أن الموضوعات التي تتناولها التشريعات الثانوية المتمثلة بالأنظمة والتعليمات ذات صلة بأعمال الوزارات والجهات الحكومية تحتاج السرعة والمرونة في إتخاذها من ثم يتوجب اناطتها إلى السلطة التنفيذية لتتخذها، أما لأتصالها

---

(١) يُنظر: Bennion F. op.cit..93-p90

(٢) حيث تشير الدراسات إلى الكثير من الكلف التي يتحملها القطاع الخاص تتمثل بالكلف الإدارية التي تتمثل بالرسوم والغرامات والاجور التي تستوفيها الجهات الحكومية من القطاع الخاص نتيجة لطلبهم الموافقات والتاشيرات ومنح الاجازات والرخص لغرض ممارسة الشركات والمشاريع لاعمالها. ينظر: برنامج دعم مجموعة البنك الدولي إلى الجهات المعنية في مجال السياسات العامة ودعم اتخاذ القرارات الحكومية المرحلة الثالثة من البرنامج، مجموعة البنك الدولي، ورشة تدريبية لمدة ثلاثة ايام منعقدة بتاريخ _١٨-٢٠/تشرين الاول/٢٠١٦)، بغداد ، فندق الرشيد، ٢٠١٦. (غير منشورة).

(٣) يُنظر: Abraham H. op.cit, p79-81.

بالقوانين ذات الصلة فتأتي تنفيذاً وتطبيقاً لهذا القوانين وتسهيلاً لأحكامها ووضعه موضع التطبيق على وفق ما قصده المشرع، أو أنها تأتي لأقرار الضبط الإداري المتعلق بالمصلحة العامة والراحة العامة والسكينة العامة، أو لتحقيق أنشطة الضبط الاداري بمفهومه غير التقليدي، لذا لابد من أناطتها بالسلطة التنفيذية لممارستها بحكم ألمامها بمجريات الأمور وأتصالها بالواقع العملي، وأنه لا يمكن أن تكون هذه الأنظمة والتعليمات تصدر من السلطة التشريعية أو أناطتها بالسلطة المذكورة لأنها يمثل أرهاقاً لها في التشريع، وأثقالاً لكاهلها ولعدم خبرة السلطة التشريعية بالتفاصيل العملية التي يجب أن تتضمنها الأنظمة والتعليمات، كما لا يمكن أن تحشر مواد الأنظمة والتعليمات وفقراتها في صلب القانون لأن الأخير لا يمكن له الدخول في تفصيلات قد يكون من المفيد أعادة النظر بيها تبعاً لمجريات الظروف العملية والوقائع اليومية، كما أنه يفقد القانون هيبته وأعلويته، لذا تحرص أغلب الانظمة على أناطتها بالسلطة التنفيذية تمارسها على وفق المبادئ الدستورية والقانونية وتخضع للمراجعة من الجهات المختصة بالتدقيق والصياغة القانونية لضمان عدم تعارضها مع النظام القانوني في الدولة[١] .

ج. **أهمية الاصلاح التنظيمي؛** تكمن أهمية الإصلاح التنظيمي في أنه رفع من كفاءة التشريعات الثانوية لاسيما وأن الأنظمة والتعليمات تُسهم في تكملة النصوص التشريعية وتسهيل تنفيذها، فبقدر كفاءة التشريعات الثانونية يتحقق مبتغى الإصلاح التشريعي للقوانين، كما تُسهم في تقليل الروتين والتكاليف الإدارية المترتبة على الأفراد والجهات الإدارية نتيجة الحلقات الزائدة والروتينية، وكذلك تحسين مستوى الأنظمة والتعليمات من الناحية الكمية والنوعية بتشذيبها من القواعد والنصوص غير الفاعلة أو القديمة أو التي تحتاج إلى مراجعة بالتعديل أو الإلغاء، وكذلك تحسين مستوى الأثر التنظيمي.

د. **مستويات الاصلاح التنظيمي:** يتخذ الإصلاح التنظيمي مستويين هما:-

- **المستوى الأول:** وضع أسس ومعايير ثابتة وواضحة وحديثة لأعداد التشريعات الثانوية وصياغتها تنفيذ لأحكام القانون وتسهيلاً لأحكامه، وأعادة النظر بالأنظمة والتعليمات النافذة بتحليلها ودراستها وتقديم التوصيات بشأنها للجهات التنفيذية العليا أما بالغاءها أو تعديلها لتكون ملائمة مع النظام القانوني في الدولة.
- **المستوى الثاني:** دراسة الأثر التنظيمي للتشريعات الثانوية، ذلك من خلال أعتماد ما يُسمى بـ(بالأثر التنظيمي) الذي يُراد به نظام الإدارة الرئيس لتحسين نوعين الأنظمة الجديدة بواسطة تقوية عنصر الكفاءة والشفافية والمساءلة من خلال عنصرين أولهما إتخاذ القرارات الحكومية، وثانيهما وجود جهة إدارية تتولى دراسة هذه القرارات قبل إتخاذها أو بعد إتخاذها لقياس مستوى تأثيرها من خلال تحليل الأثر المترتب عليه سواء من حيث المواطنين والشركات والإقتصاد و المجتمع، وضمان كون القرار أكثر شفافية أو عدالة ونوعية من حيث القضايا والإختيارات والآثار التنظيمية، وتقديم أفضل المعلومات لصانعي القرار [٢] .

---

(١) يُنظر: Abraham H. . op.cit, p90-92.

(٢) يُنظر:

هذا وتعمد بعض الأنظمة المقارنة إلى تشكيل وحدة معينة تُسمى (وحدة أصلاح النظم) حسب الصلاحيات التنظيمية للسلطة التنفيذية تتولى دراسة نوعية التشريعات الثانوية من خلال مراجعتها وتحليلها لبيان مدى تمتعها بالأسس والمعايير الحديثة ومدى كفاءتها في النظام القانوني للدولة من جهة ومدى فاعليتها وتأثيرها في المجالات كافة، في حين شرعت بعض الدول تشريع قانون خاص يعالج الأثر التنظيمي من ذلك تضمن القسم (١٠) من قانون التشريع الثانوي لسنة ١٩٩٤ لولاية فيكتوريا في الولايات المتحدة الأمريكية أن يتم أعداد بيان أثر تنظيمي فيما يتعلق بقاعدة قانونية مقترحة أو تعديل قانوني ما لم يتم أصدار شهادة إستثناء أو إعفاء من هذا البيان، على أن يكون هذا الأعفاء لسبب رئيس حين لا يكون من المرجح أن تفض القاعدة المقترحة عبئاً إقتصادياً أو اجتماعياً ملموساً، كما يقر القسم (٢/٣/٤) من الدليل الفيكتوري للتشريع التنظيمي في حال النظر فيما إذا كان أحد القواعد أو الأحكام المقترحة يفرض تكلفة أو عبء على قطاع من القطاعات العامة فينبغي وكان لها الأثر الضروري على عامة الناس يجب أن يكون ذلك الاثر على المجتمع برمته دون أقتصاره على قطاع معين[١].

٢. **الرقابة التشريعية على التشريعات الثانوية:** تمارس اللجان في الكونكرس الأمريكي فضلاً عن صلاحياتها في دراسة مشروعات القوانين فأن لها صلاحية تدقيق كيفية تطبيق السلطة التنفيذية للقانون[٢]، من خلال ما يُسمى (بالأشراف) أو(التحكم البرلماني) من خلال أشرافها على النشاط التنفيذي للوزارة المعنية والتشريعات الثانوية التي تصدرها والقضايا الستراتيجية، وكذلك الحال فيما يخص اللجان الخاصة المشكلة في البرلمان الانكليزي حيث تمارس دورها في الاشراف على الوزارات المعنية، للوقف على سلامة تطبيق القانون وكفاءته[٣].

خاتمة

في خاتمة هذا البحث يمكن ان نخرج بمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي ندعو المشرع العراقي للاخذ بها نبينها على النحو الآتي:-

أولاً: الاستنتاجات:

تبين لنا بان السياسة التشريعية تتألف من شقين: أحدهما يستوجب معرفة وقائع الحياة ومقتضياتها، وهذا الشق ذو طابع عملي ليس للصياغة التشريعية دور فيه لأنها لا تمس إلا الشكل أو المظهر الخارجي للنصوص القانونية ولا تنفذ إلى مضمونه أو محتواه، أما الشق الآخر يتضمن وضع أنسب القواعد القانونية لمجابهة هذه الوقائع وأشباع تلك الحاجات ويمثل هذا الشق الجانب الفني للسياسة التشريعية وهو ما يُصطلح على تسميته بالصياغة التشريعية، ولعلّ

Berkman M. Former Stae Legislators in the U.S. House of Representatives. Legislative Studies Quarterly. 18 (February) 1993.p32-33.

(١) ورقة بعنوان (وثيقة الاثر التنظيمي)، اشار اليها: ي: برنامج دعم مجموعة البنك الدولي إلى الجهات المعنية في مجال السياسات العامة ودعم اتخاذ القرارات الحكومية المرحلة الثالثة من البرنامج،مصدر سابق. (غير منشورة).

(٢) يُنظر: Abraham H. op.cit, p62.

(٣) يُنظر: JerroldZwirn,"Congressional Committee Hearings,"Government Publications Review 7A(1980) .454

المهمة الرئيسة التي يضطلع بها الصائغ تتمثل في ترجمة السياسة التشريعية إلى نصوص قانونية، فصياغة التشريع تحتاج إلى مهارة وخبرة بالعلوم القانونية من ناحية، وأستيعاب أولويات السياسة التشريعية من ناحية أخرى، فالقاعدة القانونية مكونة من عنصرين أولهما المادة أو المضمون أو الجوهر، وثانيهما الشكل الذي يتم العنصر الأول ويجسده، ومن خلالهما يتحول المضمون إلى نص قانوني ويكون صالحاً للتطبيق العملي عند أصداره فالغاية المراد أداركها من التشريع يتم بلورتها وضبط مضمونها في شكل له أسسه ومبادئه وهو ما يُسمى بالصياغة التشريعية وبقدر ما تكون هذه الصياغة سليمة وصحيحة بقدر ما تزداد فرص نجاح القاعدة القانونية في الواقع العملي، كما تبين لنا بان القاعدة القانونية تتكون من عنصرين: أولهما عنصر العلم الذي يتعلق بجوهر القانون وموضوعه، أي بالمادة الأولية التي يتكون منها القانون وبالعوامل التي تدخل في مضمونه وقواه الخلاقة، وثانيهما عنصر الصياغة ويتمثل في إخراج هذا المضمون إلى حيز العمل بالوسائل الفنية اللازمة لإنشاء القاعدة القانونية والتعبير عنها وتسمى بأساليب صياغة القانون، وكما تبين لنا بأن السياسة التشريعية تنصرف إلى توجهات صناع القرار العام في الدولة إلى أحداث تحويلات جوهرية في الشؤون المجتمعية، لذا بأت لزاماً أفراغها في قوالب قانونية معينة تتسم بخصائص وسمات تكون سهلة التطبيق والأعمال من الجهات المختصة بما يحقق الغايات الرئيسة للسياسة التشريعية بأتباع أساليب الصياغة التشريعية وطرائقها، وإن موضوع هذا الفن وغايته هو تسهيل العمل بالقانون، ومن جهة اخرى فانه لا تتمتع الجهة القائمة على الصياغة بسلطة سياسية مُستقلة تجاه مشروع القانون الذي تتولى صياغته، وإنما إداتها في إنجاز عملها الصياغي هو العبارات والإلفاظ التي تبرر مشروع القانون، وذلك بأستخدام منهج يقوم على الأستدلال المُستمد من التجربة أو ما يطلق عليه البعض (الشرعية المنطقية القانونية) التي تُعد من المناهج المعتمدة في صنع القرار أو منهج مُستمد من التجربة أو المعُتمد على الناحية الفلسفية، إذ يتم السعي لحل المشكلات ووضع الحلول القائمة على التجربة الشخصية، ويُستخدم العديد من الصائغين منهج الغايات والوسائل والتدريجية للبت في موضوع مشروع القانون، تُعد الصياغة التشريعية للقانون تجسيداً عملياً واقعياً للسياسة التشريعية للدولة فلكل منهما مفهومه للقانون، فتمثل السياسة التشريعية :"مجموعة المبادىء العامة التي تحدد السياسة العامة العليا في الدولة في مختلف المجالات التي تهم المجتمع سواء بشكل مباشر أو غير مباشرة وهذه أمور غالباً ما يعالجها الدستور أو القانون الأساس في الدولة ومثالها مبدأ سيادة القانون ومبدأ أحترام الحقوق والحريات ومبدأ حرية التملك.

ثانيا: التوصيات:

١. يوصي الباحث بالتأكيد على الجهات المعنية بالعملية التشريعية ممثلة بمجلس النواب ومجلس الوزراء بمراعاة السياسة التشريعية كونها اساس تشريع القوانين التي تغطى الاحتياجات العامة وتضمن فاعلية المنظومة القانونية في الدولة.
٢. تأسيس مكاتب متخصصة في مجلس النواب ومجلس الوزراء تتولى تدقيق المشروعات القانونية قبل اقرارها من الجهتين المذكورتين للتوثق من مطابقتها للسياسة التشريعية للدولة وتوجهات الدولة والبرنامج الحكومي.
٣. قيام مجلس الدولة بممارسة مهمات المراجعة التشريعية التي تتوخى الوقوف على مدى تحقيق الغاية التشريعية من سن القوانين ومدى تحقيق أهدافها في النظام القانوني للدولة.

٤. بناء قاعدة معلومات اتحادية تخص المنظمة القانونية للدولة تقوم على بيانات ومعلومات مفصلة من الجهات المعنية بالعملية التشريعية – على نحو ما اخذت به بعض النظم المقارنة– يتولى ادراتها تشكيل فريق من مختلف الجهات المعنية بالعملية التشريعية لتبادل المعلومات والبيانات لتشخيص مواطن الأختناقات في العملية المذكورة، ووضع خططها بشأن التعامل مع هذه التشريعات وتطويرها جنباً إلى جنب مع العملية التشريعية النمطية، وتقديم المقترحات لغرض أستبدال أو الغاء بعض القوانين التي لم تُعد لها فائدة بأستخدام ترتيبات عاجلة وأقل شكلياً تتجنب الأحتجاج إلى متابعة كل مراحلة من مراحل العملية التشريعية العادية بكامل صرامتها.

٥. نوصي الى تشكيل فريق متخصص في مجلس الدولة يتولى اعادة النظر في القوانين والقرارات التشريعية واجراء مراجعة شاملة للنظام القانوني العراقي ومن اهمها قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) وأوامر سلطة الأئتلاف (المنحلة) وذلك لضخامتها في النظام القانوني وحاجتها إلى مراجعة تشريعية والعمل على ضخ قوانين جديدة تتناسب والواقع الجديد والغاء القوانين القديمة.

٦. اعتماد منهاج الصياغة التشريعية والسياسة التشريعية كمادة تدرس في كلية القانون لما لها من اهمية كبيرة في معرفة النصوص القانونية وتحليل عبارتها وفهمها.

المصادر

أولاً: الكتب

١. آن سيدمان وروبرت سيدمان ونالين ابيسيكيري، الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي، بدون مكان نشر او دار نشر .
٢. ثامر عبد الجبار عبد العباس السعدي، الصياغة القانونية لنصوص التشريع، الأسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٩.
٣. د. فؤاد جمال عبد القادر، اطلالة على البرنامج القومي لدعم الاصلاح التشريعي بمصر، رئيس البرنامج القومي لدعم الاصلاح التشريعي، القاهرة، مجلس الوزراء، ٢٠١٢.

ثانيا: البحوث :

١. د. حنان محمد مطلك القيسي، أخطاء الصياغة التشريعية في دستور ٢٠٠٥ العراقي المادة (٦٥) نموذجاً، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد(٤)، العدد (١٨)، ٢٠١٢.
٢. علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، بحث مقدم إلى ورشة عمل لتطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، بدون دار نشر، ٢٠٠٣.

ثالثا: متفرقة :

١. برنامج دعم مجموعة البنك الدولي إلى الجهات المعنية في مجال السياسات العامة ودعم اتخاذ القرارات الحكومية المرحلة الثالثة من البرنامج،مصدر سابق. (غير منشورة).
٢. مراجعة السياسة التشريعية وتحقيق الغاية التشريعية–العراق، مجموعة البنك الدولي، تشرين الثاني، ٢٠١٤.
٣. دليل الصياغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠١٤،

رابعاً: مصادر باللغة الانكليزية:

1. Abraham H. The Judicial Process: An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England and France, Oxford 1986.
2. Asimov M. Delegated legislation in the United States and United Kingdom. 3 Oxford Journal of Legal Studies 253.
3. Bennion F. Statute law Obscurity and the Drafting Parameters. 5 British Journal of Law and Society, 1978.
4. Berkman M. Former Stae Legislators in the U.S. House of Representatives. Legislative Studies Quarterly. 18 (February) 1993.
5. Cappelletti M. Judicial Review in Contemporary World. Oxford. 1971.
6. Edward L. Rubin, zLegislative Methodology: Some Lessons from the Truth-in-Lending Act{ in Making Development Work: Legislative Reform for institutional Transformation and Good Governance (Ann Seidman, Robert B. Seidman and Thomas Walde (eds), (1999),.
7. Francis Bennion, Bennion on Statute Law (3rd edn. Longman 1990.
8. egislative Manual: Structure and Style, New Zealand Law Commission Report No 35 Wellington. 1996.
9. Gt. Britain. Office of the Parliamentary Counsel. Drafting Guidance. London, 2014.
10. Geoffrey Bowman, THE ART OF LEGISLATIVE DRAFTING, 1922.
11. J.A. Clarence Smith. Legislative Drafting; English and Continental. Statute Law Review. 1980
12. JerroldZwirn,"Congressional Committee Hearings,"Government Publications Review 7A(1980): 454.

13. John Dewey, Theory of Valuation (1939); Essays in Experimental Logic (1916); zLogical Method and Law{,10 Cornell L .Q. 17 ,1925.
14. Legislative law and process. Cases and materials. J.Hetzel. 1980.
15. Norton E. Long, zForeword{, in E.J. Meehan, Value Judgment and Social Science .1969.
16. Seidman, zThe Memorandum of Law{,15 Seton Hall Leg. J. 334 (1991); Ann Seidman & Robert B. Seidman, zState and Law in the Development Process: Institutions and Problem-Solving in the Third World{ (1994).
17. R. Bergeron, Rules of Legislative Drafting – Letters to Ukrainian Drafters (1999) Department of Justice Canada and Ministry of Justice of Ukraine, Kiev
18. Robert Cox, zSocial Forces, States and World Order Beyond International Relations Theory{ in Neorealism and its Critics (Robert O. Keohane (ed.), (1986).
19. The Office of the General Counsel, council of the district of columbia legislative drafting manual, 2019 Edition.
20. V.C.R.A.C. Crabbe, Legislative Drafting (Cavendish Publishing 1998.
21. Zander. M. The Law-making process, 1989.
22. http://www.shaiaatalla.com: