جمهورية العراق
مجلس النواب

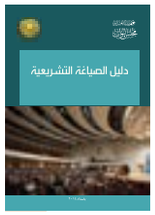
دليل الصياغة التشريعية

بغـداد ٢٠١٤

.

جمهورية العراق
مجلس النواب

دليل الصياغة التشريعية



إسم الكتاب: دليل الصياغة التشريعية
إعداد :
مجلس النواب : من منشورات مجلس النواب العراقي
رقم الإيداع :
سنة الطبع: ٢٠١٤
عدد النسخ المطبوعة: ٢٠٠٠ نسخة
جمهورية العراق / بغداد
طبع على نفقة مجلس النواب

بغـــداد ٢٠١٤ .

المنتدى التشريعي
مساهمة رصينة في البناء القانوني

.

كلمة الدكتور سليم عبد الله الجبوري

رئيس مجلس النواب

كلمة الدكتور سليم عبدالله الجبوري رئيس مجلس النواب

ان تحديد الملامح الرئيسية في كيفية صياغة التشريعات القانونية عبر دليل يحدد الشكلية والموضوعية في توحيد الأصول المتبعة في مدرسة عراقية لها إرث تأريخي تشريعي قديم يتلافى الغموض والتناقض في الصياغة التشريعية ، بات مطلبا ملحا للعمل وفق سياقاته من قبل كل المختصين بصياغة مقترحات ومشاريع القوانين ، وعدم ترك الأمر للأرتجال مما يضفي طابع التنظيم والتأصيل على تشريعاتنا ضمن مسيرة التحولات الأجتماعية التي حدثت في بلادنا مما يتطلب أنطلاقة رشيدة تواكب هذه التحولات على كافة المسارات.

ولايمكن ان ندرك المبادئ والمفاهيم الجديدة لهذه التحولات إلا عبر قوانين فعالة تنبض بالحياة وفق منهجية علمية ملتزمة وعدم إقتصار وجود القوانين على رفوف المكتبات وعدم استطاعتها حل مشاكلنا .

ان مساهمة المستشارين والخبراء من مؤسسات الدولة كافة في المنتدى التشريعي في مجلس النواب بأعداد هذا الدليل ليكون معينا مختصرا في يد المختصين يعد خطوة عملية بهذا الأتجاه .

متمنيا على الجميع العمل بهذه السياقات خدمة لتأريخنا التشريعي والقانوني الموغل في القدم ... والله نسأل ان يوفق الجميع .

الدكتور سليم عبدالله الجبوري

رئيس مجلس النواب

١١ /٩/ ٢٠١٤

كلمة السيد أسامة النجيفي
رئيس مجلس النواب السابق

بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية العراق
مجلس النواب العراقي
مكتب الرئيس

كۆماری عیراق
ئەنجومەنی نوێنەرانی عیراق
نوسینگەی سەرۆك

العدد : م . ر /
التاريخ : / / ٢٠١

يمثل تشريع القوانين وتدوينها مقياساً في تقييم المستوى الحضاري ومؤشراً على حسن التنظيم الاجتماعي للدولة ، وللعراق القديم تأريخ عريق متميز في هذا المجال ففي ربوعه وضعت اللبنات الاولى لأصول التشريع القانوني.

وانه لمن دواعي السرور ان اقدم دليل الصياغة التشريعية في العراق الذي وضعه مجموعة من الخبراء القانونيين من جميع المؤسسات في العراق والذي احتضنهم المنتدى التشريعي في مجلس النواب في محاولة لتأصيل وتوحيد أسس الصياغة التشريعية للقوانين لكي يكون معيناً ومنطلقاً لأفاق هذا العلم وعدم ترك موضوع الصياغة للاجتهاد والتأويل

املاً من كل المختصين في اعداد مشاريع ومقترحات القوانين الافادة مما دون فيه ... والله الموفق

أسامة عبد العزيز النجيفي
رئيس مجلس النواب
٢٠١٤/٦/ ١٢

لجنة إعداد دليل الصياغة التشريعية في مجلس النواب

الإسم	جهة العمل
النائب خالد سلام سعيد الشواني	رئيس اللجنة القانونية
د.فراس الحسيني	مستشار البحث والتطوير
د.علي أحمد عباس	مستشار التشريع
د. صباح جمعة الباوي	مدير عام القانونية
صباح لطيف الكربولي	المستشار القانوني لرئيس مجلس النواب
محمد يوسف مهدي	مستشار قانوني – مكتب النائب الاول لرئيس المجلس
طالب كاظم	خبير
خنساء فخري رسن	مدير – سكرتير اللجنة

الإسم	جهة العمل
غازي ابراهيم الجنابي	رئيس مجلس شورى الدولة السابق مستشار في رئاسة الجمهورية
علي كاظم الرفيعي	عميد كلية القانون السابق – جامعة بغداد
غازي فيصل مهدي	عميد كلية القانون السابق - جامعة النهرين
د. عبداللطيف الحديثي	مستشار – نائب رئيس مجلس شورى الدولة
أحمد المعيني	مستشار - مجلس شورى الدولة

يشكر مجلس النواب العراقي

مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية "المملكة المتحدة"

WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY" "

ومنظمة دار الخبرة " العراق "

على الجهود المبذولة في إصدار هذا الدليل

تمهيـد

يأتـي إصـدار هـذا الدليـل ضمـن إطـار خطـة مجلـس النـواب العراقي لتأميـن المعلومات ودعـم القدرات فـي الصياغة التشـريعية.

و لا يعتبـر القانـون غايـةً فـي حـد ذاتـه بـل هـو وسـيلة يسـتعملها المشـرّع لكـي ينظّـم العلائــق الاجتماعيــة ويمنــح الحقــوق ويحــدد الواجبــات كمــا يجــب ولمــن يجــب، ويحمّــل الالتزامـات لمـن يتحمّلهـا وفـق الـدور الـذي يؤدّيـه فـي المجتمـع. وهـذه الوسـيلة تنقـاد إلـى غايـة يبتغيهـا المشـرّع فهـو يريـد حمايـة مصلحـة جديـرة بالاعتبـار، ولهـذا يجـب الإحاطـة بهـذه المصلحـة، ومعرفـة حدودهـا حتـى يمكـن تسـخير النـص القانونـي لحمايتهـا، فتنتظـم الحيـاة الاجتماعيـة علـى نـول حسـن ويطمئـن الأفـراد علـى حقوقهـم وحرياتهـم.

لقـد استشـعر مجلـس النـواب الحاجـة إلـى وضـع دليـل للصياغـة التشـريعية لكـي يكـون بمتنـاول المعنييـن بهـا فينهلـوا ويسـتفيدوا منهـا، ولهـذا الغـرض عقـد المنتـدى التشـريعي فـي مجلـس النـواب برئاسـة السـيد صبـاح الكربولـي المستشـار القانونـي لرئيـس مجلـس النـواب والـذي أفضـى إلـى تأليـف لجنـة مـن ذوي الاختصـاص للتصـدي لهـذه المهمـة الوطنيـة، بعـد أن قـام الأسـتاذ غـازي إبراهيـم الجنابـي، رئيـس مجلـس شـورى الدولـة – سـابقاً بإعـداد النسـخة الأولـى منـه.

المقدمة

لـو تصفحنـا تاريـخ أي بلـد مـن البلـدان النامية التـي مـرّت أو تمـرّ بمرحلـة انتقاليـة بيـن العالميـن النامـي والمتقـدم، نـرى أن معظـم المسـؤولين عـن سياسـة ذلـك البلـد أو المشـرّعين فيـه يملكـون نوايـا طيبـة ولهـم رغبـة حقيقيـة فـي دفـع عجلـة التنميـة والانتقـال إلـى صفـوف العالـم الديمقراطـي المتقـدم.

وبالرغـم مـن هـذه المزايـا الوطنيـة نجـد أن جهدهـم وسـعيهم لـم يؤدّيـا إلـى تحسـين نوعيـة الحيـاة التـي تعيشـها شـعوبهم. وهـذه الواقعـة ليسـت - كمـا يُخيّـل للبعـض- عـن اهتمـام السياسـيين والمشـرّعين وأصحـاب الـرأي فـي الدولـة بمصالحهـم الشـخصية الذاتيـة، بـل هـي ناتجـة عـن عـدم قدرتهـم علـى الاسـتفادة مـن سـلطتهم فـي الدولـة أو التشـريع.

لذلـك خرجـت بعـض التشـريعات بشـكل غيـر واضـح ومتناقـض، وخلقـت بالتالـي إشـكالات عديـدة فـي التفسـير نظـراً للغمـوض الـذي يكتنفهـا. كمـا نجـد أيضـاً عـدة تشـريعات تتعلـق بموضـوع واحـد الأمـر الـذي خلـق تضاربـاً وإربـاكاً لـكل مـن يتناولهـا سـواء فـي مجـال التطبيـق أو التفسـير. هـذا فضـلاً عـن عـدم الالتـزام بالناحيـة الشـكلية فـي صياغتهـا بحيـث تضمّـن العديـد منهـا أخطـاء فـي اللغـة وفـي التبويـب، وغابـت عنهـا التعريفـات الموحـدة , اي عـدم وحـدة الشـكلية فـي الصياغـة التشـريعية .

مـن هـذا المنطلـق نشـأت فكـرة وضـع هـذا الدليـل لتحديـد الأسـس الرئيسـية فـي كيفيـة صياغـة التشـريعات، لأن مـن مميـزات المشـرّع الأساسـية القيـام بواجـب الصياغـة التشـريعية مـن خـلال تحويـل السياسـات العامـة إلـى قوانيـن متخصصـة تحتـاج إلـى خبـرات عاليـة، ومعرفـة فـي موضوعـات متعـددة. وإذا كان صحيحـاً أن الصياغـة التشـريعية بمعناهـا الضيـق هـي عمليـة «تدويـن»، فهـي بالمعنـى الأوسـع تحديـد للأهـداف، ورسـم للهيكليـة، وبلـورة للأفـكار، واختيـار للأسـلوب المناسـب، وتبريـر للخيـارات عـن طريـق قاعـدة المعلومـات المتوفـرة (مثـل الأسـباب الموجبـة، وجـداول المقارنـة...) ووضـع كل هـذه العناصـر فـي نـص تشـريعي منسـجم.

١- الهدف من الدليل وكيفية تحقيقه

الهـدف مـن دليـل الصياغـة التشـريعية هـو وضـع آليـة إرشـاد متخصصـة تعـزّز قـدرات الصياغـة التشـريعية لـدى البرلمانييـن فـي وضـع مسـودات ومقترحـات مشـاريع القوانيـن وتعزيـز قـدرات المختصيـن والعامليـن فـي هـذا الجانـب .

وإن الصياغـة الجيـدة هـي التـي تتسـم بطابـع يجعـل التشـريع واضحـاً ومختصـراً ومحيطـاً بالمسـائل المطروحـة ولا يتعـارض مـع القوانيـن الأخـرى فـي المنظومـة القانونيـة الوطنيـة، سـواء تـمّ وضـع هـذه الصياغـة عـن طريـق الحكومـة أو المجلـس النيابـي وذلـك نظـراً لوحـدة المعاييـر ووحـدة التشـريع .

إن اللغـة القانونيـة الواضحـة والسـليمة تـؤدي إلـى سـلامة تطبيـق النـص وتؤهلـه للخضـوع إلـى أحـكام المنطـق القانونـي فـي التبويـب وترتيـب المـواد والاسـتعانة بالأسـباب الموجبـة لـدى الضـرورة وتلافـي التعديـلات المتلاحقـة علـى التشـريعات ، وفـي كل ذلـك مـا يسـهم فـي تطويـر العمـل البرلمانـي وفـي الوصـول إلـى الحكـم الرشـيد.

ومن الأمثلة على ذلك:

مثال لنص يثير الالتباس وقد لا ينتبه إليه المطبّق وبالتالي تشوه صورة القانون:
لا يجـوز مطلقـا إضافـة كلمـات مبهمـة الـى نصـوص القانـون عنـد اجـراء تعديـلات عليـه مثـال ذلـك:

المـادة - ١- تحـل كلمـة (الأجنبيـة) محـل كلمـة (العربيـة) الـواردة فـي نـص المـادة (٦) مـن قانـون إقامـة الأجانـب.

ومـن الضـروري أن ينسـجم مشـروع القانـون مـع معاييـر الشـمولية والموضوعيـة، فضـلاً عـن تميّـزه بسـهولة الفهـم والاسـتخدام. ومـن البديهـي ألا يتغاضـى مشـروع القانـون عـن تحديـد القيـود المفروضـة علـى الفئـات الفاعلـة فـي الدولـة وفـي المجتمـع، ومثـال ذلـك - إذا كان الأمـر يتعلـق بمكافحـة الفسـاد – الإتاحـة لهيئـة مكافحـة الفسـاد الاطـلاع علـى حسـابات المودعيـن حتـى لا يكـون التـذرّع بالسـرّية المصرفيـة حائـلاً دون ملاحقـة أي مسـؤول أو مرتكـب. فالمصلحـة العليـا تعلـو علـى كل المصالـح.

٢- لمن يتوجه الدليل

لكون الصياغة التشريعية فن ومهنة فلا يجب أن يتولاها إلا من كان أهلاً لها. فللصياغة أسلوب لا يمكن لأي شخص أن يسلكه، حتى إذا ما كان بارعاً في القانون أو اللغة. ذلك لأن فن الصياغة يأتي عن طريق التجربة والخبرة المتراكمة واللغة التشريعية وامكانية في صياغة النصوص، والعمل بالصياغة لسنوات طويلة وليس كل من تعلّم القانون أصبح صائغاً تشريعياً. وهي بالتالي مهنة معقدة تحتاج إلى صبر ودراسة وعمق، كي يتسنى إعداد قاعدة قانونية صحيحة تحقق الهدف المرجو من الفكرة.

وعلى السياسي والمسؤول في الدولة بيان الفكرة التي يرغب في أن تكون قانوناً ولا يمكن الحصول على قانون جيد دون أن يعدّه صائغ جيد، فإعداد قانون للاستثمار يقتضي من الصائغ الرجوع الى الاقتصاديين الذين دار الجدل بينهم حول (نوعية حياة السكان في بلد نام أو في بلد يمر بمرحلة انتقالية تتوقف على إنتاجية هذا البلد وتوزيع نتاج عماله وقدرتّه على كسب النقد الأجنبي بغية شراء ما لا يستطيع أن ينتجه البلد نفسه).

إن هذا الدليل يهدف إلى تسهيل عمل الأشخاص المكلّفين بإعداد التشريعات (خاصة الدوائر القانونية) في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة التي يقع على عاتقها إعداد مشروعات التشريعات المختلفة (القوانين والأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية ... وحتى المراسيم الجمهورية والبيانات) ومساعدة القائم بالصياغة في اتباع نهج موحّد، عن طريق تقديم إرشادات تمكّنه من القيام بإعداد المشروع المكلف بإعداده بنجاح بحيث يضع الأفكار التي تهم الدولة والأفراد وينقلها إلى الواقع بشكل نصوص تشريعية ملزمة.

كتب توماس جفرسون، أحد واضعي اعلان الاستقلال الأمريكي والرئيس الثاني للولايات المتحدة الامريكية.

ان واضعي هذا الإعلان قرروا:

«اصلاح أسلوب التشريعات البريطانية الأخيرة والقوانين الصادرة عن مجلسنا، التي تتسم بالإطناب، والحشو اللانهائي، والتراكيب المعقدة التي تدخل قضية في قضية وجملة اعتراضية في جملة اعتراضية، والجهود الحثيثة لتأكيد المعنى باستخدام تعبيرات مثل (المذكور) و(المذكور آنفاً) وحرف التخيير (أو) وحرف العطف (و) ليصبح المعنى أكثر وضوحاً. اذ ان هذه السمات قد ساهمت بالفعل في جعل هذه القوانين أكثر تعقيداً وأصعب فهماً، ليس فقط بالنسبة للقراء العاديين وانما بالنسبة أيضا للمحامين أنفسهم».

٣- الإرث القانوني في العراق

لقد كان العراق سباقاً في وضع القوانين التي تنظم الحياة الاجتماعية، وتفوّق في هذا المجال على عدة دول في أحيان كثيرة، والقوانين العراقية القديمة التي صدرت، ومنها قانون اورنمو وحمورابي وغيرهم ، لخير دليل على مصداقية هذا القول. لقد ورث العراق إرثاً غنياً في مجال صناعة القوانين فكان في هذه الصناعة سبّاقاً في مجالات متعددة.

لقد مر العراق بمراحل متعددة تأرجح فيها بين التألّق والإخفاق، فمرة ترى المشرّع أوحد يخرج القانون من فمه وسرّه كامن في صدره، ولهذا جاءت القوانين تموج بالظلم والجور، وفي مرات أخرى تراه عادلاً منصفاً يعطي كل ذي حق حقه فلا يظلم أحداً.

أما اليوم، وفي ظل دولة ديمقراطية تزهو بمؤسساتها الدستورية وعلى رأسها مجلس النواب صاحب الاختصاص الأصيل في مجال التشريع، يقتضي أن نضع المنطلقات الأساسية لعملية التشريع مستفيدين من مخزون تجاربنا ومن خبرات رجال القانون عندنا، لكي نسترجع مكاننا العلي بين الأقوام ونكون للآخرين أنموذجاً ومثالاً.

بموجب المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

يمارس المجلس الاختصاصات التشريعية الآتية:

أولاً: إصدار النظام الداخلي الخاص به.

ثانياً: تشريع القانون الذي يعالج استبدال أعضائه في حالة الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية لأي سبب آخر.

ثالثاً: النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء بما في ذلك مشروعي قانوني الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية، والمصادقة على الحساب الختامي، ويختص أيضاً بإجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، وله أيضاً عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات وذلك وفقاً للمادة /٦٢ من الدستور.

رابعاً: المصادقة على موازنة مستقلة ووافية للقضاء.

خامساً: المصادقة على موازنة مجلس النواب ولجانه.

سادساً: النظر في مشروعات القوانين المقترحة من قبل أعضاء المجلس ولجانه.

سابعاً: في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين تُعاد إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المُعترض عليها، والتصويت عليها بالأغلبية، وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها، وفي حالة عدم موافقة هيئة الرئاسة على القوانين ثانيةً، خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، تُعاد إلى مجلس النواب، الذي له أن يقرّها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه، غير قابلة للاعتراض، ويعدّ مصادقاً عليها.

ومـن الأهميـة بمـكان فـي وضـع العـراق الجديـد حاليـاً، إعـادة النظـر فـي العديـد مـن القوانيـن التـي تحتـاج الـى تعديـل وليـس (الغـاء)، إذ إن صياغـة التعديـلات التـي جـرت علـى القوانيـن السـابقة لـم تكـن علـى المسـتوى المطلـوب مـن حُسـن الصياغـة ودقـة السـبك وجـودة التدويـن، الأمـر الـذي التبـس علـى المطبّقيـن ولـم تتبلـور غايـة المشـرّع الكامنـة وراء التعديـل لـدى تطبيـق القانـون.

وبالنتيجـة، إن فـي هـذا الدليـل مـا يقـدّم للقائـم بالصياغـة التشـريعية المبـادىء الأساسـية التـي يمكـن الاهتـداء بهـا، مـن أجـل تشـريع منهجـي وواضـح ومفيـد ومتكامـل، ومـن أجـل ضبـط العمليـة التشـريعية وربطهـا بأصـول ترسّـخ وحدتهـا وتحفـظ مهابتهـا وتعـود بالخيـر علـى مـن يصـوغ القانـون، وعلـى مـن يطبّقـه، وبالأخـص علـى المجتمـع الـذي هـو مسـرح إعمـال القانـون وتطبيقـه.

نشير في ختام هذا التقديم إلى أن الدليل يقع في ستة فصول هي على التوالي:

- الفصل الأول: المبادىء العامة في الصياغة التشريعية
- الفصل الثاني: منهجية الصياغة التشريعية
- الفصل الثالث: ربط السياسة التشريعية بالصياغات العامة
- الفصل الرابع: عناصر الصياغة التشريعية
- الفصل الخامس: حدود التشريع
- الفصل السادس: الأسباب الموجبة والملاحق

الفصل الأول

المبادئ العامة في الصياغة التشريعية

إن الإعـداد غيـر الدقيـق أو غيـر المـدروس للتشـريعات سـوف يولّـد قوانيـن سيئة أو عاجـزة عـن تحقيـق الأمـان الاجتماعـي، أو غيـر صالحـة للمسـتقبل، وقـد يـؤدي إلـى إهـدار الأمـوال وإضاعـة فـرص التقـدم والنمـو. وإن جـودة القانـون لا تتوقـف عنـد حـدود مضمونـه، فهـي تتعـدّى ذلـك إلـى الصياغـة التـي ترفـد هـذا المضمـون بالمناعـة والثبـات والوضـوح، وتُبعـده بالتالـي عـن البلبلـة والهشاشـة والتضليـل.

وكان لا بـدّ، فـي هـذا السـياق، مـن التذكيـر بالعناصـر الأساسـية أو بالمبـادىء التـي لا بـدّ للصائـغ مـن مراعاتهـا، وفـق مـا سـنعرضه فـي المقاطـع التاليـة مـن هـذا الفصـل.

أولاً: اسم القانون

إن لـكل تشـريع اسـماً ورقمـاً وتاريخـاً، علـى الصائـغ ذكرهـا فـي صـدر التشـريع. فالإسـم يُسـتمد مـن موضـوع التشـريع، فـاذا كان القانـون المنـوي تشـريعه ينظـم الخدمـة المدنيـة سُـمّي بقانـون الخدمـة المدنيـة، وإذا كان ينظـم أصـول المرافعـات أمـام المحاكـم المدنيـة سُـمّي بقانـون المرافعـات المدنيـة وهكـذا... أمـا الرقـم والتاريـخ فإنهمـا يدوّنـان وفق تسلسـل التشـريعات الصـادرة فـي السـنة نفسـها التـي تحددهـا السـلطة المختصـة بالتشـريع (رئاسـة الجمهوريـة فـي العـراق).

ثانياً: مراعاة التبويب المنطقي للتشريع

يجـب علـى الصائـغ أن يراعـي التبويـب المنطقـي للتشـريع، فيقسـمه إلـى أبـواب، وفصول إن اقتضـى الأمـر، ويـوزع أحكامـه علـى مـواد، والمـواد علـى بنـود، والبنـود علـى فقـرات وهكـذا... وعليـه أن يراعـي فـي صياغـة المـادة وحـدة الموضـوع، فـلا يجـوز أن يضمّنهـا موضوعـات مختلفـة كمـا هـو الحـال مثـلاً فـي المـادة (١) مـن قانـون التقاعـد الموحـد رقـم (٢٧) لسـنة ٢٠٠٦ المعـدل التـي تضمنـت موضوعـات التعاريـف وحـالات الإحالـة إلـى التقاعـد الوجوبيـة والجوازيـة.

ثـم إن تضميـن المـادة الواحـدة مواضيـع مختلفـة قـد يقـود بمطبّـق القانـون إلـى التعثّـر والضـلال إذا اعتقـد أن ثمـة علاقـة ناشـئة مـا بيـن فقـرات أو موضوعـات المـادة الواحـدة فـي حيـن أن هـذه العلاقـة هـي مفقـودة بالفعـل.

ثالثاً: مراعاة مبدأ تدرج القواعد القانونية

من المعلوم أن القواعد القانونية النافذة في الدولة تنتظم في هرم قانوني، يكون الدستور في قمته، ويليه القانون فالأنظمة فالتعليمات. ومن مقتضيات هذا المبدأ أن لا يخالف التشريع المنوي إصداره التشريعات الأعلى.

المادة (٤٨) من الدستور

تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

مجلس النواب عالجه الفرع الأول من الفصل الأول (السلطة التشريعية) من الدستور ضمن مواده (٤٩- ٦٤)..

أما مجلس الاتحاد

حددته المادة (٦٥) من الدستور (التي ما زالت معطلة)

يتم إنشاء مجلس تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

فالقانون يجب أن يتوافق مع أحكام الدستور شكلاً ومضموناً وإلا جاز الطعن بعدم دستوريته أمام المحكمة الاتحادية العليا وطلب إلغائه. والنظام يجب أن يتوافق مع أحكام الدستور والقانون أيضاً، وإلا جاز الطعن بعدم دستوريته أمام المحكمة الاتحادية العليا وطلب إلغائه، أو الطعن بعدم مشروعيته أمام محكمة القضاء الاداري وطلب إلغائه، والتعويض عن الأضرار المتولدة عنه، والحال نفسه ينطبق على التشريعات الفرعية الاخرى، إذ يجوز الطعن بعدم مشروعيتها أمام محكمة القضاء الاداري وطلب إلغائها والتعويض عن الأضرار الناشئة عنها.

بناءً على ما تقدم، فإن المطلوب من الصائغ هو أن يحيط بشكل مفصّل بالتشريعات النافذة في الدولة وتدرّجها في الهرم القانوني، حتى لا يأتي بتشريع يخرق المبدأ المذكور فيكون عرضة للالغاء من جانب القضاء الدستوري أو القضاء الاداري.

عند سؤال المشاركين عن مواصفات التشريع الجيد لدى المكلفين بإعداده، يميلون إلى ذكر افكار مختلفة من بينها:

أن تتناول أهدافاً سياسية

أن تتناول أهدافاً اجتماعية

أن تتناول أهدافاً قانونية

أن يتم وضعها بكفاءة وحرفية

أن يتم تطبيق التشريع بشكل فعال وواضح، وأن يقوم بهذا العمل مختصون من أصحاب الكفاءة القانونية العالية

أن تتوافق مع المبادئ القانونية المعمول بها، وفي حال تجاوز هذه المبادئ أن يحصل ذلك بصورة فعالة

أن يتم التفكير ملياً في وضع المواد بشكل متناسق واعتماد مفردات واضحة وبسيطة قدر المستطاع

أن يتم إدخال التشريع ضمن المجموعة القانونية بطريقة صحيحة

أن يتسق مع أساليب الصياغة التشريعية الحالية ويراعي أفضل الممارسات

أن يتم إنتاج التشريع في الوقت المحدد وبالكفاءة المطلوبة (دون استخدام الموارد المفرطة)

ولكن، حتى في حال اعتماد هذه العوامل المساهمة في التشريع الجيد، لا يوجد توافق على تعريف شامل للتشريعات ذات الجودة العالية، ولا توجد كذلك مقاربة ثابتة يمكن اعتمادها في هذا المجال.

رابعاً: مراعاة السياسة التشريعية في البلد

لكل بلد سياسة تشريعية مستقاة من دستوره أو قوانينه الأساسية، ومن ظروفه السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ومن الفلسفة التي يؤمن بها والتي تحاكي تطلعاته في العيش الكريم لأبنائه. ولهذا فإن على التشريعات التي تصدر عن الجهات المختصة أن تراعي هذه السياسة وتتوافق معها، وإلا كان التشريع الصادر غريباً في بابه شاذاً في مضامينه. كما أن المعطيات الاجتماعية والاقتصادية والدينية تتّصل اتصالاً وثيقاً بالسياسة التشريعية. في ضوء ذلك، لا بدّ للقوانين من أن تعكس سياسة الدولة العامة وأن يسهم تطبيقها في ترسيخ الأمان الاجتماعي.

ويقتضي بيان المشكلة التي يسعى المشرع إلى إيجاد الحلول المؤاتية لها، فإذا كان المشروع بعيداً عن قدرات الصائغ واختصاصه فعلى هذا الأخير أن يستعين بالجهة الفنية المعنية. وعلى سبيل المثال، إن التردد الطيفي والإشعاع النووي هما من اختصاص الجهة المعنية بالاتصالات والبيئة والهيئة العراقية للوقاية من الإشعاع، لذلك على الصائغ التواصل مع تلك الجهة في سبيل بلورة القاعدة القانونية وربطها ربطاً مُحكماً بالموضوع الذي تعالجه.

على الصائغ أيضاً التواصل مع الجهة طالبة التشريع وطرح الأسئلة والمقترحات وتسلُّم الإيضاحات. والانتباه إلى مدى تأثير التشريع على الأوضاع القائمة والتشاور مع الأشخاص الذين هم في مواقع المسؤولية العليا للتحقق من إمكان نشوء آثار سلبية عند تطبيق القانون، وهذه الآثار قد تكون وطنية أو إقليمية أو دولية.

خامساً: مراعاة الالتزامات الدولية

ينظم القانون الدولي العام العلاقات بين الدول وكذلك العلاقات بينها وبين المنظمات الدولية من خلال المعاهدات والاتفاقيات، وقد تفرض هذه الأخيرة التزامات على عاتق الدولة يجب الوفاء بها وإلا تحركت مسؤوليتها الدولية.

هذا وقد تباينت القيمة القانونية للمعاهدة بين دولة وأخرى، فبعض الدول أعطاها قيمة أعلى من الدستور، والبعض الآخر ساواها بالدستور، والاتجاه الثالث جعلها في منطقة وسط بين الدستور والقانون في حين أن الاتجاه الرابع جعلها بمستوى القانون درجة ومقاماً. ومهما يكن من أمر فإن المعاهدات التي تصادق عليها الدولة تُعدّ قيداً على سيادتها، وبالرغم من ذلك لا يجوز لها إقرار قوانين تخالفها.

إن إعداد وصياغة الاتفاقات الدولية والمعاهدات بين العراق ودول العالم يقتضي تنظيمها بما يلائم مصالح العراق، ولا يتم التوقيع عليها ما لم تكن قد وافقت عليها وزارة الخارجية ودقق فيها مجلس شورى الدولة، على أن يتم عرضها على مجلس الوزراء للموافقة عليها وتكليف الوزير المختص للتفاوض والتوقيع، وذلك بعد أن يستمزج رأي جميع الوزارات والجهات المعنية بتلك الاتفاقية أو المعاهدة، مع الاستحصال على ملاحظاتها قبل عرضها على مجلس الوزراء.

وعندما يتمّ التوقيع عليها من الوزير المختص والجهة المسؤولة في الدولة الطرف فهي لا تنفّذ إلا بقانون يمرّ بالمراحل التي يسلكها أي قانون آخر.

ولا يسمو قانون التصديق على الاتفاقية على أي قانون آخر، إلا أن احترام تصديق جمهورية العراق على اتفاقية ما يجعلها في الموقع الذي يفرض احترام الاتفاقية الدولية والا يقتضي التحفظ على بعض موادها ، إلا إذا رغبت الدولة بالتنصل من التزامها في الاتفاقية المعقودة، فلها أن تُشعر الطرف الآخر خلال المدة المحددة في حال النصّ عليها في مواد الاتفاقية نفسها.

وبناءً على ما تقدم، فإن على الصائغ التشريعي أن يكون مطلعاً على أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي دخل العراق طرفاً فيها، حتى لا يأتي بنصوص مخالفة لها، لان ذلك من شأنه تحريك مسؤولية الدولة وإظهارها بمظهر المتمرد على أحكام القانون الدولي العام.

سادساً: الاطلاع على التشريعات السابقة

إذا طُلب من الصائغ إعداد تشريع جديد في شأن من الشؤون فإن عليه أن يدقق النظر في التشريعات النافذة التي تنظم الشأن ذاته، وأن يقيّمها، فإن وجدها سليمة لا يعروها القصور، امتنع عن إعداد التشريع الجديد قبل مراجعة الجهة طالبة التشريع التي يعود لها أمر البت في مصير اقتراح التشريع الجديد، وليس للصائغ التشريعي أن يقرر عن هذه الجهة، لأن الغاية من أي تشريع هي إما إدامة التنمية وإما إيجاد السّبُل الكفيلة لمعالجة المشكلات التي يعاني منها المجتمع، وذلك يدخل في صلب السياسة التشريعية العامة التي تحدد في النهاية ما إذا كان التشريع النافذ يفي بالغرض أم لا يفي به.

أما إذا كان التشريع المطلوب إقراره ضرورياً ومنسجماً مع السياسة العامة للدولة، مضى الصائغ قدماً في إعداده ووضع نصاً صريحاً يلغي التشريعات السابقة ذات العلاقة بالموضوع ليضع أحكاماً جديدة مكانها.

سابعاً: مراعاة وحدة التشريع

إن ضمان وحدة التشريع والانطلاق من أسس ثابتة في الصياغة التشريعية وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية هي من المبادئ الأساسية التي تعتمدها الجهة المختصة بإعداد التشريعات، لأن لكل تعبير في القانون معنى ومدلولاً خاصّين يقتضي مراعاتهما.

ولا ريب في أن التشريع الجديد الذي يوضع لتنظيم جانب من جوانب الحياة الاجتماعية يقتضي جمعه وتركيزه في قانون واحد قدر الإمكان، لان تشتّت القوانين التي تنظم موضوعاً واحداً يؤدي أحياناً إلى الفوضى ويجعل المطبّقين في حيرة من أمرهم. ولنأخذ مثالاً على ذلك قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، فهذا القانون عُدِلَ وأُضيفت إليه أحكام بقرارات صادرة عن مجلس قيادة الثورة (المنحل) عزّ على المطبقين الإحاطة بها، ولهذا فإن الأجدى أن تُجمع تلك القرارات وتضاف أحكامها مباشرةً إلى القانون فيخرج متكاملاً يسهل الرجوع إليه وتطبيقه.

ثامناً: مراعاة حجم التعديل المطلوب إدخاله على التشريع

يحصل في بعض الاحيان أن تلجأ السلطة المختصة إلى تعديل التشريع النافذ، إلا أن التعديلات المنوي إدخالها تكون ذات حجم كبير يفوق أصل القانون، وهو امر غير لائق في الصياغة التشريعية، كما حصل في تعديل قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ بقانون التعديل الاول رقم (٦٩) لسنة ٢٠٠٧ حيث كان التعديل أكبر حجماً في مضمونه من أصل القانون.

بناءً عليه، فإن على الصائغ التشريعي أن يزن التعديل المنوي إضافته على التشريع النافذ بقسطاس مستقيم، فإذا وجده ثقيلاً يفوق حجمه أصل التشريع اقترح على الجهة طالبة التشريع تقديم مشروع جديد يلغي التشريع النافذ ويضع أحكاماً جديدة محلها.

تاسعاً: توافر مستلزمات التنفيذ

لا شك في أن كل تشريع يحتاج إلى مستلزمات مادية وبشرية لتنفيذه، ولهذا فإن على الصائغ أن يتأكد من توافرها حتى لا يتعذر تنفيذ التشريع بعد صدوره فيصبح شبيهاً بالكتابة على الماء.

على المشرع أن يتحقق ويتعرف على وسائل تنفيذ التشريعات ومدى توافر الإمكانات المادية والبشرية لجعل التشريع الجديد قابلاً للتطبيق، وهذه مسألة مهمة للغاية إذ لا يجوز أن تتم صياغة تشريعات، حتى لو كانت على مقدار كبير من الجودة والوضوح، من دون أن تُتاح لها قابلية التنفيذ. ولهذه الغاية يقتضي أن يطلع الصائغ التشريعي على كل التفاصيل والايضاحات التي تكون الجهة طالبة التشريع الجديد قد أعدّتها، وعلى الدراسات الاقتصادية والمالية، ودراسات تقييم الأثر، والجدوى الاقتصادية التي من المفترض تبيانها في المرحلة التي تسبق كتابة التشريع.

أهم المبادئ الواجب مراعاتها في وضع تشريعات قابلة للتطبيق

١- قابلية تطبيق التشريع من الناحية المالية، بحيث يكون له فوائد تبرر كلفته.

٢- دراسة أثر التشريع في المجتمع.

٣- وضع قواعد عامة تطبق على مجموع المواطنين أو على الشريحة المعنية بالتشريع.

٤- الابتعاد قدر المستطاع عن الاستثناءات في النص التشريعي.

٥- أن تكون القيود التي يتضمنها القانون متناسبة مع الفوائد المراد تحقيقها، وأن يكون عادلاً في التطبيق بين فئات المجتمع كافة.

عاشراً: تحديد الجهات المنفذة للتشريع

إن مهمة السلطة المختصة بالتشريع تنتهي بإصداره وفقاً للأصول، وما على الجهات التنفيذية إلا أخذ زمام المبادرة وتنفيذ أحكام التشريع بكل دقة. ولهذا فإن التشريع الجديد يجب أن يحدد الجهات المسؤولة عن تنفيذه، وهذه الجهات قد تكون عموم دوائر الدولة والقطاع العام كما في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، أو قد تتمثل بجهة واحدة كما في قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ وهي وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

وفي حال امتناع الجهة التنفيذية عن تنفيذ التشريع الجديد تحركت مسؤوليتها الادارية وأمكن الطعن بامتناعها هذا طعناً بالالغاء والمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تسببت بها.

ومن المستحسن، عند إعداد أي تشريع، الاستئناس بقرارات المحاكم العليا والمراجع

الفقهية وأحكام القضاء وما استقرت عليه التشريعات العامة. لذلك فإن على مُعدّ المشروع واجب البحث والتقصي عمّا إذا كان هناك قرارات قضائية مستقرة تتعلق بالموضوع أو فتاوى أصدرتها الجهات ذات الاختصاص كمجلس شورى الدولة.

حادي عشر: تحديد تاريخ نفاذ التشريع

نصت المادة (١٣٠) من دستور جمهورية العراق لسنه ٢٠٠٥ على أن (تنشر القوانين في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ نشرها ما لم ينص على خلاف ذلك). وقد سبقتها المادة (١٩/ تاسعاً) من نفس الدستور عندما نصت على أن (ليس للقوانين أثر رجعي ما لم ينص على خلاف ذلك ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم).

بناءً على ذلك، وتنفيذاً لأحكام قانون النشر في الجريدة الرسمية، يجب تحديد تاريخ نفاذ التشريع بنص صريح سواء كان ذلك التاريخ سابقاً لصدور القانون أو معاصراً أو لاحقاً له، وذلك مع مراعاة القيد الوارد في المادة (١٩/ تاسعاً) من الدستور، أما إذا لم يحدد تاريخ نفاذ التشريع بنص صريح، فإنه يعدّ نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، مع ملاحظة أن التشريعات الفرعية كالأنظمة والتعليمات تعدّ نافذة بحق الادارة من تاريخ صدورها وإن لم تنشر في الجريدة الرسمية، لأن نشرها في الجريدة المذكورة هو شرط لنفاذها بحق الافراد المخاطبين بها ليس إلا. والسند في ذلك هو ان الادارة اصدرتها بتاريخ معين وهي التي الزمت نفسها بما ورد فيها فليس لها التنصل عن هذا الالتزام.

الفصل الثاني
منهجية الصياغة التشريعية

أولاً: تقسيمات النص التشريعي

من المسلّم به لدى صياغة أي تشريع، اعتماد منهجية في ترتيب النص وتقسيمه بشكل تسهل مقاربته والتعامل معه من قبل مستعملي هذا القانون ومنفذّيه. ويُعتبر ترتيب النص التشريعي في أجزاء وأقسام الوسيلة الفضلى للإهتداء إلى المادة موضوع البحث، كما أنه يعزز استخدام النص من قبل المدعوين إلى تطبيقه وتفسيره. ويفترض وضع مثل هذا الترتيب في مرحلة تصميم النص أي عندما يتم تحديد المواضيع الرئيسية وبلورتها.

وهذه الحالة تصادفنا أثناء صياغة نص تشريعي طويل ومعقّد، فمن الضروري آنئذٍ جعله في أقسام رئيسية وأقسام فرعية. وكل قسم إلى بنود ، وكل بند إلى فقرة , وكل فقرة الى نبذه وهذا ما اخذ به الدستور العراقي .

وفي جميع الأحوال، تتجه صياغة التشريعات، وخاصة الكبيرة منها، إلى وضع تقسيمات واضحة لتسهيل الولوج اليها عبر اعتماد الأمور التالية:

١- وضع عناوين للفصول، وأحياناً للمواد.

٢- وضع فهرس تسلسلي بالمواد مع عناوينها (في مطلع أو في نهاية القانون).

٣- اعتماد مادة مستقلة لتعريف المصطلحات يتم ذكرها في بداية المشروع .

٤- إرفاق النص المقترح بعرض للأسباب الموجبة للتعديل أو لاقتراح التشريع الجديد.

٥- وضع جداول مقارنة للمواد المُراد تعديلها عند الاقتضاء.

ثانياً: تحديد النية من التشريع

على الصائغ التشريعي فهم الأهداف التي يرمي إليها التشريع من خلال الأسس العامة المعتمدة في التشريعات، وعليه الاستعانة بمشورة أصحاب الاختصاص والفنيين لغرض فهم الموضوع إذا كان بعيداً عن مجال تخصصه، وأن تكون لديه القدرة على توجيه الأسئلة لتوضيح ما قد يحتاج إليه وكتابة هذه الاستفسارات وطلب الإجابة عليها ومناقشتها للوصول إلى نص واضح وسهل الفهم.

كما يتوجب على الصائغ التواصل الدائم مع الجهة مقدمة المشروع وطرح الاستفسارات اللازمة عليها وخصوصاً حول المسائل الشائكة والرئيسية وعدم ترك أي مسألة غير واضحة دون تفسير، وعليه فإن الأمر يتطلب عقد اجتماعات مع تلك الجهة يقدم فيها مقترحاته وتقدم الجهة ما يسعف الطلب إلى حين الانتهاء من تدقيق المشروع على أن ينظم بتلك الاجتماعات محضراً يوضح ما تم التوصل إليه للرجوع إليه في حال ضرورة تفسير النص القانوني.

ثالثاً: وضع عناصر التشريع

بعد استكمال الخطوات الأولية المتمثلة بجمع المعلومات بالإنطلاق من الهدف الذي يسعى المشرّع للوصول إليه، وبعد الانتهاء من الأعمال التحضيرية، يضع الصائغ عناصر التشريع في قائمة قد لا تكون متجانسة في البداية، إلى أن يجري تصنيفها في ثلاث مجموعات رئيسية وفقاً للآتي:

موضوع القانون

«التعاريف:

يقتضي وضع مادة مستقلة تتضمن تعريفاً للمصطلحات الواردة في متن القانون، وغالباً ما يتم وضع مادة التعريفات هذه في القوانين ذات الطابع الفني والتقني وذلك تسهيلاً للتعامل مع النص التشريعي. كما أنه يُفضّل وضع مادة مستقلة للتعاريف في التشريعات الكبيرة التي تتضمن عدداً كبيراً من الأحكام الموزعة على عدة فصول ومواد.

«المواد الفنية:

من اللازم والمفيد وضع قانون واحد لكل موضوع واحد وتجنّب إصدار عدة قوانين لحل مشكلة واحدة، إذ بإمكان المشرّع توحيد كل مجموعة في قانون واحد متعدد الفصول يتضمن كل فصل منها مجموعة من الأحكام المتعلقة بأفكار متجانسة (كالحماية، أو التجريم، أو الملاحقة، أو التعويض...).

«الأحكام التفصيلية:

تلحظ نصوص القوانين أحكاماً أساسية وقواعد عامة، وتترك الأمور التفصيلية أو التطبيقية إلى السلطة التنفيذية كي يتم إستصدارها إما بموجب انظمة وتعليمات تتخذ في مجلس الوزراء، وإما بموجب قرارات وزارية تصدر عن وزير أو أكثر بحسب الاختصاص.

ويمكن تحديد الهدف من وراء لحظ دقائق التطبيق بتعليمات في الأمور الآتية:

١- السرعة التي تميّز إستصدار النصوص التنظيمية (انظمة وتعليمات).

٢- المرونة في متابعة التعديلات التي تطرأ على هذه النصوص أو القرارات التفصيلية.

٣- الحفاظ على مهابة القاعدة التشريعية التي لا تنسجم طبيعتها مع الإغراق في التفاصيل.من الأفضل إذاً عدم الإسهاب في صياغة الجمل وذكر التفاصيل عند إعداد مشروعات القوانين، وترك جميع التطبيقات إلى الانظمة والتعليمات.

أبرز الأمثلة لإصدار عدة قوانين لحل مشكلة واحدة:	عدم الإسهاب في صياغة الجمل
« قانون حماية المنتجات العراقية من الإغراق	كما هو الحال في قانون احتساب ممارسة مهنة المحاماة للمحامي المعين بوظيفة بقوله:
« قانون حماية المحاصيل والمنتجات الزراعية والنباتية والحيوانية من الإغراق	«تحتسب للمحامي المعين بوظيفة في دوائر الدولة مدة ممارسته مهنة المحاماة خدمة فعلية لأغراض التعين وتحديد الراتب والتقاعد استثناءاً من أحكام قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٦٠٠) لسنة ١٩٨٠.»
« قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم	إذاً لم يحدد النص كيفية احتساب مدة ممارسة مهنة المحاماة وكيفية التوصل إلى هذه الممارسة، وهل الانتماء إلى نقابة المحامين يعدّ ممارسة للمهنة، ولم يشر القانون إلى إصدار تعليمات عن كيفية احتساب الممارسة، مما أدى إلى قيام العديد من الدوائر باحتساب ممارسة أو عدم احتسابها وفقاً لما تراه دون وجود ضوابط، وحتى الضوابط التي أصدرتها الأمانة العامة لمجلس الوزراء لغرض احتساب مدة الممارسة ليس لها سند في القانون وجاءت للتعويض عن النقص الحاصل في التشريع بسبب الاختصار والاقتضاب الذي ساد النص.
« قانون الإجراءات التنفيذية لتكوين الإقليم	
« قانون العاصمة بغداد	
« قانون انتخاب مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم	
« قانون تعويض المصابين نتيجة الأعمال الإرهابية	
« قانون تعويض ضحايا الإرهاب	
« قانون تعويض المصابين نتيجة الأخطاء العسكرية والأعمال الحربية	

مجموعات التشريع :

يضع الصائغ في مجموعة أولى الأحكام العامة، وتخصص المجموعة الثانية للأحكام الجوهرية أو الأحكام الموضوعية، والمجموعة الثالثة للأحكام الانتقالية المتعلقة بالإلغاء وتفويض الصلاحيات والتكليف بتنفيذ التشريع وموعد نفاذه، وقد يستلزم الأمر تفصيل عناصر المجموعة الأكبر وخصوصاً الأحكام الجوهرية إلى مجموعات أصغر.

هيكل مشروع قانون

تاسيس وزارة او مؤسسة عامة

رقم ( ) لسنة ( )

قانون وزارة النقل

- الاحكام العامة
  - الفصل الاول
    التعاريف والتاسيس
  - الفصل الثاني
    اهداف الوزارة ووسائل تحقيق الهدف
- الاحكام الموضوعية
  - الفصل الثالث
    المهام والواجبات
  - الفصل الرابع
    تشكيلات الوزارة
  - الفرع الاول
    الوزير والوكلاء والمستشارين
  - الفرع الثاني
    التشكيلات المرتبطة بمركز الوزارة
  - الفرع الثالث
    التشكيلات المرتبطة بالوزارة
  - الفصل الخامس
    مهام التشكيلات وتقسيماتها
  - الفصل السادس
    الاحكام المالية
  - الفصل السابع
    الاحكام الجزائية

الفصل الثامن

الأحكام الإنتقالية — إنتقال الإلتزامات والحقوق والموظفين الى الوزارة الجديدة

الفصل التاسع
الالغاء والتنفيذ

هـذا نمـوذج لمشـروع قانـون لتأسـيس وزارة او مؤسسـة عامـة وقـد يكـون اكبـر او اصغـر وفقـا لمهـام وواجبـات وتشـكيلات تلـك الـوزارة , وقـد يكـون مـن الافضـل توسـيع الاحـكام الموضوعيـة الـى مجموعـات اصغـر اذا تطلـب الامـر ذلـك .

الفصل الثالث

ربط الصياغة التشريعية بالسياسات العامة

أولاً: ارتباط القانون بالسياسات العامة

مـن المبـادئ العامـة لـدور المشـرع سـن السياسـات التـي تعكـس نوايـا جـادة والالتـزام بهـا علنـاً فـي شـكل قواعـد قانونيـة، لكـي يسـتطيع القانـون أن يحـدث تغييـراً اجتماعيـاً مقصـوداً، وذلـك بشـرط ضمـان التنفيـذ الفعـال لهـذا القانـون، لان عجـز بعـض الأجهـزة عـن تنفيـذ القانـون معنـاه خيبـة أمـل كبيـرة للدولـة وسياسـتها.

لذلـك علـى المشـرع رفـد المشـروع بجملـة مـن الإيضاحـات والتسـاؤلات عـن الجهـة أو الجهـات المختصـة التـي لهـا دور أسـاس فـي التنفيـذ لغـرض حـل غالبيـة العقـد والمشـاكل التـي تواجـه هـذا التنفيـذ بغيـة الوصـول الـى نتائـج تخـدم التنميـة الوطنيـة.

وينبغـي أن تظهـر السياسـات العامـة المتبعـة فـي متـن المشـروع، سـواء عبـر الأسـباب الموجبـة أم فـي متـن المـواد، وذلـك لضمـان قـوة التشـريع، ولكـي يعكـس هذا التشـريع سياسـة الحكومـة أو الـوزارة المعنيـة بشـكل جلـيّ، كل ذلـك فـي سـبيل التوصـل إلـى صياغـة تشـريعية واضحـة وبسـيطة يكـون لهـا تأثيـر علـى المشـرّعين ليصلـوا فـي النهايـة إلـى الاقتنـاع بهـذه السياسـات واعتمادهـا فـي التشـريع المقتـرح.

إن دراسـة الحقائـق المتصلـة بالسـلوكيات الحاليـة المسـبّبة للمشـكلة، والاطـلاع علـى المعوقـات التـي تعتـرض هـذه الحقائـق، والوقـوف علـى التكاليـف وتقديـر المزايـا المرتبطـة بالتدابيـر التفصيليـة المحـددة فـي مشـروع القانـون، والفرضيـات المتوافقـة مـع واقـع البلـد، هـي الأسـاس فـي بنـاء مشـروع قانـون يحقـق الهـدف.

لذلـك إذا بنـى الصائـغ الاحـكام الجوهريـة لمشـروع القانـون علـى فرضيـات لا تثبـت توافقهـا مـع الأدلـة المتاحـة فعليـه الطلـب مـن الجهـة طالبـة التشـريع تغييـره وفقـاً لمـا فيـه المصلحـة العامـة، ومراجعـة القانـون بحيـث تتناسـب فرضيـات تلـك الجهـة مـع الحقائـق. وإن القوانيـن ينبغـي أن تبنـى علـى الحقائـق وليـس علـى المنطـق فقـط. فالمنطـق يظـل فـي دائـرة النظريـات ولا يفـي بغـرض التشـريع إن لـم يكـن متصـلاً اتصـالاً وثيقـاً بالحـق.

بحلـول أواخـر القـرن العشـرين أوصـى ناشـطو المجتمـع المدنـي وعـدد متزايـد مـن المتخصصيـن فـي تقييـم القوانيـن باشـراك المنتفعيـن، أي أولئـك المتأثـرون بالقانـون - وبخاصـة الفقـراء والضعفـاء- فـي تقديـم مقترحـات تنطلـق مـن خبراتهـم الخاصـة لتحسـين التشـريعات، ومـن خـلال تلـك العمليـة قـد يتوصـل الصائـغ إلـى تحسـين اسـتغلال المـوارد بغيـة الارتقـاء بحيـاة هـؤلاء.

إن استخدام الأرقام والاحصاءات في تكوين أفكار وسياسات تؤدي إلى ظهور تشريعات جيدة , إذ إن هناك مقولة مشهورة للباحثين تقول «إذا لم تستطع أن تحصي أي شيء فلا قيمة له». وطبقاً لهذه المقولة، فإن أسئلة البحث يجب أن تقتصر على تلك التي تتوافر عنها معلومات تفصيلية ، على سبيل المثال: كم طن يتم إنتاجه؟ ما هو عدد المستفيدين؟ ما هو مقدار ما يجنيه الفرد الواحد؟ كم عدد الافراد الذين تمّ تدريبهم؟، لا يمكن فتح جامعة جديدة؟ أو محكمة جديدة؟ ما لم تتيقن من كثافة السكان في المنطقة وعدد الذين سيتم التحاقهم بالجامعة مثلاً، أو كمية الدعاوى ونوعها في المناطق القريبة والمجاورة.

إن استصلاح أراض لغرض الزراعة لا ينبغي أن يتم إذا لم تتوافر موارد مائية وعدد معين من المزارعين. بمعنى آخر، هل سيكون مشروع القانون فعّالاً في حل المشكلة الاقتصادية والاجتماعية التي يستهدفها؟، وبأية تكلفة اقتصادية واجتماعية سيتم ذلك؟.

هناك عدد كبير من مشروعات القوانين التي تنشأ من مسألة واحدة. فالشخص الذي تمّ إخلاء سبيله بشروط نتيجة إدانته في جريمة اغتصاب، يمكن أن يتسبب عند ارتكابه جريمة اغتصاب أخرى في سن قوانين جديدة لتشديد العقوبة على مرتكبي هذا النوع من الجرائم، وتسجيلهم في سجلات خاصة لدى الشرطة لوضع حد لجرائمهم . كما أن انهيار منجم واحد للفحم يحفّز على وضع تدابير جديدة للسلامة.

ومع ذلك، إذا ما تمّ تزويد مقدم مشروع القانون، أو الجهة طالبة التشريع، أو الصائغ، بمزيد من المعلومات التفصيلية سيسهل ذلك مسألة اتخاذ قرار حول ما إذا كانت الحقائق والمنطق المتصلان بالموضوع يثبتان أن المزايا الاجتماعية لمشروع القانون تفوق تكاليفه المالية.

ولهذا السبب ثمّة حاجة دائمة إلى أكبر قدر ممكن من الأدلة الكمّية حول عدد الأشخاص الذين يتأثرون بالمشكلة وحول تكوينهم العقلي ونسبتهم المئوية من إجمالي عدد السكان والتأثير الحالي والمستقبلي المحتمل للمشكلة على نوعية حياتهم.

ثانياً: تساؤلات قبل المباشرة بالصياغة

تدور هذه التساؤلات بصورة خاصة حول:

١- تطوير السياسات العامة

هل تمّ تحليل أثر التشريع لمعرفة ما إذا:

- تمّ التفكير ببدائل للتشريع؟
- قُدّرت كلفة الموارد البشرية والإدارية المطلوبة لوضع القانون موضع التنفيذ العملي؟
- ماهي ايجابيات القانون المقترح؟
- تمّ التعرّف إلى التشريعات والقوانين القائمة، وتمّ تحديد الأثر القانوني للتشريع

المقترح؟
- شارك الخبراء في تطوير التشريعات المقترحة؟

٢- الاستشارات

- هل تمّ اللجوء إلى الوزارات والدوائر الحكوميّة بشأن المناقشة في مضمون التشريع المقترح؟ وإلا، هل من سبب وراء ذلك؟
- هل تمّت استشارة الجمهور والأشخاص المعنيين بالتشريع المقترح؟ وإلا، هل من سبب وراء ذلك؟
- في حال لم تتمّ استشارة الجمهور والأشخاص المعنيين بالتشريع المقترح، هل سيتمّ ذلك بعد عرض التشريع المقترح على البرلمان؟
- هل تمّ اتباع الإجراءات الصحيحة في التشريع المقترح؟

٣- مضمون التشريع المقترح

•الفهم

- هل جاء التشريع المقترح مكتوباً بلغة بسيطة وواضحة بحسب ما يسمح به الموضوع؟
- هل أن التشريع المقترح مفهوم؟

•قصد المشرع

- هل يوضّح التشريع على من سيطبق هذا القانون؟
- هل يوضّح التشريع ما المطلوب القيام به أو عدمه؟
- هل تمّ استخدام نظام تعديل النصوص لتعديل التشريعات القائمة؟

٤- الأثر على التشريعات القائمة

- هل أصبحت كافة التعديلات اللازمة على التشريعات القائمة مكتملة؟
- هل أنها تحلّ التضارب بين التشريعات؟
- هل تمّ استخدام نظام تعديل النصوص لتعديل التشريعات القائمة؟

٥- الأثر على الحقوق المكتسبة أو الامتيازات والموجبات القائمة

- هل ستؤثّر التشريعات المقترحة على الحقوق والامتيازات والمنافع والموجبات القائمة؟
- في حال الإيجاب، هل نالت الحماية أو المعاملة المناسبة؟
- في حال عدم حماية الحقوق أو الامتيازات أو المنافع، هل يفترض توفير التعويضات؟

٦- الأثر على العمليات والتعيينات والاتفاقات والإجراءات القائمة

- هل سيؤثّر التشريع المقترح على التشريع المعمول به بشأن:

« التعيينات أو مدّة التعيين؟

« الاتفاقات أو التدابير القانونيّة الأخرى؟

« المعامـلات (الاسـتمارات، الإجـراءات، الاسـتئنافات) القائمـة عندمـا يدخـل القانـون حيّـز التنفيـذ؟

- في حال كان الأمر كذلك، هل من قواعد انتقاليّة مقبولة في التشريع المقترح؟

٧- الاثر الرجعي

- هل للقانون أثر رجعي؟

٨- التبعات الماليـــةّ

- في حال تطلّبت التشريعات المقترحة نفقات مالية:

«هل تمّ احتساب تلك النفقات؟

«هل تمّت الموافقة على النفقات في قانون الموازنة، أم أن التمويل سيكون متوافراً من مصادر
أخرى

- في حال اقتراح ضريبة أو رسم ما، هل أنّ فرض الضريبة أو الرسم تمّ بشكل مناسب؟

٩- التدابير الإدارية

- هل أن الإجراءات الإدارية فعّالة وناجعة؟

- هل تتفادى الإجراءات الإداريّة الازدواجيّة وتخفّض من «المعاملات الرسميّة»؟

- هـل يمكـن تفـادي الاجـراءات الاداريـة الطوويلـة بقاعـدة (النافـذه الواحـدة) لانجـاز المعامـلات .

١٠- القانون التابع

- إذا كان التشـريع المقتـرح يسـمح بقانـون تابـع (أنظمـة وتعليمـات) هـل يمكـن للأنظمـة تغييـر
القانون الأساسي أو القوانين اللأخرى؟

- هل يراجع مجلس النواب الأنظمة؟

- هـل تـمّ وضـع وصـف الصلاحيـة التـي تفـوّض بوضـع الأنظمـة والتعليمـات بطريقـة مناسـبة؟

١١- تنفيذ القانون

- من الذي سينفّذ القانون؟

- هل أنّ الموارد البشريّة والماليّة متوافرة من أجل تنفيذ القانون؟

- هل تتوافر خيارات التنفيذ الأقلّ كلفة؟

- هل من مهلة زمنيّة يجب خلالها أن تبدأ إجراءات التنفيذ؟

- هل من المتوقع أن يعارض بعضهم تنفيذ القانون؟

المادة (٨٠) من الدستور:

يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:

أولاً:- تخطيـط وتنفيـذ السياسـة العامـة للدولـة، والخطـط العامـة، والاشـراف علـى عمـل الـوزارات، والجهـات غيـر المرتبطـة بـوزارة.

ثانياً:- اقتراح مشروعات القوانين.

ثالثاً : - اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القانون .

١٢- آليات المحاسبة

- من المسؤول عن تطبيق القانون وسريانه؟

- هل من تقارير دورية (سنوية أو منتظمة) مطلوب رفعها إلى مجلس النواب ؟

- هل أنّ تلك التقارير علنيّة؟

- هل أن هذه التقارير ستساعد في تطبيق آلية المحاسبة؟

١٣- متابعة التشريع

- من الذي سيراجع القانون للتأكّد من أنّه يلبّي الأهداف؟

- متى ستتمّ المراجعة؟

- كيف ستتمّ المراجعة؟

- هل ستكون نتائج المراجعة علنيّة؟

١٤- الموجبات الدستوريّة والالتزامات الدوليّة

أ- الدستور

- هل يتوافق التشريع المقترح مع الدستور؟

- هل هناك محافظة على فصل السلطات؟

- هل من احترام لحقوق الإنسان وحماية لها؟

- هل تتطابق التشريعات المقترحة مع الاجتهادات الصادرة عن المحكمة الدستورية ؟

ب- الالتزامات الدوليّة

- هل من معاهدات أو التزامات دوليّة سوف تتأثّر بالتشريع المقترح؟

- في حال كان الأمر كذلك، هل تمّ التفكير بها والتعاطي معها بالطريقة المناسبة؟

١٥- الأحكام التشريعيّة المحددة

- في حال سمحت التشريعات بالتوقيف والاعتقال وتأميم الممتلكات أو استملاكها

«هل من طريقة محدّدة لممارسة هذه السلطة؟

«هل من حماية متوفّرة في حال التقدّم بشكوى عند التعسف او سوء استخدام السلطة ؟

«هل تتوفّر جلسات الاستماع العلنيّة؟

«هل من احترام لحقوق الملكيّة؟

«هل من حماية لسريّة المعلومات الشخصيّة ولحرمة الملكية؟

«هل من صون لدور المحاكم وهل أنّ دورها مناسب؟

- فـي حـال أعطـت التشـريعات الحقـوق أو المنافـع أو فـي حـال سـحبتها، هـل مـن حـقّ تلـك الجهـة الطعـن أو اسـتئناف معطـى لمحكمـة او جهـة قضائيـة لهـا الحـق فـي المراجعـة ؟

يفتـرض معالجـة هـذه الأسـئلة وإيجـاد الأجوبـة عليهـا، او علـى أكبـر قسـم منهـا، قبـل البـدء بصياغـة التشـريع الجديـد. فحيـن تتـم هـذه المسـألة تسـهل عندهـا عمليـة الصياغـة مـن جهـة أولـى، ويصبـح التشـريع المطـروح قابـلاً للتطبيـق العملـي مـن جهـة ثانيـة. ويتفـادى المشـرّع الكثيـر مـن المشـكلات مسـتقبلاً، ويتحقـق بالتالـي الهـدف الـذي وضـع مـن أجلـه التشـريع.

- من الذي يقدم مشروعات القاوانين ومقترحات القوانين .

بموجب المادة (٦٠) من الدستور تمّ تحديد الآلية التشريعية بطريقتين:

أولاً- مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

ثانياً- مقترحات القوانين تقدم من عشرةٍ من أعضاء مجلس النواب، او من إحدى لجانه المختصة.

الفصل الرابع
عناصر الصياغة التشريعية

إن أهـم مـا يتميّـز بـه ممثـل الشـعب ، إلـى جانـب مؤهلاتـه العلميـة والأخلاقيـة، هـو قدرتـه علـى صياغـة نـص تشـريعي جيـد يكـون بمسـتوى المؤسسـة التشـريعية التـي يشـغل عضويتهـا. وهـذه الميـزة تمنـح المشـرّع قيمـة معرفيـة مضافـة مـن خـلال تحويـل السياسـات العامـة إلـى قوانيـن متخصصـة تحتـاج إلـى خبـرات عاليـة، ومعرفـة فـي موضوعـات متعـددة، تـؤدي إلـى صياغـة قانونيـة جيـدة، وتجعـل التشـريع مترابطـاً مختصـراً واضحـاً لا لَبـس فيـه ولا إبهـام، سـهل الفهـم شـاملاً لا يتعـارض مـع القوانيـن الأخـرى، ولا يناقضهـا، ممـا يوفـر علـى القضـاء الكثيـر مـن الإربـاك عنـد الفصـل فـي النزاعـات، ويجنّـب الطلـب مـن المجالـس المختصـة كمجلـس شـورى الدولـة تفسـير النصـوص القانونيـة التـي شـرّعتها، ويوفّـر مشـقّة الرجـوع إلـى محاضـر الجلسـات سـواء فـي اللجـان النيابيـة أو الهيئـة العامـة، لمعرفـة قصـد المشـرع ونيتـه الكامنـة وراء النـص موضـوع النـزاع.

ومـن البديهـي القـول إنـه يجـب علـى المشـرّع أن يكـون متمكّنـاً مـن لغتـه ، بحيـث يتسـنّى لـه صياغـة مـادة قانونيـة صحيحـة وواضحـة تراعـي قواعـد الصـرف والنحـو، وسـائر القواعـد، حتـى لا يقـع فـي التناقـض أو الغمـوض والالتبـاس.

الفرع الأول: أسلوب التعبير القانوني

لأسلوب التعبير القانوني مقوّمات نتوقف منها على الآتي:

١.سلامة اللغة.

٢.الوضوح.

٣.الجمل القصيرة.

٤.الجمل المكثفة أو الغنية .

٥.ثبات المصطلحات.

٦.حالة نسخ ونقل القوانين.

مـن الضـروري أن يُصـاغ أسـلوب التعبيـر القانونـي بـكل دقـة وعنايـة، وبلغـة سـليمة وتسلسـل يفضـي إلـى الفهـم وحُسـن التنفيـذ واختيـار الجمـل البسـيطة غيـر المعقـدة والمترابطـة موضوعـاً، لأن الصياغـة تُعـد عنصـراً هامـاً مـن عناصـر تكويـن القاعـدة القانونيـة. وتجـدر الاشـارة فـي هـذا المجـال إلـى أن الديباجـة لا تسـتخدم فـي العـراق إلا لأغـراض الاتفاقيـات والمعاهـدات الدوليـة وتـدوّن فـي مقدمـة الاتفاقيـات.

يقـع إذاً علـى عاتـق الصائـغ ومُعـدّ المشـروع مهمـة التعبيـر عـن أحـكام التشـريع بلغـة سلسـة تتوخـى الاختصـار دون الإخـلال بالوضـوح وتختـار الكلمـات المعبّـرة عـن المعنـى المقصـود بشـكل مباشـر لا يحتمـل أي تأويـل أو تفسـير غيـر مقصـود. ومـن اللائـق بالمشـرع أن

ينطق بالحكمة فلا يقع في تناقض، لأن التناقض بين نصوص القانون دالة سيئة، وعلى ذلك يقتضي على الصائغ أخذ الاعتبارات التالية في أسلوب الصياغة:

١- اعتبارات اللغة في صياغة الجمل:

أولاً: ينبغي أن تكون لغة المشروع مفهومة وأن تكون بصيغة (من) يفعل (ماذا). وهذه اللغة موجهة لمن ينفذ القانون لذلك يقتضي أن نهتم بـــــــــ:

أ. الشـــــكل.

ب. الأســـــلوب.

ج. المضـمـون.

ثانياً: من الضروري صياغة جمل قصيرة تظهر فيها علامات الترقيم أو يتمّ تفصيلها في بنود وفقرات بحيث يؤدي ذلك إلى وضوح الفكرة وترابطها في آن واحد، وإلا فتُترك الجمل الطويلة على حالها، فذلك هو أفضل من الوقوع في الغموض.

ثالثاً: تفضيل الفعل المبني للمعلوم على الفعل المبني للمجهول , فبهذا الأسلوب تحدد الجهة أو الشخص المطلوب منه إتيان فعل أو تركه على وجه الدقة، أي أن يكون الشخص الذي يؤدي الفعل القانوني في موضع الفاعل في الجملة ويكون الشخص المتلقي للفعل في موضع المفعول وأن تكون الجملة في صيغة المعلوم.

أمثلة:

« (تحكم المحكمة على من خسر الدعوى بالمصاريف).

« تُراعي الموازنة حصص المحافظات غير المنتظمة في إقليم بنسبة عدد سكانها من إجمالي النفقات...

« يُمنح منتسبو الدولة قطعة أرض - من هو الذي يمنح وإلى أية جهة يراجع الموظف؟

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

أمثلة:

« لا يجوز لمن هو دون سن الثامنة عشرة أو أكثر أن يصوت في الانتخابات.

« يجوز لمن أكمل أو أتم الثامنة عشرة أو اكثر أن يصوت في الانتخابات.

« لا يجوز إجراء أي مناقلة ضمن تخصيصات إعمار تنمية مشاريع الأقاليم والمحافظات بين المحافظات.

« لمجلس الوزراء إجراء المناقلة بالحدود التي تؤدي إلى تنمية الإقليم أو المحافظات خلال الأشهر الثلاثة الأخيرة من السنة المالية.

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

أمثلة:

تستخدم الجهات الممولة الاعتمادات المصادق عليها في هذا القانون لغاية ٣١ كانون الأول من السنة المالية ٢٠١٣

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

أمثلة:

)إِذَا جَاءَ نَصْرُ اللَّهِ وَالْفَتْحُ * وَرَأَيْتَ النَّاسَ يَدْخُلُونَ فِي دِينِ اللَّهِ أَفْوَاجاً * فَسَبِّحْ بِحَمْدِ رَبِّكَ وَاسْتَغْفِرْهُ إِنَّهُ كَانَ تَوَّاباً))سورة النصر)

او اذا كان رب العمل هو الذي يستخدم المادة فعلى المقاول ان يحرص عليها ويراعي اصول الفن في استعمالها .

المادة (٨٦٧) من القانون .

اذا قصر المستعير في رفع يد الغاصب وكان ذلك ممكن له فعليه الضمان . (المادة ٨٥٨ من القانون المدني) .

سابعاً: التأكّد من استخدام (و) العطف وحرف التخيير(أو) بعناية.

أمثلة:

- تقرر منح المصاب في حادثة .... قطعة أرض أو سيارة.
- مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء

ثامناً: وضع الفعل والفاعل والمفعول به في مكان متجاور قدر الإمكان.

أمثلة:

- يُكرم وزير الدفاع المتميز في الدفاع عن العراق بوسام الشجاعة.
- تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالإعلان عن الدرجات الوظيفية المستحدثة ضمن ملاك سنة ٢٠١٣ في الصحف المحلية.

تاسعاً: يفضل استخدام (المذكر) ليسري على المؤنث و (المفرد) ليسري على (الجمع) إلا

إذا تطلب النص ذكر المؤنث أو المثنى أو الجمع فيصار إلى وضع النص وفقاً لهذه الحاجة.

أمثلة:

- يملك الزوج على زوجته ثلاث طلقات ...
- تستحق الزوجة المهر المسمّى بالعقد ...
- تستحق الموظفة (العاملة) إجازة خاصة بالحمل والولادة ...
- إذا حضر الشاهدان إلى المحكمة تقرر إلغاء قرارها بتغريمهما عن الامتناع بالحضور ...
- يشترط في الوصي أن يكون عاقلاً, بالغاً, ذا أهلية كاملة ...

وهذا ما نص عليه البند (أولاً) من المادة (الثالثة) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ على :-

- (ينصرف لفظ المذكر إلى المؤنث والمفرد إلى المثنى والجمع والشخص إلى الشخص الطبيعي والشخص المعنوي) أينما ورد ذلك فيما ينشر في (الوقائع العراقية) ما لم يوجد نص أو تدل قرينة على خلافه.

عاشراً: يستخدم حرف الجر (على) للزيادة

أمثلة:

- لا يزيد عمر المرشح (على) (٣٠) ثلاثين سنة
- يستخدم حرف الجر (عن) للتقليل
- لا يقل عمر الناخب (عن) (٢٠) عشرين سنة

حادي عشر: ضرورة احتساب المواعيد والتواريخ بالتقويم الميلادي إلا عند الضرورة أو الحاجة؛ وهو ما نص عليه البند (ثانياً) من المادة (الثالثة) من قانون النشر في الجريدة الرسمية.

أمثلة:

- يحسب الشهر والسنة، وفقاً للتقويم الشمسي ما لم ينص على خلافه
- تحسب المواعيد بالتقويم الميلادي مالم ينص القانون على غير ذلك . (المادة ٩ من القانون المدني) .

٢- اعتبارات الوضوح في الاصطلاحات:

من الأهمية بمكان وضوح الاصطلاحات والعبارات والجمل المستخدمة في النص حتى يفهمها المخاطبون بأحكامه؛ وبالتالي حتى يتم التخفيف ما أمكن من الاجتهادات في شأنها لأن عدم الوضوح يتطلب التفسير والتأويل وبالتالي اختلاف وجهات النظر فتضيع

وحدة التطبيق. لذلك يقتضي ملاحظة الآتي:

أولاً: من الضروري استعمال كلمات محددة تؤدي إلى المعنى المقصود أو استعمال كلمات بشكل مباشر نتجنب فيها استعمال كلمات مترادفة للتعبير عن الحكم المقصود أو استعمال كلمات يشكل معناها جزءاً من المعنى لكلمة أخرى تم استعمالها:

أمثلة:

قطعة أرض، جزء من قطعة أرض .

(لاغ ، باطل – التزام، حق – سنة، عام – يوم، نهار- مبنى، منشأ)

ثانياً: على صائغ المشروع استعمال المصطلحات الأحدث نسبياً والتي رسخت في الفكر القانوني وإذا لزم استعمال مصطلحات فنية متخصصة فيفضل إدراج توضيح لها في مادة التعاريف أو في موقعها إن لم يكن استعمالها مكرراً....

أمثلة:

(موبايل - محمول – هاتف نقال عقود الهاتف المحمول - CD سي دي - باسورد password - الطيف الترددي، محطة طرفية - محطة فضائية - العقد الرياضي, الفيفا, بيع لاعب كرة قدم)

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

رابعاً: على الصائغ تحاشي استعمال المصطلح الأجنبي، إلا إذا لم يكن له مقابل في اللغة العربية أو كان المقابل غير مألوف فيوضع في الحالتين بين قوسين.

أمثلة:

(shock) للصدمة الكهربائية لمرضى الأعصاب

٣- اختيار العبارات والجمل

« من الضروري ألا تستخدم في مشروع القانون الكلمات المتأرجحة التي تعطي اكثر من معنى او القابلة للاجتهاد .

أمثلة:

تلزم المستشفيات والعيادات والمراكز الطبية الخاصة بتنظيم الآتي:

هل أن كلمة الخاصة مرتبطة بالمراكز الطبية أو بالمستشفيات والعيادات أيضاً

« لا تستخدم الكلمات المثيرة للالتباس إلا إذا كان لها تعريف أو توضيح محدد في المشروع

أو فـي قانـون نافـذ (القضايـا الاسـتراتيجية - القضايـا ذات الجانـب الأمنـي- الأمـور المهمـة - المنشـآت الحيويـة - الأسـلوب الأمثـل - أعلـى معاييـر الكفـاءة والنزاهـة - القـرارات غيـر العادلـة)، إذ أن تلـك العبـارات غيـر واضحـة وتحتمـل التفسـير والتأويـل، فمـن هـو المفسـر لهـا؟ تأكـد مـن أن كل مـادة مخصصـة (لفكـرة واحـدة) وأن الفكـرة الواحـدة غيـر مقسـمة علـى أكثـر مـن مـادة وإذا كانـت المـادة تتنـاول أكثـر مـن موضـوع فيتـم تقسـيمها إلـى مادتيـن أو أكثـر.

أمثلة:

(وفـاة الموظـف أو إصابتـه بعجـز لا يجـوز دمجهمـا فـي مـادة واحـدة) وفـاة العامـل أو وفـاة صاحـب العمـل ينقضـي بهمـا عقـد العمـل، أمـا حالـة العجـز للعامـل عـن القيـام بعملـه فهـي فكـرة أخـرى لا تتعلـق بانقضـاء عقـد العمـل.

ابطال العقد في حالة عدم الرضا هو غير حالة إبطال العقد إذا شابه عيب بسيط.

- تجزئة الجملة القانونية إلى بنود وفقرات لغرض فك تعقيدها وتقليل كلماتها.

أمثلة:

يشترط لتعيين الموظف ما يأتي:

- أن يكـون قـد أكمـل أو أتـم الثامنـة عشـرة مـن عمـره، (ولا تسـتخدم كلمـة بلـغ) لأنـه مـا زال فـي الثامنـة عشـرة مـن عمـره والمطلـوب إكمالـه تلـك السـن، وكامـل الأهليـة وعراقـي الجنسـية والشـهادة التـي تؤهلـه لتولـي الوظيفـة، يجـب أن يوضـع كل شـرط مـن تلـك الشـروط فـي بنـد مسـتقل.

- تجنب استخدام فعل (يكون) فعلاً أساسيا في الجملة .

أمثلة:

يكـون مقـدار التعويـض المسـتحق دفعـه للعامـل فـي حالـة العجـز الدائـم هـو المقـدار ذاتـه المسـتحق فـي حالـة الوفـاة. يمكـن اسـتخدام الفعـل (يدفـع) كـي يكـون النـص سـليماً وواضحـاً.

يدفـع للعامـل مقـدار التعويـض المسـتحق لـه فـي حالـة العجـز الدائـم وهـو المقـدار ذاتـه المسـتحق لـه فـي حالـة الوفـاة.

يكون كل من يعين في وظيفة ... تصبح الصياغة كالآتي:

يشترط في من يعين في وظيفة ....

وقد(يكون) بمعنى (يعتبر) المنشئ لقاعدة قانونية

- يكون مرتكباً لجريمة القتل العمد كل من.....
- يعتبر إنهاء خدمة العامل من صاحب العمل تعسفياً...
- لا يجوز فصل العامل بسبب تقدم العامل بشكوى جدية ...
- يعتبر هذا القانون نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.
- ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

لذلك تجنب أستخدام تعبير (يعتبر) المنشئ لقاعدة قانونية.

« تجنـب اسـتخدام عبـارة (مـن قبـل) إذ جـاءت ترجمـة عـن الانكليزيـة (By ME) كمـا لـو قلنـا (تُرجمـت مـن قبلـي)، (translate by me) والأفضـل اسـتخدام الفعـل مباشـرةً لعـدم وجـود أصـل لتعبيـر (مـن قبـل) فـي اللغـة العربيـة.

أمثلة:

تستخدم لوازم المختبر من قبل الطبيب حصراً والصحيح.

يستخدم الطبيب لوازم المختبر حصراً.

أو استخدام لوازم المختبر يقوم بها الطبيب.

- بدلاً من أن يعبر مشروع القانون عن (حقوق) إجعله يعبر عن سلوكيات

أمثلة:

(للعامـل الحـق فـي الانضمـام إلـى النقابـة) تصبـح ... (لا يجـوز لصاحـب العمـل أن يعاقـب العامـل علـى الانضمـام إلى نقابـة...)

يحـق لـكل مـن يحتـاج إلـى عـلاج طـارئ وينقـل إلـى قسـم الطـوارئ بـأي مستشـفى أن يتلقـى العـلاج الـلازم.

علـى المستشـفى أن تقـدم علاجـاً طارئـاً لـكل مـن ينقـل إلـى قسـم الطـوارئ فيهـا ويكـون بحاجـة إلـى تلقـي ذلـك العـلاج. أو تقـدم المستشـفى علاجـاً طارئـاً لـكل مـن ينقـل الـى قسـم الطـوارئ...

الفرع الثاني: لغة النص التشريعي

تُعدّ لغة النص التشريعي بمثابة ركيزة أساسية في ممارسة صناعة القانون. وهي تتعلق بتركيب ومراجعة مسودة النص وأسلوبه بهدف التوصل إلى إمكان استيعابها ممن يخاطبهم التشريع.

إن اختيار الألفاظ والتعابير وبنية الجمل تشكّل تحدّياً يواجه الصائغين. لذلك كان امتلاك ناصية اللغة، استيعاباً وتعبيراً، ضرورياً لا لمعرفة فصول القانون ومواده فحسب إنما لاستخدام اللغة المؤثرة ببلاغتها من غير تفصيل مُملّ ولا إيجاز مُخلّ.

من خلال الممارسة تمّت بلورة عدد من التوصيات الأساسية في استعمال اللغة التشريعية يفترض بالمشارك في الصياغة الأخذ بها لسلامة النص، ومنها أن تكون اللغة المستعملة:

أ- صحيحة: خالية من التعقيد اللفظي كي تكون قابلة للتنفيذ، وحريصة على حُسن استعمال قواعد اللغة، من صرف ونحو. لأن إجادة القواعد اللغوية عامل حاسم في الصياغة الجيدة حيث يدقق الصائغ في اختيار الألفاظ في ضوء إدراكه لأهداف واضع التشريع وصولاً لتحقيق الهدف من القانون.**ب- متوازنة:** في تجزئة القاعدة القانونية إلى بنود وفقرات. ومنسجمة في مطالع الفقرات عند التعداد أو التفريع (لا يجوز مثلاً أن يبدأ مطلع بجملة فعلية وآخر بجملة إسمية، ومطلع بمعرفة وآخر بنكرة...).

ج- واضحة: لا إبهام فيها ولا نقص ولا غموض، ويستطيع الشخص العادي فهمها وتناولها. كما يجب أن تكون هذه اللغة بعيدة عن احتمال التأويل ومتضمنة أنماط التعبير التي تقلل من إمكان نشوء المنازعات حولها.

تجدر الاشارة الى أن الخطأ القانوني الناجم عن إغفال لفظ في التشريع هو من نوع النقص الذي يجب تداركه. أما الغموض فيجعل من النص غير واضح الدلالة إذا كان لا يدلّ على ما فيه بالصيغة التي وضع فيها. ويحتاج لفهمه أن يُستكمل من خارج عباراته، الأمر الذي يُضطر المشرّع إلى إصدار تفسيرات لإزالة الغموض.

د- سليمة: من الثغرات التي تتخذ في القوانين ثلاثة أشكال:

- غموض القانون، أي عدم وضوح معنى النص من لفظه وهنا نحتاج إلى قرائن أخرى لتبيان المعنى المقصود.
- قصور القانون، أي عدم تضمُّن النص ما تقوم الحاجة إليه من أحكام جزئية أو تفصيلية.
- سكوت القانون، أي عدم ورود حكم في القانون يتناول الحالة المعروضة، وهذا الأمر غالباً ما يقع فيه المشرّع الجزائي، وقد يساعد هذا السكوت مرتكب الجريمة مثلاً من الإفلات من العقاب.

هـ- مقنّنة بصيغة المفرد ولو شملت في معناها صيغة الجمع. لأن القانون كالكائن الحي

له ذاتيته واستقلاله وكيانه، ولا يُستثنى من هذه القاعدة إلا إذا صدر قانون جديد يلغي كل نص يخالف أحكامه حيث يمتد هذا النص إلى العديد من القوانين في اللحظة ذاتها.

الفرع الثالث: بناء مشروع القانون

يتكون بنيان التشريع من عدد من الفروع الأساسية لكل منها موقع فيه، وهي وحدات بناء التشريع:

١. المقدمة.

٢. المتـــــن.

٣. الخاتمة.

وقد يضاف إليها وحدة أو أكثر تتعلق بالملاحق والجداول عند الحاجة.

١. مقدمة التشريع

« عنوان التشريع

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

> كما نقول (قانون الموازنة العامة) ولا نقول (قانون الميزانية العامة) لأن لكل لفظ مدلولاً يختلف عن الآخر. فمصطلح الميزانية يعبّر عن مقدار الإيرادات المحصّلة من قبل أشخاص القانون الخاص والنفقات التي تمّ صرفها فعلاً في السنة المالية المنصرمة. أما مصطلح الموازنة العامة فيتعلق بتنظيم الإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها والنفقات العامة المؤمل صرفها في العام القادم.

« رقم التشريع

من مستلزمات التشريع أن يحمل رقماً متسلسلاً وان تُذكر سنة صدوره، على أن يثبت هذان الأمران عند النشر. وهو ما نص عليه قانون النشر في الجريدة الرسمية عندما ورد فيه (يكون لكل تشريع رقم تسلسل يضاف إلى سنة صدوره، وعنوان مستمد من طبيعة أحكامه)

مثال :

صدر القانون الاتي:

رقم (٢٦) لسنة ٢٠١١

قانون

رواتب ومخصصات رئاسة الجمهورية

« **التعاريف**

إن تخصيص مادة للتعاريف في أي تشريع هي مسألة يعود تقديرها لمعدّ المشروع، وكما قلنا سابقاً من المفضّل استعمالها في القوانين المتضمنة فصولاً ومواد كثيرة، وذلك تسهيلاً للتعامل مع هذه القوانين وتوضيحاً للمعاني المقصودة في هذه التعاريف.

من المناسب أن يختار الصائغ العبارات والمصطلحات المفهومة وغير المعقدة، وإذا كانت هناك حاجة الى استخدامها فعليه وضع تعريف محدد لها، ولا يَجوز أن يحصل تفسير يخالف التعريف. وقد أُنتُقد قانون مكافحة الإرهاب لان تعريف الجرائم الإرهابية جاء تعريفاً واسعاً يشمل الكثير من الأشخاص دون عدالة ويسمح بشمول أشخاص أبرياء مما يعني أن التعاريف قد تؤدي إلى الإضرار بأفراد المجتمع من دون قصد من المشرع، وهذا الأمر جعل الكثير من فقهاء القانون يؤكدون على لزوم عدم إفراد التعاريف في مدخل القانون إلا إذا كانت تلك التعاريف مصطلحات علمية أو فنية.

فإذا كان الفصل أو المادة قد أورد عبارة (الراتب الكلي) فمن الأفضل أن يعرّف الراتب الكلي في بدايته فيقال: «ويقصد بالراتب الكلي، (الراتب الاسمي والمخصصات غير الثابتة) والمخصصات (غير الثابتة) هي (المخصصات التي تمنح للموظف بسبب العمل الذي يقوم به أو موقع العمل أو الظروف الجوية للعمل)»

وتستخدم مشروعات القوانين مادة (التعاريف) في أحد مكانين في المشروع:

١.تكتب تعاريف المصطلحات أو العبارات المراد تعريفها في بداية التشريع لغرض اطلاع المطبّق عليها منذ بداية قراءة القانون.

٢.أو يحدد التعريف عند أول ظهور لها بالنص.

وفي معظم الأحيان يُستخدم التعريف لتقليص الجمل بدلاً من تكرارها كلما وردت في النص، فكثير من المصطلحات طويل ويحتوي على مجموعة من الكلمات، لذلك يأتي التعريف ليقلّص ذكرها أو يحقق معلومة للمطبّق لم يكن قد استخدمها سابقاً أو لم تكن له معرفة بها.

التعريف لتقليص الجمل

فاذا قلنا (تاجر الأجهزة الكهربائية والالكترونية) بكلمة واحدة هي (التاجر) أو (المؤسسة العامة للإنشاء والتطوير الصناعي) بكلمة (المؤسسة) فإننا سوف نستغني عن هذه الدائرة بكلمة واحدة هي (المؤسسة).

التعريف معلومة للمطبق لم يكن قد استخدمها سابقاً:

كما لو اطلع على (قانون الاتصالات) ووردت عبارات وكلمات ليس له فيها معرفة كـ (الطيف الترددي)

و(الاشعاع) و(المحطة الطرفية) فان تلك الكلمات تحتاج الى تعريف من المشرع كي يستطيع المطبق تنفيذ القانون.

◉ **نطاق تطبيق القانون (السريان):**

ويقصد به مجال سريان التشريع من حيث المكان أو الأشخاص أو الفئات، وتلي مادة نطاق تطبيق القانون (السريان) مادة التعاريف مباشرة. وهذا الأمر متعارف عليه في كتابة التشريعات العراقية.

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

(لا يسري هذا القانون على أفراد القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي)

٢. متن التشريع

◉ **مكوناته**

يضم مجموعة المواد المشتملة على الأحكام الجوهرية في التشريع والتي سبق لمعدّ التشريع أن أفرزها عند تصميم الخطة، ورغم تباينها من تشريع إلى آخر إلا أنه يمكن تصنيفها إلى أحكام موضوعية كالتي تبيّن الحقوق والواجبات، وأحكام إدارية تبيّن كيفية حماية الحقوق وإجراءات القيام بالواجبات والالتزامات وضمان تنفيذها.

◉ **ترتيب المواد**

من أهم الأسس في ترتيب مواد التشريع إتباع التدرج، فالأهم يُكتب قبل الأقل أهمية، والعام قبل الخاص، والمتضمّن حُكماً موضوعياً قبل المتضمّن حكماً إدارياً أو إجرائياً.

◉نطاق استعمال ترتيب المواد

لا ينحصر استعمال ترتيب هذه الأسس في نطاق الأحكام الجوهرية بل ينبغي ذلك في مجمل مواد التشريع وعند ترتيب الأقسام وفي جمل المادة الواحدة.

◉ **ترتيب المواد في الأقسام**

يقصد به وضع المواد في مجموعات تشكّل كل منها قسماً بذاته مرتبطاً مع باقي الأقسام ويحمل كل قسم منها ما يعكس جوهر أحكامه. وتظهر الحاجة إلى التقسيم على

وجه الخصوص في التشريعات الطويلة. ومن فوائد التقسيم التسهيل على مستعملي التشريع في العثور على الحكم خلال مراجعة عناوين الأقسام كما أنه يسهّل على معدّ المشروع والصائغ عندما يرغب في الإشارة إلى مجموعة من المواد في التشريع للإشارة مباشرةً إلى عنوان القسم الذي يريده.

◉ ترقيم المواد

ترقم المواد لكل الأقسام بالتسلسل المستمر، وإذا استدعى الأمر تتم تجزئة المواد إلى بنود، والبنود إلى فقرات، ومن الضروري أن يحافظ الصائغ على ترابط المادة لغوياً وموضوعياً:

فالمواد تكتب ١- ٢ - ٣ و(المادة ١)

تقسم إلى بنود:

أولاً: -

ثانياً:-

ثالثاً:-

والبند (أولاً) يقسم إلى فقرات:

أ_

ب_

جـ_

و الفقرة إلى نبذه :-

(١) _

(٢) –

(٣) _

وهذا ما سار عليه الدستور العراقي.

«استعمال الإحالة

والمقصود بها الإشارة إلى مادة من تشريع آخر له علاقة بالتشريع محل الصياغة. تستخدم الإحالة لغرض الاختصار وعدم التكرار، وينبغي في هذه الحالة تعيين رقم المادة وعنوان التشريع المُحال إليه دون ذكر الفصل أو الباب. أما عند الإحالة إلى مادة أخرى في التشريع محل الصياغة فيحدد رقم المادة المُحال إليها دون ذكر عنوان التشريع

ودون تحديد موقعها في الفصول والأبواب، على أن يتحاشى مُعدّ القانون الإحالة بصيغة الإشارة على سابقة أو لاحقة، لأن ذلك يؤدي إلى الإرباك عند تعديل التشريع مستقبلاً.

فلا نقول (يشترط في المرشح توفر الشروط المنصوص عليها في (أعلاه) أو (أدناه):

بل نقول:

يشترط فيمن يترشح لعضوية مجلس المحافظة ذات الشروط المنصوص عليها في البند (أولاً) من المادة (٥) من هذا القانون

ويجب على الصائغ أن يتأكد من:

١. صحة الإحالات الداخلية من مشروع القانون.

٢. في حال وجود استثناء على النص أن يتأكد من الإحالة إليه.

أ. لا يجوز للصيدلي أن يصرف أدوية بناءً على تذكرة طبية غير موقعة من طبيب ممارس مرخص له.

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

٣. خاتمة التشريع

تلي هذه الوحدة من المواد في موقعها وحدة (متن التشريع) ويفضل أن يكون عنوانها بـ (الأحكام الختامية)، وفيها تنتهي مواد التشريع، وهي تشمل مسائل عديدة أهمها ما يأتي:

«الإلغاء

ويقصد به إلغاء تشريع أو تشريعات نافذة أو مواد منها تمت معالجة موضوعها في التشريع محل الصياغة، وينبغي أن يلتزم الصائغ في هذا المجال بما يأتي:

أولاً: إتباع صيغ الإلغاء الصريح وعدم اللجوء إلى الإلغاء الضمني كلما أمكنه ذلك لأن الإلغاء الضمني له سلبيات كثيرة في التطبيق.

ثانياً: تجنّب استخدام جملة (ويلغي كل نص يخالف أحكام هذا القانون) أو ما يسمى بـ (الإلغاء الأعمى) لأن ذلك يثير الالتباس لدى المنفذ والمطبق وكذلك المفسر.

ثالثاً: تجنب استخدام جملة (لا يمنع من معاقبة المخالف لأحكام هذا القانون بعقوبة أشد ينص عليها قانون آخر) ووضع العقوبة المناسبة في التشريع الجديد.

رابعاً: إبقاء التشريعات الفرعية كالأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية إلى حين ما يحل محلها أو يلغيها، وذلك لغرض إعطاء فرصة زمنية للجهة المختصة من إيجاد البديل وعدم احداث فراغ تشريعي وتوقف سير المعاملات.

مـــادة:
تبقى الأنظمة والتعليمات نافذة بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون إلى حين ما يحل محلها أو يلغيها.

خامساً: التنبّه للمراكز القانونية القائمة وتأثير الإلغاء على تلك المراكز وإيجاد الحلول الملائمة من خلال الأحكام الانتقالية.

سادساً: التنبّه لهرمية التشريعات بحيث لا يتم إلغاء تشريع أعلى في التشريع محل الصياغة.

«الأحكام الحافظة

ويقصد بها تضمين التشريع محل الصياغة أحكاماً تثبت استمرارية حقوق أو واجبات قائمة بموجب التشريع المزمع إلغاؤه. ومن أبرز هذه الاستعمالات النص على استمرار مفعول الرخص والإجازات التي صدرت بموجب التشريع المُلغى لحين انتهاء مددها، لأنه يجب احترام الحقوق المكتسبة وعدم جواز النيل منها إلا استثناءً وفي أضيق نطاق ممكن، ولأن احترام الحقوق المكتسبة هو مبدأ من المبادئ العامة للقانون. ولا شك في أن المبادئ المذكورة ارتقت لتحل في مرتبة تقارب مرتبة القواعد الدستورية الواجبة الاحترام من المشرع. فإذا كان القرار الإداري يسلم من الطعن خلال مدة محددة ويُعد محصّناً ولا يجوز تجاوزه وإلغاؤه ما دام من صدر القرار لصالحه متمتعاً به، فمن باب أولى أن تكون الحقوق المكتسبة بموجب التشريعات محصنة ولا يجوز إلغاؤها إلا بحدود واضحة.

مـــادة:- تبقى الإجازات والرخص الممنوحة بموجب قانون إدارة البلديات رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٩ الملغى نافذة إلى حين انتهاء مددها.

«الأحكام الانتقالية

ويقصد بها الأحكام التي تمهّد للانتقال السلس من مراكز قانونية قائمة بموجب التشريع النافذ إلى المراكز المقترحة عند نفاذ التشريع الجديد. ومن استعمالاتها منح التجار مهلة لتنظيم دفاترهم وسجلاتهم وفقاً لتشريع جديد يتعلق بالتجار أو الشركات.

مـادة:- ينقل موظفو هيئة الأستثمار التجارية الملغاة إلى الهيئة المشكلة بموجب هذا القانون.

مـادة:- يكيّف التجار أو (الشركات) أوضاعهم القانونية ومسك سجلاتهم والدفاتر التجارية وفقاً لأحكام هذا القانون خلال (٩٠) تسعين يوماً من تاريخ نفاذه.

مـــادة: - تنقل حقوق والتزامات الهيئة الملغاة بموجب هذا القانون وموجوداتها ومستلزماتها إلى الهيئة المؤسسة بموجب هذا القانون.

«تفويض الصلاحيات

ويقصد بها تفويض المشرع لجهة محددة في السلطة التنفيذية بإصدار تشريعات فرعية تنظم أموراً تفصيلية يشملها التشريع الأساس، ومن المهم أن ينتبه مُعدّ المشروع والصائغ إلى ما يأتي:

أ . أن يكون التفويض دستورياً

كتفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بإصدار انظمة تعليمات بهدف تنفيذ القوانين، أو قانونياً كتفويض الوزير بإصدار تعليمات وأنظمة داخلية لتسهيل تنفيذ القوانين وتنظيمات الهيكل الإداري للوزارة وتشكيلاتها.

المـادة (٨٠) من الدستور: يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:
ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.
المادة (٨٥) من الدستور: يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه.
المادة (٢٥) من قانون وزارة التربية:
يصدر الوزير تعليمات وأنظمة داخلية لتسهيل تنفيذ هذا القانون.
وإذا كان الأمر يتطلب إصدار نظام تشريعي (يختص بأصداره مجلس الوزراء).
فنقـــول: - مادة : يجوز إصدار أنظمة لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون.

ب . عدم جواز التفويض بالتفويض

أي لا يجوز لمجلس الوزراء أن يفوض الوزير لإصدار نظام تشريعي، ولا يجوز للوزير أن يفوض وكيل الوزارة لإصدار تعليمات.

جـ . تحديد المسائل التنظيمية

أي أن يتم تحديد المسائل التي يلزم تنظيمها في التشريعات الفرعية بدقة وعدم فسح المجال للجهة التنفيذية بالابتعاد عن غاية التشريعات الفرعية كالأنظمة والتعليمات التي مهمتها تسهيل التنفيذ وليس إيراد أحكام ونصوص جديدة لم ترد في القانون أو مخالفتها لهذا القانون.

شروط تعيين الموظف وتحديد درجته وعنوانه وراتبه وانضباطه وترقيته وكذلك فرض الرسوم والغرامات والعقوبات لا ينبغي أن تدرج إلا بقانون

« التكليف بتنفيذ التشريع

ويقصد به المادة المحتوية لحكم يفيد تكليف الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ أحكام التشريع.

المادة: تتولى هيئة التقاعد الوطنية احتساب الحقوق التقاعدية للمشمولين بأحكام الأمر (٩) لسنة ٢٠٠٥ أو على وزير العدل تنفيذ هذا المرسوم.

« نفاذ التشريع

وهي عبارات تحتويها آخر مواد التشريع، كموعد بدء سريانه ونشره في الجريدة الرسمية وارتباط بدء سريانه بالنشر. ويجوز عند الضرورة النص على سريان مواد أو أقسام من التشريع قبل الأخرى.

كما ورد في الأحكام الختامية لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
المادة- ٥٥- أولاً:
ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ولا تسري أحكامه على المحافظات غير المنتظمة في اقليم، إلا بعد إجراء
انتخابات المجالس القادمة باستثناء ما ورد في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة.
المادة - ١٢٩- من الدستور
تنشر القوانين في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ نشرها ما لم ينص على خلاف ذلك.
ومن المبادئ العامة أن القوانين ذات التكاليف المالية على المواطن أو التي تفرض عقوبات جديدة لا تسري على الاوضاع الماضية.

« الإصدار وتوقيع مصدر التشريع

ينتهي التشريع بتحديد مكان إصداره وتاريخ الإصدار بالتقويمين الهجري والميلادي وبتوقيع صاحب الصلاحية في إصداره في فقرة مستقلة.

كتب ببغداد في اليوم السادس من شهر شوال لسنة ١٤٣٢ هجرية الموافق لليوم الخامس من شهر أيلول لسنة ٢٠١١ الميلادية.
و(تستخدم عادة في العراق للمراسيم الجمهورية أما القوانين فتوقع من رئيس الجمهورية والأنظمة التشريعية توقع من رئيس مجلس الوزراء والتعليمات والأنظمة الداخلية توقع من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المخول قانوناً).

المادة (٧٣) من الدستور:
يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية:
ثالثاً- يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

الفصل الخامس

حدود التشريع

تبدأ عملية الصياغة التشريعية بتحديد واضح للأمور التي تستدعي التشريع وبيان الأهداف المراد تحقيقها. فالسياسة التشريعية الواضحة تستدعي إيضاح طبيعة الأهداف التي قد تكون ذات طبيعة سياسة أو اقتصادية او اجتماعية، وخطة التشريع في هذه المرحلة تستدعي وضوح الأسس المبرّرة لاقتراح التشريع.

إن إعداد التشريع المقترح يستدعي من المسؤولين إعداد صياغته على وجه يتناسب مع السياق القانوني القائم، والذي يعني أن تكون نصوص التشريع المقترح منسجمة مع النصوص ذات الصلة في التشريعات النافذة، ومنسجمة أيضاً مع مجموعة القوانين القائمة. فكما هو معلوم، يقسم القانون بمعناه العام إلى قسمين:

- **الأول:** القسم العام والذي يندرج تحته القانون الدولي العام والقانون الدستوري والقانون الإداري، والقانون المالي والقانون الجزائي.

- **الثاني:** القسم الخاص والذي يندرج تحته مجموعة القواعد القانونية التي تحكم علاقات الأفراد فيما بينهم.

كما يقتضي إصدار التشريع على وجه يحقق غرضَهُ الأمر الذي يستدعي من صانع التشريع أن يأخذ بالاعتبار العوامل المؤثرة في محتويات التشريع المقترح والتي يمكن أن نشير إليها بعاملين أساسيين، وهما القواعد الدستورية والالتزامات الدولية.

إن الكلام على حدود التشريع يتوزع على الفروع التسعة اللاحقة.

الفرع الأول: مراعاة حدود التشريع

إذا كان التشريع يتناول تنظيماً جديداً فأنه من الأوفق أن يحلّ كلياً محل التشريع القائم، لغرض إزالة التداخل بين التشريعين القديم والجديد، وصياغة الأحكام في التشريع الجديد بصورة متكاملة وبنصوص مرتبة يسهل الرجوع إليها دون صعوبة.

أما إذا كان التشريع المطلوب يتضمن تعديلات جزئية ومحدودة تتناول بعض نصوص التشريع القائم، استبدالاً أو إضافةً، فإن جاءت هذه النصوص في شكل مواد مستقلة فيمكن عندها أن ترد بأرقام متكررة في المكان المناسب.

وقد أستقر الرأي في مجلس شورى الدولة على أنه إذا احتوى التعديل على نصف أو أكثر من النصف من مواد المشروع المطلوب تعديله فيقتضي إعداد مشروع جديد بدلاً من التشريع النافذ لأن تعديل نصف مواد التشريع النافذ سوف يخلق مشاكل كثيرة في التطبيق، كما لا يجوز إضافة عبارات في صدر المادة المطلوب تعديلها أو آخرها لتصبح مادة جديدة، والأفضل أن يلغى نص المادة ويحل محلها نص جديد يتضمن الإضافة مثال

ذلك :

«تلغى عبارة (متعاقدين) من نص المادة ٦ من قانون الخدمة المدنية .

«تضاف جملة (والمنسبين الى الجيش من المدنين) الى المادة ٣ من قانون الخدمة والتقاعد العسكري .

لذلك يجب على المشرّع أن يلجأ، في هذه الحال، إلى إلغاء النصوص القانونية صراحةً وإحلال نصوص جديدة محلها من أجل أن يستقر التشريع ويمتنع الاجتهاد في الرأي.

الفرع الثاني: شمول النصوص لجميع الحالات

التأكد من أن النص المستخدم يغطي كل نطاق المعنى

يمنح المشمولون بأحكام المادة (١) من هذا القانون راتباً تقاعدياً وفقاً للنسب الآتية:
أ.(٣٠٪) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على ستة أشهر وتقل عن سنة واحدة.
ب.(٥٠٪) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على سنة واحدة وتقل عن ثلاث سنوات.
جـ . (٧٠٪) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على ثلاث سنوات وتقل عن خمس سنوات.
د. (٨٠٪) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على خمس سنوات ...
ما هو موقف من لديه سنة واحدة خدمة فعلية في الفقرة (ب) أعلاه.
ما هو موقف من لديه ثلاث سنوات خدمة فعلية في الفقرة (جـ) أعلاه.
ما هو موقف من لديه خمس سنوات خدمة فعلية في الفقرة (د) أعلاه.

وبذلك ينبغي التأكّد من كون النص شاملاً جميع الفئات التي يرغب المشرّع بشمولها، أو جميع الحالات التي لها علاقة بالنص كي لا تتأثر المراكز القانونية من نقص التشريع. ولأن النقص في التشريع عيب من عيوب الصياغة، ولأن خلو النص التشريعي من لفظ أو حكم لازم لاستقامته وفهم معناه يربك المطبّق ويذهب بالهدف الذي جاء من أجله التشريع. وبذلك نكون قد أهدرنا وقتاً وجهداً ومالاً في غير مكانه.

كقول المشرع في قانون العفو رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨ باستثناء (جرائم المخدرات) من أحكامه وكان من الأوفق أن تكون الصياغة:
يستثنى من أحكام هذا القانون:
(الجرائم المنصوص عليها في قانون المخدرات رقم (٦٨) لسنة ١٩٦٥).
من أجل تطبيق هذا الاستثناء عن جميع الأفعال الإجرامية المنصوص عليها في قانون المخدرات، وعدم ترك الأمر للاجتهاد.

الفرع الثالث: تحديد الجهة المنفذة للتشريع

يقتضي، في هذا الصدد:

١. تحديد الأطراف الفاعلة الرئيسية وتوضيح أدوارها في التنفيذ.

٢. تحديد الجهة المنوط بها تنفيذ القانون، وبمعنى آخر تحديد اختصاص كل جهة لأن القانون الجيد لا يستحق هذا الوصف ما لم ينفذ.

المحاكم - القضاء.
القضايا الزراعية والنباتية والحيوانية - وزارة الزراعة.
الماء وما له علاقة بالري والسدود - وزارة الموارد المائية.
الإسكان - وزارة الأعمار والإسكان.
الرواتب والخدمة - وزارة المالية.
تنظيمات الجيش - وزارة الدفاع.

«لكي لا تتخذ قرارات تعسفية من الجهاز التنفيذي يقتضي أن تكون إجراءات تنفيذ القانون مستندة إلى:

أولاً: مبادئ الإدارة الرشيدة للحكم.

ثانيا: اتخاذ القرارات التنفيذية مبني على معلومات وبيانات صحيحة.

ثالثاً: إسناد تلك القرارات إلى معايير وقواعد واضحة.

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

أ. أن تكون القرارات مكتوبة ومسببة (فبالرغم من أن قرار نقل الموظف مثلاً هو سلطة تقديرية بيد الوزير فيقتضي أن يتخذ هذا القرار استناداً إلى المصلحة العامة وحسن سير العمل في الوزارة).ما لم ينص مشروع القانون على معايير لاتخاذ القرار (لن يصدر قرار منصف إلا بمحض الصدفة)، لذلك يلجأ القاضي في إصدار قراره إلى التسبيب وبيان الحيثيات ذات الصلة بالقرارات المتخذه، فإن لم يُبنَ على تلك الأسباب تصدّت له محكمة التمييز بالنقض.

ب. أن يستند إصدار القرار إلى (سوابق) ذات صلة بالموضوع، في حال وجودها.

جـ. أن يتخذ القرار بناء على توصية أو مشورة.

لذلك تلجأ معظم الدول إلى تشكيل لجان لإعداد القوانين أو تشكيل هيئات أو مؤسسات أو إدارات أو مجالس لإعداد وتدقيق مشروعات القوانين قبل عرضها على

السلطات التشريعية رغم اعتراض بعض المذاهب على اساس أن ذلك يؤدي إلى زيادة في التكاليف وتأخير في الوقت، إلا أن صدور قانون ناضج وسهل التطبيق يستحق جهداً ومالاً.

٣. ينبغي ألا يمنح مشروع القانون القائمين على تنفيذه سلطة مطلقة ، لأن منح السلطة التقديرية قد يؤدي إلى التعسف وإلى انتشار الفساد. إن نقل الموظف هو سلطة تقديرية للمسؤول الأعلى في الوزارة إلا أنه يستخدم في معظم الأحيان كعقوبة مبطنة.

٤. أن يسمح المشروع بوجود تظلم أو نطاق للتظلم والمساءلة لأن تعسف الإدارة في إصدار قرار غير صحيح يوجب الإلغاء أو التعويض.

٥. وجود آلية في مشروع القانون تتيح لصانع القرار أن يبادر بالفعل لا أن يتصرف بأسلوب رد الفعل لأن معظم المؤسسات الحكومية لا تراقب أو تقيّم بشكل منظم ودائم أداء أعمالها.

ومع ذلك فأن الصياغة المرنة للقانون تمنح القاضي والمطبق فرصة للاجتهاد بغية تسهيل تنفيذ القانون، ثم إن الصياغة المرنة تنسجم مع تطورات الحياة الاجتماعية. ولا تحبذ القوانين ذات الصياغة الجامدة، رغم إنها تحقق الاستقرار.**وتنقسم الأجهزة التنفيذية بصفة عامة إلى نوعين:**

أولاً: تبادر بالفعل.

ثانياً: تتصرف بأسلوب رد الفعل.

وفي أغلب الأحيان تتصرف الشرطة بأسلوب رد الفعل عندما تتلقى شكوى من المتضرر إذ إنها لا تحقق إلا في الانتهاكات التي يُبلغ عنها المواطن .

٦. التأكد من أن آلية تطبيق أحكام القانون لا تعيق التنفيذ كما هي آلية استجواب رئيس مجلس المحافظة أو المحافظ.

٧. التأكد من أن مشروع القانون ينص على نظام للرقابة والإشراف.

٨. التأكد من أن الجهاز التنفيذي لديه الفرص والإمكانيات اللازمة لتنفيذ القانون.

عدم كفاية الموارد البشرية - عدم كفاية الموارد المالية - عدم كفاية الموارد المالية للجهاز التنفيذي.

المشرف الزراعي لا يملك سيارة للانتقال إلى الحقول والمزارع.
مفتش العمل لا يملك دراجة للتفتيش في المناطق البعيدة والنائية وبذلك يصبح مشروع القانون الجيد والواضح (نمراً من ورق).

الفرع الرابع: قيود على نسخ القوانين

ذهب بعض المشرعين إلى الاستفادة من القانون الأجنبي ونقله إلى بلدانهم نظراً لما يحمله من فائدة وخبرة فاستحق أن ينقل ما طبّق منه في بلد آخر كما فعلت تركيا عندما طبقت القانون المدني السويسري، وكذلك قانون التسجيل العقاري رغم الاختلاف الاجتماعي والديني والقومي في كلا البلدين. ورغم الاستفادة من تجارب وخبرة الأمم الأخرى إلا أن هناك قيوداً على الإفادة من تجارب باقي الشعوب في اعداد مشروعات القوانين.

ومن هذه القيود:

١.اختلاف المفاهيم، فلكي يجري الباحث مقارنات بين البلدين عليه أن يستخدم مفاهيم تحمل نفس المعاني، لا سيما وأن المفاهيم الاقتصادية المستخدمة للأغراض الإحصائية تختلف معانيها باختلاف البلدان.

٢.تباين ظروف البلدين، مما يجعل مقدمي المعلومات يقدمون إجابات مختلفة ومضللة عن الأسئلة نفسها.

٣.تفسير الكلمات، فقد تؤدي الاختلافات الموجودة في الترجمات اللغوية إلى إساءة تفسير نتائج البحوث.

٤.تقنيات اختيار العينات المستخدمة في بلدان مختلفة، الأمر الذي قد ينتج عنه استنتاجات غير قابلة للمقارنة.

« حدود الصلاحيات .

لقد اختلف فقهاء القانون والمشرعون في مدى توسيع القاعدة القانونية ومنح السلطات المنفذة الصلاحيات الواسعة والسلطة التقديرية لكل حالة من عدمها، فأصحاب الرأي القائل بمنح سلطات واسعة للمطبق هدفهم تحقيق مصالح أكثر للناس الامر الذي أدى إلى انتشار الفساد لعدم تطبيق النصوص بعدالة وحياد. وقال المنتقدون «أينما مُنحت السلطة التقديرية نشأ الفساد». وهو قول في جانبه الكثير من الصحة، لأن المطبق بشر، والبشر يختلفون في الثقافات والديانات والأعراف والصلابة والأمانة والحياد مما يعني أن السلطة التقديرية التي منحها قانون ما سوف تؤدي إلى نشر العدالة من جهة وكثيراً من المظالم من جهة أخرى.

أما القائلون بتحديد الحالات وفرض الجزاءات على من يخالفها بصورة محكمة ومحددة فقد نتج عن رأيهم أن الكثير من العوامل الاجتماعية والإنسانية والأمنية أهدرت فيها حقوق الكثيرين من الأشخاص بسبب عدم استطاعة المطبق توسيع الرؤى لغرض الإعفاء من الجزاء بسبب تقييد المشرع للقاعدة. ونقل عن الحسن البصري (رحمه الله) أنه مر في مجموعة من العمال وهي تبني غرفاً صغيرة، فتعجب الشيخ من هذا التشييد وضيق غرفه فسألهم ماذا أنتم تنوون بناءه فقالوا له إن هذا سجن قرر رئيس الشرطة تشييده،

فقال لمسؤول البناء أليس بالإمكان توسيع الغرف لعل زمان يأتي وتكون أنت ورئيس الشرطة ساكنها؟!

مما يعني أن النص المقيّد والنص المطلق يقتضي دراستهما بإمعان وروية مع تصور المستقبل، ووضع جميع الفرضيات للتطبيق قبل قيد النص وتدوينه، لأن هذا النص قد يأتي يوم ويقع تطبيقه عليك، فتندم؟!

الفرع الخامس: واجبات الصائغ التشريعي

لا بدّ لكل مشارك في عملية الصياغة من التحلّي بواجبي الأمانة والمناعة. الأمانة هي ترجمة السياسة العامة والخطوط الكبرى إلى قواعد محددة، وفي حال كان للصائغ أفكاره الخاصة التي لا تتناسب مع السياسة العامة المرسومة فعليه أن يبقى أميناً لهذه السياسة وإن كان لأفكاره الخاصة بعض التأثير في التفاصيل.

والمناعة تعني تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة. فكلما هدف الصائغ إلى تحقيق المصلحة العامة كان النص سليماً وجيداً، وكلما جعل دواعي المصلحة الخاصة تتسرّب إلى مندرجات النص كانت الصياغة هشة والقانون مزعزعاً. ومن أخطار التشريع أن يتم على يد أشخاص يهتمّون بما سوف يحققه لهم من نفع أو مصلحة.

إضافةً إلى ذلك، يجب أن يتحلّى الصائغ التشريعي بالموضوعية والثبات، الأمر الذي يستتبع البحث عن الدقة والإيجاز والإيضاح، والابتعاد عن ترهّل اللغة وهشاشة الاسلوب.

وأخيراً يجب على الصائغ الالتزام بتقاليد الصياغة واعتماد المصطلحات والعبارات الشائعة قانوناً، لا أن يقوم بوضع عبارات غريبة عما هو مألوف تشريعياً في بلاده. وهذا الأمر نجده خاصةً في النصوص المترجمة من القوانين الأجنبية.

الفرع السادس: مقومات التشريع الجيد

- أن يحقق التشريع أهدافه .
- أن يكون عملياً ومتوازناً ومتسماً بالفاعلية اللازمة لتنفيذه بنجاح.
- أن يحظى بدرجة قبول متقدمة لدى عامة الناس.
- أن تكون القيود التي يتضمنها متناسبة مع الفوائد المراد تحقيقها، وأن يكون عادلاً في التطبيق بين فئات المجتمع كافة.
- أن يكون واضحاً ودقيقاً في صياغته ومنسجماً مع الدستور والمواثيق الدولية والقوانين المطبقة، وأن يكون بمتناول المواطنين .

الفرع السابع: النصوص الأجنبية

أشرنا سابقاً إلى أنه يجب مراعاة البيئة الوطنية عندما يتم اللجوء إلى القوانين الأجنبية، ونضيف أنه، في التشريعات الحديثة، على الصائغ أن يقوم بالتكيّف مع حاجات وخصوصيات مجتمعه. كما يجب عدم المبالغة في العودة إلى المصادر الأجنبية. خصوصاً

إذا كان النقل نقلاً حرفياً لا يتناسب لا مع التطلّعات الوطنية ولا مع الأسلوب المعتمد في التعاطي مع صياغة القوانين.

أما فيما يتعلق بتبنّي القوانين الأجنبية عبر ترجمتها إلى اللغة الوطنية خاصةً في التشريعات الحديثة (العلمية والتكنولوجية وغيرها: التواقيع الإلكترونية، منع الاستنساخ البشري، ...) فيجب على من يقوم بالترجمة أن يكون متضلّعاً من اللغتين، فالترجمة تثير إشكالات متعددة على صعيد التعبير. وهي، حتى في النصوص العلمية، تقصّر في بعض الحالات على أن تكون أمينة أمانة تامة للأصل.

الفرع الثامن: بعض عيوب الصياغة التشريعية

يمكن تعداد بعض العيوب التي تشوب صياغة النصوص في العملية التشريعية على الشكل الآتي:

١- استئثار السلطة التنفيذية بمصادر المعلومات والبيانات والإحصاءات والتقارير والدراسات التي هي أساس كل تشريع.

٢- انشغال النائب بشكل عام بملاحقة طلبات المواطنين الخاصة، واندفاعه لتلبية رغبات أهل دائرته الانتخابية كونها مفتاح العبور لإعادة انتخابه في دورات لاحقة، وهذا ما يقلل من فرص الاهتمام بتقديم المبادرات التشريعية.

٣- عدم تمكّن المشرّع من لغته ، بحيث يتسنّى له صياغة مادة قانونية صحيحة وواضحة، ولا تحتمل بالتالي تفسيرات متناقضة.

٤- التشريع المتسرّع الذي يتم إقراره تحت ضغط مطالبة شرائح انتخابية معينة ومجاراة أعضاء المجلس لها مثال ذلك :.«ورد في دستور جمهورية مصر العربية ان مقر المحكمة الدستورية يكون في القاهرة الا انه وبصورة مستعجلة صدر قانون يحدد محافظات اخرى غير محافظة القاهرة وحددت بموجبه محافظة حلوان لتخرج من الحدود الادارية لمحافظة القاهرة فكانت المحكمة الدستورية في هذا القانون ضمن الحدود الادارية لمحافظة حلوان وهو مخالف لنص دستوري مما دعى رئيس المحكمة الى الاعتراض على القانون لانه لم يراع موقع مقر المحكمة في الدستور الامر الذي ادى الى تعديل الحدود الادارية في القانون الجديد ليكون مقرها في محافظة القاهرة .

الفرع التاسع: بعض القواعد لصياغة تشريعية جيدة

- الصياغة الجيدة هي التي تتسم بطابع يجعل التشريع واضحاً ومختصراً وغير متعارض مع القوانين الأخرى سواء تمّ وضع هذه الصياغة في الحكومة أم في المجلس النيابي، لأن المعايير هي ذاتها.
- كتابة لغة قانونية سليمة تسهّل تطبيق النص من خلال إخضاعه لأحكام المنطق القانوني في التبويب وترتيب المواد المنطقي والأسباب الموجبة.
- التركيز على صناعة القانون كمدخل لتطوير العمل البرلماني والوصول للحكم الرشيد.

- التفريق بين السياسة التشريعية والصياغة التشريعية لأن التشريع يعكس سياسة معتمدة قبل أن تكون العملية التشريعية مسألة صياغة وضبط مصطلحات .
- التركيز على دور البرلماني في الصياغة والتساؤل عما إذا كان هذا الدور ينحصر بنحت النص أم بالمفاضلة بين الخيارات.
- وضع تشريعات محايدة ومتوازنة بين مصالح فئات المجتمع وفهم الغرض من وراء التشريع.
- حاجة الصياغة التشريعية لأن تكون «صديقة» للقضاة، بمعنى أن يتم وضع نصوص واضحة وقابلة للتطبيق وعدم خلق مشاكل من جراء غموض هذه النصوص .
- اعتماد قواعد عدة في الصياغة ومنها قاعدة المنطق العلمي، وقاعدة قياس أثر التشريع لدى العامة، وترقُّب ردود الفعل على النص التشريعي، ووضع تشريعات تدرس الواقع والمشكلات ويكون لديها القدرة على استشراف المستقبل .
- عدم تعقيد مسألة الصياغة القانونية وجعلها حكراً على قلة من الأشخاص حتى لا نضطر للعودة إليهم لتفسير هذه النصوص.

الفصل السادس
الأسباب الموجبة والملاحق

أولاً: الأسبـــاب الموجبـــة

الفرع الأول: ماهية الأسباب الموجبة

تشكّل الأسباب الموجبة عنصراً ضرورياً من عناصر التشريع بالرغم من أنها لا تدخل في صلب هذا التشريع بمفهوم الأحكام القانونية المطبّقة.

عادةً ما تقع الأسباب الموجبة في نهاية التشريع، ويقصد بها ما تَضمنه هذا التشريع من أمور تحتاج إلى إيضاح وتفسير للمواد والأقسام والفروع ذات الأهمية، وما يبغي المشروع من إيضاحها للجهات المعنية به سواء أكانت الجهات المطبّقة له أو مجموع المواطنين أو شريحة معينة منهم.

قد تستغرق الأسباب الموجبة جزءاً مهماً من التشريع يرجع إليها المطبق عند التنفيذ لمعرفة نية المشرع والأسباب التي دعته إلى سن هذا التشريع. وينبغي أن تأخذ هذه الأسباب جزءاً واسعاً في شرح المواد وتفصيلها والضرورات التي دعت إلى وضع النص، وعلاقة هذا النص بالتشريعات الأخرى ومنها عوامل الردع والتذكير والواجبات والالتزامات التي يفرضها التشريع الجديد أو الحقوق التي سينالها المشمولون به.

ومن الأخطاء الشائعة في إصدار التشريعات ورودها بأسباب موجبة مختصرة أو مبتسرة، ومتضمنة عبارات مبهمة لا تخدم الهدف من التشريعات الصادرة مما يقتضي الالتفات إليه، فعلى واضع المشروع أو الجهة الطالبة لإصدار التشريع ذكر جميع الأمور ذات الصلة بالتشريع وإيضاحها بصورة جلية لأنها جزء مهم من التشريع يرجع إليه المطبّق والمفسر عند الحاجة.

إن الأسباب الموجبة مسألة لها أهمية كبرى في تهيئة الوقائع التي تُظهر المصالح المرغوب بحمايتها أو تنظيمها بموجب تشريع، وعلى أساس هذه الوقائع تقوم مهمة المتخصصين في المراحل اللاحقة في تحويل الأسباب الموجبة إلى قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة.

إن مرحلة إعداد الأسباب الموجبة تستدعي توفير الكفاءات المختصة بموضوع الحاجة التي تستوجب التنظيم القانوني، والكفاءات ذات الخبرة والمعرفة بالسياسة العامة للدولة في مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والقانونية ، بالإضافة إلى خبراء في علم القانون في فروعه المختلفة وبما في ذلك القانون الدولي العام.إن التنظيم السليم للعملية التشريعية يقتضي إعداد ملف يتم تنظيمه على وجه يضمن حفظ الوثائق التي تمت

الاستعانة فيها، أو الاعتماد عليها في صياغة التشريع وجميع المداولات والمناقشات ذات الصلة بمشروع القانون، وصولاً إلى الصيغة النهائية للأسباب الموجبة والهيكل الأولي لمشروع القانون.

الفرع الثاني: مضمون الأسباب الموجبة

تتضمن الأسباب الموجبة للتشريعات المبررات التي دفعت بالحكومة أو بالنائب إلى تقديم اقتراح التشريع الجديد، وتكتسب هذه الأسباب أهمية كبيرة كونها تشكّل سبباً أساسياً في قبول التشريع أو رفضه من قبل المشرّعين. لذلك يقتضي أن تتم صياغتها بشكل واضح وسليم، وتضمينها الحجج والمبررات التي أملت تقديم التشريع المقترح.

تشتمل الأسباب الموجبة على عدة أمور يمكن إيراد أهمّها على النحو الآتي:

١- شرح مضمون النص

تلحظ الأسباب الموجبة خلفيات وضع التشريع والغاية منه، وتشتمل على المعلومات والدوافع التي تساهم في تسهيل عملية تطبيق النص القانوني وتوضيحه والمساعدة على حُسن تفسيره وتطبيقه عندما تصطدم مهام من يتولى هذا الأمر بصعوبة في فهم هذه النصوص وتحليلها.

كما يقتضي أن تتضمن هذه الأسباب شرحاً وافياً للأحكام القانونية المستحدثة بموجب هذا التشريع، تسهيلاً وتوضيحاً للغاية التي يرمي إليها واضعو النص.

٢- الظروف التي أملت وضع التشريع

تتضمن الأسباب الموجبة عرضاً للأوضاع القانونية القائمة والسارية المفعول وذلك بحسب الموضوع، فقد تكون لتبيان مدى عدم قدرة القانون النافذ على مواكبة التطور في مجال من المجالات، أو يكون التشريع الجديد مرتكزاً على فكرة تحقيق العدالة في موضوع معين، أو تصحيح الوضع القانوني القائم لحالة معينة، أو معالجة للثغرات التي اعترضت تطبيق القانون السابق، أو معالجة لظروف قانونية مستجدة أو حالات طارئة غير مشمولة بتشريع ساري المفعول.

كل هذه الظروف وغيرها قد تكون وراء الحاجة إلى وضع تشريع جديد أو تعديل تشريع قائم يكون أكثر ملاءمة للظروف الطارئة أو المستجدة، ويحقق حلولاً أو معالجات لهذه الأوضاع بصورة أفضل.

٣- إيراد الخطة التشريعية

من الأمور الهامة التي تحتويها الأسباب الموجبة سرد المخطط التشريعي المقصود من وراء التشريع المقترح، والغاية المراد تحقيقها من ورائها، كما يلحظ هذا المخطط الرؤية الموضوعة للمعالجة والحلول التشريعية الواردة في التشريع الجديد.

تجدر الإشارة في هذا المجال إلى أنه من الواجب وضع مثل هذا المخطط في الأسباب الموجبة المرفقة بالقوانين الأساسية أو الكبيرة، أو التي تتضمن أحكاماً متعددة ومتشعبة،

تسهيلاً وتوضيحاً لهذا التشريع ولمقاربته بشكل أفضل.

٤- مبررات فرض القيود

تنص القوانين في الغالب على قواعد وأحكام تشمل قيوداً وضوابط تحد من تصرفات الانسان ونشاطه، فتأتي الأسباب الموجبة المرافقة للصياغة التشريعية لتبرر فرض هذه القيود والضوابط ولتسلط الضوء على الحاجة التي استوجبت وضعها.

٥- الكلفة المالية

من المهم عند تحضير تشريع جديد، أو تعديل تشريع قائم يتضمن أعباء مالية، أن يقوم واضعو هذا النص بعرض الكلفة المالية له، أو الأعباء المالية المترتبة عن تنفيذه، أو الإفادة المالية التي قد تعود على الخزينة، في حال طاول التشريع أموراً تتعلق بالضرائب أو الرسوم.

تكمن أهمية ذكر موضوع كلفة التشريع المالية في أنها تعطي صورة واضحة لصنّاع القرار في اتخاذ قرارهم، ومعرفة الانعكاسات المالية والاقتصادية، السلبية أو الإيجابية، الناتجة عن إقرار هذا التشريع.

الفرع الثالث: الهدف من الأسباب الموجبة

تؤدي الأسباب الموجبة دوراً مهماً عند تفسير وتطبيق القواعد والأحكام القانونية من خلال ما تحتويه من عرض للظروف والأوضاع التي نشأت في ظلها، والتي بسببها كانت الحاجة إلى وضع التشريع لتلقي الضوء على ما قد يكتنف النصوص من غموض أو نقص فتساعد بذلك رجال القانون من قضاة ومحامين وشرّاح وغيرهم على حسن تطبيق القاعدة والأحكام المرتبطة بها.

وفي حال تضمّن التشريع بعض الأحكام الغامضة أو اعتراه نقص في مكان معين يمكن أن تتم العودة للأسباب الموجبة من أجل التعرّف على نية المشرع وإرادته من هذه الأحكام، خاصةً وأن الأسباب الموجبة يفترض أن تتضمن الإشارة إلى الظروف والأعمال التي مهّدت لوضع هذه الأحكام بالشكل الذي صدرت فيه.

من بين الأهداف التي تحققها الأسباب الموجبة حث النواب على ممارسة الرقابة على السياسات العامة وعلى تنفيذ التشريعات، وكيفية متابعة تطبيقها خاصةً في إعداد وصياغة الأنظمة والنصوص التي تصدرها السلطة التنفيذية أو الوزير المختص، كل في نطاق اختصاصه. إلا أن النصوص التنظيمية الفرعية ، لا يؤسس لها أسباب موجبة باعتبارها جزءاً من القانون الصادر كما أنها تصدر باسم الجهات التي أصدرتها.

وفي مشروعات القوانين المهمة بالمعاملات او القواعد العامة لسير المرافعات يقتضي اصدار المذكرة الايضاحية لتفسير وايضاح اهم الجوانب التي بنى عليها التشريع اضافة الى الاسباب الموجبة للتشريع كما هو الحال في المذكرات التوضيحية الملحقة بالقانون المدني وقانون المرافعات المدنية وقانون الاحوال الشخصية وغيرها من القوانين ذات البعد الجماعي والتي تنظم المرافعات او المحاكمات والاحوال الشخصية او المعاملات المدنية والتجارية .

ثانياً: الملاحق والفهارس

يقصد بالملاحق ما قد يرفق بالتشريع من جداول ونماذج أشير إليها في مواد التشريع وتعتبر جزءاً لا يتجزأ منه. ويلجأ إليها مُعدّ المشروع لتسهيل التطبيق لغرض تفادي إدخال تفاصيل طويلة ضمن مواده الجوهرية، وينبغي على واضع التشريع أو الصائغ ذكر رقم المادة التي أحالت على الملحق أو المرفق وذكر أرقام المواد في حالة تعددها.

تتنوع أنواع الجداول التي يمكن إرفاقها بالتشريعات وذلك بحسب موضوع كل منها، فنجد جدولاً يتعلق

ومثال ذلك:

«جدول الرسوم المقطوعة في قانون رسم الطابع.

« جدول الرسوم في قانون الكتاب العدول.

« جدول أو سلم الرواتب لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام.

«جدول أسماء النباتات وأمراضها في قانون الحجر الزراعي.

« صور جوازات السفر الملحقة بنظام جوازات السفر رقم (٢) لسنة ٢٠١١.

وغالباً ما تتضمن هذه الجداول آلية مرنة لتعديلها بحيث يتم وضع نص خاص في متن التشريع تلحظ إمكانية تعديل هذه الجداول بموجب نصوص تنظيمية أو لوائح تصدرها الحكومة أو الوزير المختص، وذلك لضرورات السرعة في مواكبة تعديل هذه المواضيع، أو في اتخاذ بعض التدابير الوقائية تطبيقاً لأحكام هذا القانون.

تجدر الإشارة، أخيراً، إلى ضرورة قيام الصائغ التشريعي بوضع فهرس تسلسلي لكل تشريع، خاصةً التشريعات الهامة والكبيرة التي تتضمن العديد من الأبواب والفصول والمواد والفقرات والبنود. والهدف من هذه الفهرسة تسهيل التعامل مع النص وسرعة الوصول إلى الأحكام المقصودة مباشرةً.

مراجع الدليل

اعتمد هذا الدليل الآراء والمقترحات التي وردت في مجموعة واسعة من الكتب والمقالات والنشرات التي أصدرتها الأمم المتحدة والجامعة العربية وكليات القانون في العراق وندوات وقرارات مجلس شورى الدولة في مجال صياغة التشريعات ومنها:

١.دليل الصياغة التشريعية للسيد غازي ابراهيم الجنابي رئيس مجلس شورى الدولة سابقاً .

٢.كتاب تقييم التشريعات الصادر عن مكتب صبرة للترجمة القانونية لعام ٢٠٠٣

٣.محاضر اجتماعات مؤتمرات خبراء الجامعة العربية في الصياغة التشريعية وخاصة مؤتمر الجزائر للصياغة التشريعية.

٤.مؤتمر الصياغة التشريعية لمجلس شورى الدولة

٥.مجلة الحقوق العدد ١٨ لسنة ٢٠١٢ الصادرة عن كلية القانون في الجامعة المستنصرية.

٦.نحو تطوير الصياغة التشريعية العربية للبرلمانات العربية (اوراق الندوة البرلمانية العربية، بيروت ٤- ٦ شباط/فبراير٢٠٠٣)

٧.أصول الصياغة التشريعية، قواعد وتطبيقات، بيروت، تموز ٢٠٠٦

٨.مؤتمر الصياغة التشريعية الذي عقد في عمان في اذار ٢٠١٤

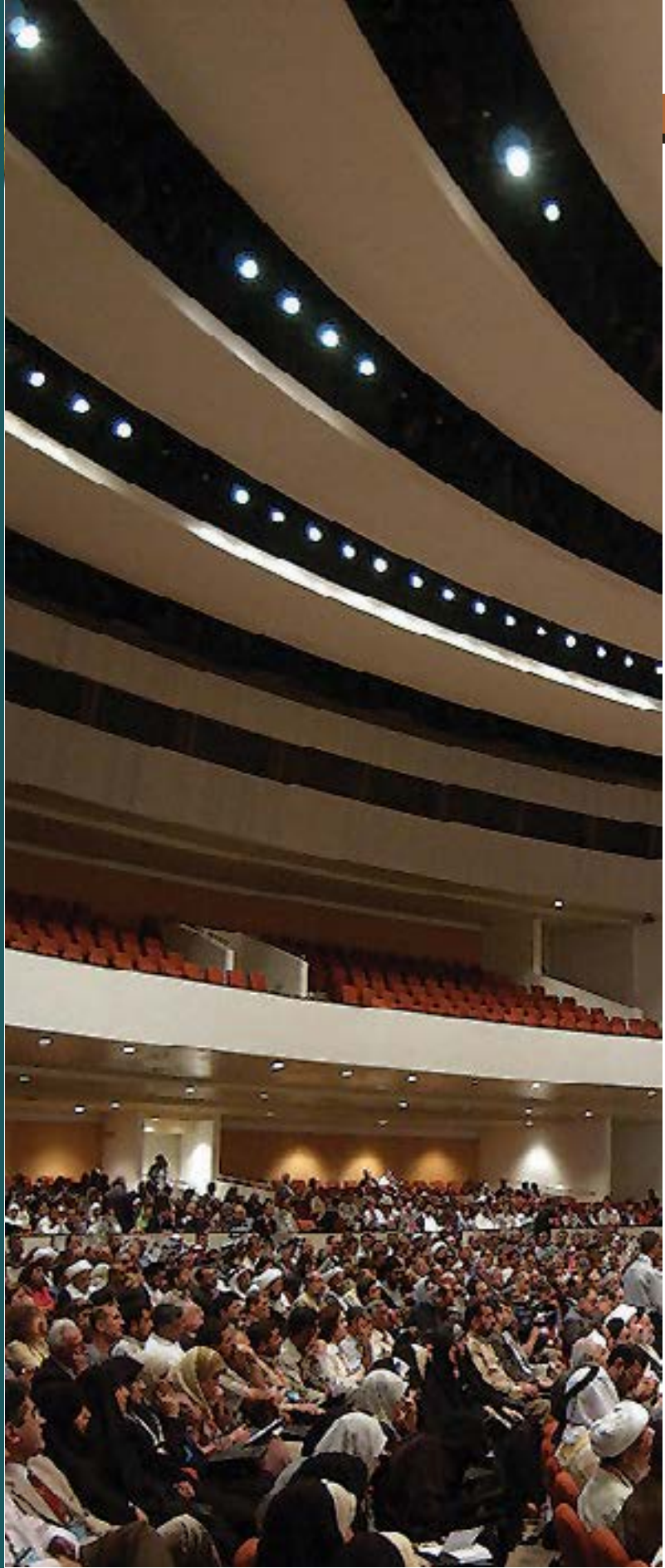
٩.نصوص القوانين ذات العلاقة.

دليل الصياغة التشريعية فهرس المحتويات

الموضوع		رقم الصفحة
كلمة رئيس مجلس النواب الدكتور سليم الجبوري المحترم		٩
كلمة السيد أسامة النجيفي رئيس مجلس النواب السابق		١١
تمهيد		
المقدمة	الهدف من الدليل وكيفية تحقيقه	١٧
	لمن يتوجه الدليل	١٨
	الإرث القانوني في العراق	١٩
الفصل الأول	المبادئ العامة في الصياغة التشريعية أولاً: إسم القانون ثانياً : مراعاة التبويب المنطقي للتشريع	٢١
	ثالثاً : مراعاة مبدأ تدرج القواعد القانونية	٢٢
	رابعاً : مراعاة السياسة التشريعية في البلد	٢٣
	خامساً : مراعاة الإلتزامات الدولية سادساً : الإطلاع على التشريعات السابقة سابعاً : مراعاة وحدة التشريع	٢٥
	ثامناً : مراعاة حجم التعديل المطلوب إدخاله على التشريع تاسعاً : توافر مستلزمات التنفيذ	٢٦
	عاشراً : أهم المباديء الواجب مراعاتها في وضع تشريعات قابلة للتطبيق	٢٧
	حادي عشر: تحديد الجهات المنفذة للتشريع	
الفصل الثاني	منهجية الصياغة التشريعية أولاً : تقسيمات النص التشريعي ثانياً : تحديد النية من التشريع	٢٨
	ثالثاً : وضع عناصر التشريع »موضوع القانون -التعاريف -المواد الفنية -الأحكام التفصيلية	٢٩
الفصل الثالث	ربط الصياغة التشريعية بالسياسات العامة أولاً: ارتباط القانون بالسياسات العامة	٣٣

	ثانياً: تساؤلات قبل المباشرة بالصياغة	٣٤
	تطوير السياسات العامة	
	الاستشارات	٣٥
	ثالثاً: مضمون التشريع المقترح	
	الفهم	
	النيّة التشريعيّة	
	رابعاً:الأثر على التشريعات القائمة	
	خامساً: الأثر على الحقوق المكتسبة أو الامتيازات والموجبات القائمة	
	سادساً: الأثر على العمليات والتعيينات والاتفاقات والإجراءات القائمة	
	سابعاً: المفعول الرجعي	٣٦
	ثامناً: التبعات الماليّة	
	تاسعاً: التدابير الإدارية	
	عاشراً:القانون التابع	
	حادي عشر: تنفيذ القانون	
	ثاني عشر: آليات المحاسبة	٣٧
	ثالث عشر:متابعة التشريع	
	رابع عشر: الموجبات الدستوريّة والالتزامات الدوليّ	
الفصل الرابع	عناصر الصياغة التشريعية	٣٩
	الفرع الأول: أسلوب التعبير القانوني	
	- اعتبارات اللغة في صياغة الجمل	٤٠
	-اعتبارات الوضوح في الاصطلاحات	٤٢
	- اختيار العبارات والجمل	٤٣
	الفرع الثاني: لغة النص التشريعي	٤٦
	الفرع الثالث: بناء مشروع القانون	٤٧
	مقدمة التشريع	
	- عنوان التشريع	
	- رقم التشريع	
	- التعاريف	٤٨
	- نطاق تطبيق القانون (السريان)	
	متن التشريع	٤٩
	◉ مكوناته	
	◉ ترتيب المواد	
	◉ نطاق استعمال ترتيب المواد	

	خاتمة التشريع	٥١
	الإلغاء	
	الأحكام الحافظة	٥٢
	الأحكام الانتقالية	
	تفويض الصلاحيات	٥٣
	أ . أن يكون التفويض دستورياً	
	ب . عدم جواز التفويض بالتفويض	
	جـ . تحديد المسائل التنظيمية	
	التكليف بتنفيذ التشريع	٥٤
	نفاذ التشريع	
	الإصدار وتوقيع مصدر التشريع	
الفصل الخامس	حدود التشريع	٥٦
	الفرع الأول: مراعاة حدود التشريع	
	الفرع الثاني: شمول النصوص لجميع الحالات	٥٧
	الفرع الثالث: تحديد الجهة المنفذة للتشريع	٥٨
	الفرع الرابع: قيود على نسخ القوانين	٦٠
	الفرع الخامس:واجبات الصائغ التشريعي	٦١
	الفرع السادس: مقومات التشريع الجيد	
	الفرع السابع:النصوص الأجنبية	
	الفرع الثامن: بعض عيوب الصياغة التشريعية	٦٢
	الفرع التاسع: بعض القواعد لصياغة تشريعية جيدة	
الفصل السادس	أولاً: الأسباب الموجبة	٦٤
	الفرع الأول: ماهية الأسباب الموجبة	
	الفرع الثاني: مضمون الأسباب الموجبة	٦٥
	شرح مضمون النص	
	الظروف التي أملت وضع التشريع	
	إيراد الخطة التشريعية	
	مبررات فرض القيود	٦٦
	الكلفة المالية	
	الفرع الثالث: أهداف الأسباب الموجبة	



جمهورية العراق

مجلس النواب

بغـــداد ٢٠١٤