صياغة النصوص القانونية

تشكل صياغة النصوص القانونية علماً يحدد القواعد الواجب احترامها والإجراءات الواجب اتباعها لدى وضع نصوص قانونية

في علم صياغة النصوص القانونية

- **حدد هذا العلم المبادئ التي تتناول صياغة أي نص يتمتع بالصفة الإلزامية، وهي لهذا السبب، تشمل القوانين التي تقرها السلطة التشريعية وكذلك النصوص التي تعتمدها السلطة التنفيذية.**
- **تشمل هذه المبادئ:**
  - المنهجية الواجب اعتمادها لدراسة المسألة المطروحة وأسبابها وكيفية معالجتها وتقييم القواعد القانونية التي ترعاها وجدوى تعديلها.
  - المبادئ التي تؤمن الصياغة الفضلى للأحكام الإلزامية، إن من الناحية القانونية أم الشكلية أم اللغوية، لضمان انسجامها مع الأحكام النافذة وتفادي تعارضها معها.
  - القواعد الواجب التقيد بها لتأمين أفضل تعبير عن القواعد القانونية وضمان وضوحها وفهمها من الأشخاص المعنيين بأحكامها وتأمين فعاليتها لدى تطبيق أحكامها.

في الدلائل

- اعتمدت العديد من الدول والمؤسسات الدولية دلائل حديثة تتضمن المبادئ الجوهرية الواجب مراعاتها لتأمين تشريع افضل يرعى نوعية النصوص القانونية الصادرة عنها وضمان فعاليتها وتتيح تحقيق الأهداف التي أملت إصداره.
- لا ترمي هذه الدلائل إلى إخضاع صلاحيات كل من السلطتين التشريعية أو التنفيذية لعدد من الضوابط.
- تسعى إلى تحديد الوسائل التي تؤمن تشريعاً، يتوافق مع أحكام الدستور والمبادئ ذات الصفة الدستورية، ينطلق من الممارسات الفضلى التي اعتمدت لتأمين جودة التشريع.

في المرحلة التمهيدية

أثبتت التجربة أن تأمين جودة النصوص القانونية يتطلب إعداد دراسة مسبقة تحدد مدى الحاجة لتشريع جديد والتشاور وتحديد المسألة المطلوب معالجتها

في هدف الدراسة

- **تمكن هذه الدراسة السلطات المختصة من اتخاذ القرار الذي ترتأي أنه الأنسب لمعالجة مسألة محددة وهي تشمل:**
  - تحديد مختلف الخيارات المتاحة لمعالجة مسألة محددة.
  - عرض إيجابيات كل خيار من الخيارات، وعند الاقتضاء، آثاره السلبية.
- **تشكل الدراسة دليلاً علمياً يحدد مدى ملاءمة التشريع الجديد لتأمين التوازن بين الأهداف التي تمليها المصلحة العامة وبين مختلف الأوضاع القانونية القائمة قبل اعتماده، بعد الاخذ في الاعتبار:**
  - الأسباب التي املت اعتماد الخيار المقترح والنتائج المتوقعة منه.
  - النتائج التي من الممكن توقعها على كل فئة من فئات الأشخاص المعنيين بأحكامه أم على الإدارات التي سوف تتولى تطبيقه.

في تحديد المشكلة

تحدد هذه الدراسة بشكل دقيق:

- المسألة المطلوب معالجتها.
- الأسباب التي أدت إلى نشوئها.
- الآثار المترتبة عن استمرارها.

ترمي الدراسة الى تحديد أسباب عدم ملاءمة التشريع النافذ لمعالجة مسالة محددة واستعراض الخيارات المتاحة لمعالجة هذه المسألة

في تقييم التشريع النافذ

- إن التشريع يعاني من ثغرات لأن أحكامه لم تأخذ في الاعتبار كافة الأوضاع.
- إن الأحكام القانونية أصبحت غير ملائمة بسبب تطور الأوضاع التي كانت قائمة.
- إن عدم وضوح النصوص القانونية أتاح تعدد التفسيرات والاجتهادات التي تتناوله.
- إن التشريع غير فعال لعدد من الأسباب ومنها:
  - عدم توافر الموارد المالية اللازمة لتطبيقه.
  - عدم توافر الأجهزة الإدارية المختصة لمراقبة تنفيذه.
  - إن إجراءات تطبيقه معقدة.

في دراسة الخيارات

- استعراض الحلول التي اعتمدت في تشريعات أجنبية ومدى فعاليتها في معالجة مسألة مماثلة.
- عرض الخيارات التي يمكن اعتمادها ومنها:
  - إعادة النظر في إجراءات تطبيق القانون من اجل تبسيطها.
  - إصدار نصوص تطبيقية لحظها التشريع.
  - الاكتفاء بنص تفسيري للنصوص النافذة لتوضيح مضمونها وتسهيل تطبيقها.
  - اللجوء إلى تعديل بعض النصوص النافذة.
  - إصدار نص جديد متكامل، يحل محل نص قانوني أو عدة أحكام واردة في اكثر من نص.

إن الهدف من إصدار أي تشريع جديد يكمن في التثبت من الزاميته وقابليته للتطبيق وذلك بعد استطلاع رأي اهل الاختصاص.

في التشاور مع أهل الاختصاص

ان اللجوء إلى استطلاع رأي أهل الاختصاص يتيح:

- التثبت من أن الحلول المقترحة كافية لمعالجة المشاكل التي تعاني منها قطاعات أو فئات معينة.
- الاستفادة من تجربة هذه الأطراف بحيث يتاح لها أن تبدي ملاحظاتها على الحلول المقترحة أو أن تقترح تعديلات عليها أو أن تقدم حلولاً مختلفة.

في تأمين فعالية النص المقترح

- تأمين توافق التشريع الجديد مع النصوص القانونية النافذة.
- تحديد الآثار والتداعيات التي من الممكن توقعها في حال اقرار التشريع الجديد لا سيما:
  - آثار التشريع على أوضاع الأشخاص المعنيين بأحكامه.
  - الآثار المالية على الخزينة العامة.
  - الآثار على الاقتصاد الوطني.
- الأعمال والتدابير التي على السلطة التنفيذية أو أجهزتها اتخاذها لضمان تنفيذ االتشريع الجديد ومراقبة التقيد باحكامه.
- التمويل الواجب تأمينه لتطبيق التشريع المستحدث.
- نظام العقوبات الأنسب لفرض احترام بالأحكام القانونية التي ستستحدث.

القواعد التي ترعى صياغة النصوص القانونية

إن الأمان القانوني يفرض احترام حق المواطن في تحديد حقوقه وموجباته دون أي تردد وفي استيعاب الأحكام التي ترعاه

في التشريع الجيد

أثبتت التجربة ما يلي:

- إن ما يميز التشريع الجيد يكمن في التعبير بوضوح عن أحكامه وجعلها مفهومة.
- أن تكون دقيقة بحيث لا تتيح تفسيرها بشكل يحول دون تحقيق الهدف الذي املى صدوره أم يجيز للإدارة تطبيقها بشكل تعسفي.
- أن لا تصاغ بشكل ملتبس أو مبهم لتفادي نشوء نزاعات بسبب غموضها.
- أن تتوافق النصوص القانونية فيما بينها وأن لا تتعارض مع الأحكام القانونية النافذة.

في الصياغة المتقنة

إن الصياغة المتقنة للنصوص القانونية توجب وضع أحكام قانونية واضحة مما يتطلب الالتزام بعدد من القواعد ومنها:

- أن يصاغ بأسلوب لا يحتمل التأويل، بحيث يكون له تفسير موحد من الجميع وعلى وجه الخصوص من المعنيين بأحكامه لا سيما الإدارات العامة المكلفة تنفيذه.
- أن تكون دقيقة تتيح تحديد بشكل مؤكد الحقوق التي تمنحها أو الموجبات التي تفرضها، وعلى وجه الخصوص، متى كانت تنشئ التزامات مالية أو تفرض عقوبات جزائية.
- أن تكون الحقوق والموجبات التي تلحظها متكاملة مع الأحكام الواردة في تشريعات نافذة وأن لا تكون متناقضة فيما بينها.
- **أن تكون موجزة.**
- أن تكون خالية من الأحكام غير الأساسية.

إن الصياغة الواضحة للنصوص القانونية تتطلب الامتناع عن استعمال "كلمات" أو "عبارات" تخلق التباساً لجهة نطاق تطبيق القواعد التي تتضمنها

في استعمال العبارات المناسبة

- يستحسن استخدام العبارات النافية للجنس بحيث تطبق على الجنسين الذكور والإناث، ما لم تكن الأحكام ترعى احد الجنسين، علماً ان بعض العبارات تستعمل في صيغة المذكر. ("يجب أن يتوافر في رئيس مجلس الإدارة...")
- الامتناع عن استعمال عبارات لا تنتج أي اثر قانوني. وعلى سبيل المثال يقتضي الاكتفاء بعبارة "يمنع" وليس "يمنع منعاً باتاً" لأن لا قيمة قانونية لعبارة "منعاً باتاً".
- الامتناع عن استعمال عبارات تخلق التباساً حول مضمون القاعدة القانونية، وعلى سبيل المثال إن عبارة "لا يتوجب" تجيز تفسيرها على أنها ترمي إلى منع القيام بعمل معين أو الإعفاء من القيام به.
- يقتضي أن تحدد بدقة اذا كانت الأحكام الزامية أم أنها تفتح خياراً يمكن اعتماده وعلى سبيل المثال فان عبارة "يمكن" تخلق الإرباك لجهة الموجبات التي تفرضها.
- يقتضي التثبت من توافق النصوص القانونية المقترحة مع النصوص القانونية النافذة.

لذلك، يجب أن تحدد بدقة الأحكام التي يستثنى من تطبيقها. وعلى سبيل المثال: إن عبارات "مع مراعاة أحكام..." تعني وجوب تطبيق نصين مختلفين، اما عبارة "خلافاً لأحكام..." تشير إلى وضع قواعد قانونية لا تتوافق مع قوانين نافذة.

- يقتضي أن يلحظ النص الذي يمنح صلاحيات لهيئات مستحدثة انه يحفظ، عند الاقتضاء، الصلاحيات العائدة لهيئات أخرى.

إن تعديل القوانين النافذة يتطلب صياغة دقيقة ترمي إلى تأمين وضوح التعديل المقترح

في تعديل النصوص القانونية

يخضع تعديل النصوص القانونية لعدد من القواعد ومنها:

- يستحسن عدم تعديل نص لأسباب لغوية في حين لم ينشأ أي نزاع ناتج عن تطبيق هذا النص.
- إن الأمان القانوني يوجب إدراج أي تعديل لنص نافذ في متن هذا النص وتفادي استعمال عبارة "خلافاً لأي نص آخر".
- يجب الأخذ في الاعتبار، لدى تعديل بعض أحكام نص معين الإجراءات التي يلحظها هذا النص بحيث يتوافق التعديل المقترح مع هذه الإجراءات.
- يجب التثبت عند تعديل نص معين أن الأحكام المعدلة تتوافق مع باقي النصوص القانونية التي لم يطرأ عليها أي تعديل.
- يجب الأخذ في الاعتبار النص النافذ أي النص الذي يأخذ في الاعتبار التعديلات السابقة التي قد تكون طرأت عليه.
- يقتضي أن يعتمد في التعديل المصطلحات التي استعملت في النص الأساسي ووفقاً للتعاريف الواردة فيه.
- إن اقتراح تعديل نص نافذ يستدعي التثبت من أن المراجع التي يحيل عليها تتوافق مع التعديل المقترح.
- ينبغي عند إدراج نص جديد تحديد الأحكام التي يلغيها.

إن بعض النصوص القانونية تمنح السلطات العامة صلاحيات تحديد إجراءات تطبيقها

في النصوص التطبيقية

يقتضي تحديد:

- الجهة التي منحت صلاحية اتخاذ الإجراءات التطبيقية.
- الهيئات الواجب استشارتها أو أخذ موافقتها، عند الاقتضاء، قبل إصدار النصوص القانونية التطبيقية.
- يجوز منح بعض النقابات المنظمة بقانون (نقابة المحامين، نقابة الأطباء، نقابة المهندسين ...) صلاحية اتخاذ نصوص تنظيمية ترعى عمل أعضائها.
- يمكن منح السلطة التنفيذية صلاحية تفسير أحكام القانون، وعلى سبيل اعتمدت العبارة التالية:

«في حال وجود نص يمكن تفسيره بأكثر من معنى، يجب الأخذ بالمعنى الذي يجعل النص متوافقا مع هدفه ومؤمنا التناسق بينه وبين النصوص الأخرى.

وفي هذه الحالة تبادر وزارة ـــــــ إلى إصدار قرارات وتعاميم وتعليمات تفسير هذه النصوص وطرق تطبيقها، على أن تنشر في الجريدة الرسمية.»

- منح السلطة التنفيذية صلاحية تعديل الغرامات، وعلى سبيل اعتمدت العبارة التالية:

ان جميع نصوص هذا القانون المتضمنة تحديدا لمبالغ نقدية يجوز تعديلها بالنسبة لهذه المبالغ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير ـــــــ.

تعتمد، أحيانا، لدى صياغة نصوص قانونية جديدة الإحالة إلى نصوص قانونية نافذة

في الاحالة الى نصوص نافذة

يجب أن تراعي هذه الإحالة عدداً من القواعد ومنها:

- تعتمد الإحالة على نصوص نافذة بهدف اختصار النص المقترح أو تبسيطه.
- يقتضي تحديد بشكل دقيق النصوص القانونية التي تتم الإحالة اليها وتجنب الإحالة إلى نصوص عامة.
- تفادي الإحالة إلى نص يحيل بدوره إلى نص آخر.
- يقتضي تفادي الإحالة إلى أحكام غير ملزمة ما لم يكن الهدف من التشريع جعل هذه الأحكام الزامية.
- لا تجوز الإحالة إلى أحكام معاهدات دولية لم تبرمها الجمهورية اللبنانية أو صادرة عن منظمات دولية لم ينضم اليها (وعلى سبيل المثال المعاهدات الخاصة بالمجموعة الأوروبية أو معاهدات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE)
- يجب عند الإحالة إلى اتفاقية تحديد عنوان هذه الاتفاقية والقانون الذي أبرمت بموجبه، كما يجب عند الإحالة إلى قانون اعتماد عنوان القانون الذي أقر ورقمه وتاريخ إصداره.
- لا حاجة إلى الإحالة إلى نص اعلى ضمن الهرمية القانونية، وعلى سبيل المثال إيراد العبارات التالية:
  - "مع مراعاة أحكام الدستور" في نص صادر عن السلطة التشريعية.
  - "مع مراعاة أحكام القانون" في نص صادر عن السلطة التنفيذية.

في صياغة بعض النصوص القانونية الخاصة

إن بعض الأحكام تتطلب صياغة دقيقة بحيث تتوافق مع القواعد العديدة التي ترعاها

في الاستثناءات

- يجب أن تحد **الاستثناءات** الواردة في نصوص قانونية خاصة، انها تنحصر بنشاطٍ أو بأشخاص معينين.

في الاحكام الانتقالية

- يجب أن تحدد، عند الاقتضاء، الأحكام التي ترعى الأوضاع القانونية، خلال **المرحلة الانتقالية**، أي الأحكام التي تحدد إجراءات الانتقال من وضع قانوني قائم أي المرحلة التي تسبق مرحلة البدء بتنفيذ النص الجديد.

في العقوبات

- يجب أن تكون النصوص القانونية التي تلحظ عقوبات واضحة وان تحدد بدقة الأفعال التي تعاقب عليها.
- يجب أن تتناسب العقوبات مع خطورة الافعال الجرمية.
- يجب التثبت، قبل إدراج نص ذي طابع جزائي من أن هذه الأفعال غير معاقب عليها في قانون العقوبات.
- لا يجوز معاقبة الفعل الواحد بأكثر من عقوبة (غرامة تفرضها الإدارة وأخرى تفرضها المحاكم) ما لم تكن العقوبة ذات طابع أداري تقتصر مثلاً على سحب الترخيص أو فرض العقوبات الإدارية (قرار الغاء الترخيص) أو التأديبية.
- لا يجوز منح أي قانون جزائي مفعولاً رجعياً.
- إن النص القانوني الجديد الذي يقضي بعقوبات اشد لا يطبق على الجرائم المقترفة قبل تاريخ نفاده.

في القواعد الشكلية التي ترعى صياغة النصوص القانونية

لا يوجد هيكلية موحدة للنصوص القانونية، لأن مضمون هذه النصوص القانونية هو الذي يفرض اعتماد الهيكلية المناسبة.

في الهيكلية

- الا يجوز قواعد محددة ترعى هيكلية النص.
- يجب ترتيب المواد ضمن الهيكلية وفقاً لتسلسل منطقي وعلمي.
- يجب أن تكون بنية كل مجموعة من المواد بسيطة قدر الإمكان.

في ترتيب المواد

يعتمد، بشكل عام، لترتيب مواد النصوص القانونية التسلسل التالي:

- عنوان النص القانوني الذي يدل على مضمون التشريع.
- نطاق النصوص القانونية. ("يرمي هذا القانون إلى ــــــــــ)
- التعاريف المعتمدة، عند الاقتضاء، في النص القانوني.
- الأشخاص أو الفئات أو الحالات التي يرعاها.
- الحقوق والموجبات التي يتضمنها.
- العقوبات التي يفرضها ومرور الزمن على الأفعال التي ينص عليها.
- أصول ملاحقة المخالفين لأحكامه.
- النصوص القانونية التي تبقى نافذة والأحكام التي يلغيها أو يعدلها.
- الأحكام الانتقالية.
- تاريخ دخول النص حيز التنفيذ.

تتمتع كل مادة بخصائص محددة ترمي إلى إرساء وضع قانوني معين

في مضمون المواد

يخضع مضمون المادة لعدد من القواعد ومنها:

- أن تتناول كل مادة قاعدة قانونية واحدة ومحددة.

لذلك، من الأنسب عدم إدراج عدة قواعد قانونية ضمن مادة واحدة، وان كان لهذه الأحكام علاقة مباشرة فيما بينهما.

- لا يدرج في مادة واحدة أحكام لا رابط منطقي بينها.
- يقتضي أن تتضمن كل مادة نصوص بسيطة، تعتمد العبارات المختصرة والواضحة ولذلك يستحسن تفادي صياغة نصوص طويلة وإدراج عبارات معترضة.
- إن استعمال التنقيط أو الترقيم في الأماكن الصّحيحة بينَ الجمل أو الكلمات يساهم في تأمين الترابط فيما بينها ويجعلها واضحة وسهلة الفهم.
- اذا تضمنت المادة أكثر من جملة واحدة يجب أن تعبر جميعها عن فكرة واحدة.
- إن تأمين وضوح النص يتطلب، عند الاقتضاء:
  - تجميع المواد، التي تتكامل فيما بينها، ضمن فقرة أو بند أو فصل.
  - يقسم، عند الاقتضاء، نص المادة إلى فقرات أو بنود وعندها يمكن ترقيم هذه الفقرات أو البنود.
- يمكن إعطاء عنوان لكل مادة، تسهيلاً للبحث، علماً أن العنوان لا يتمتع بأية قيمة قانونية، إلا أنه يقتضي حسن اختيار العنوان لتفادي خلق أي شك حول نطاق تطبيق المادة.
- يعتمد في ترقيم المواد الأرقام باستثناء المادة الأولى التي تكتب بالأحرف.

إن إدراج جداول ملحقة بنص تشريعي تتيح تفادي إدراج أحكاماً ذات طابع فني أو تقني في التشريع
كما أن تاريخ نفاذ النص القانوني هو التاريخ الذي تصبح أحكامه نافذة وواجبة التطبيق

في نفاذ النص

- يجب الأخذ، في الاعتبار عند تحديد تاريخ نفاذ القانون منح الوقت الكافي لكل من الأشخاص المعنيين بأحكامه للتقيد بنصوصه وللإدارات لاتخاذ الإجراءات الملائمة التي تمكنها من مراقبة تنفيذه بشكل فعال.
- يقتضي، في حال كان التشريع يتطلب إصدار نصوص تطبيقية، تحديد أن تاريخ نفاذ القانون يسري اعتباراً من تاريخ نشر هذه النصوص في الجريدة الرسمية.

لا انه يقتضي تحديد موعد نهائي لبدء نفاذ النصوص القانونية أو أجزاء منه للحؤول دون امتناع السلطة التنفيذية عن إصدار النصوص القانونية اللازمة لتأخير دخوله حيز التنفيذ.

- إن أحكام القانون تطبق فور نفاذه ما لم يلحظ القانون أحكاما انتقالية.
- يقتضي أن يؤكد النص صراحة أن تطبيقه يتم بمفعول رجعي لأنه لا يجوز استنتاج المفعول الرجعي.
- إن القوانين التفسيرية هي بطبيعتها ذات مفعول رجعي لأن الهدف منها هو تفسير نص نافذ وهي لا ترمي إلى إقرار قواعد قانونية جديدة.

في الجداول

- تدرج الجوانب الفنية للقانون في جدول أو اكثر مرفق به.
- يجب أن يشير النص، في المكان المناسب، إلى الجدول الذي يحيل اليه.
- إن الملاحق تشكل جزءا من التشريع وبالتالي لا حاجة للإشارة أن هذه الجداول تشكل جزءاً لا يتجزأ من التشريع.
- يعطى الجدول عنواناً. وفي حال تعدد هذه الجداول فيعطى عندها رقماً لكل جدول من الجداول وعنواناً له.
- إن بعض النصوص القانونية تجيز منح الحكومة، صلاحية تصحيح الجداول أو تعديلها.

في الاسباب الموجبة

تشكل الأسباب الموجبة مستنداً يرفق بمشروع النص المقترح يتضمن عرضاً لمشكلة محددة وأسبابها ويحدد الدافع إلى اللجوء إلى التشريع لمعالجتها وتبرير الحل المقترح والنتائج المتوقعة منه

في الشكل

- ترفق بمشاريع واقتراحات القوانين التي تقدم للمجلس النيابي الأسباب الموجبة التي تحدد الاطار لمناقشة النص المقترح في ضوء الأهداف المتوقعة منه.
- إن الأسباب الموجبة للنصوص التي تقرها السلطة التنفيذية، تتمثل بالكتاب الذي يرفعه الوزير لتبرير اعتماد النص الذي يقترحه.

في المضمون

- توضيح المسألة المطلوب معالجتها وتحديد أسبابها والآثار السلبية التي قد تترتب من جراء عدم معالجتها.
- شرح الوضع القانوني النافذ الذي يرعى هذه المسألة ومدى تسببه بنشوئها أو عدم ملاءمة أحكامه لمعالجتها.
- تحديد المبررات التي أوجبت اعتماد الحل المقترح في النص المقدم.
- شرح النصوص المقترحة والدافع لوضع الأحكام التي تتضمنها.
- تبرير، عند الاقتضاء، أسباب تضمين النص المقترح أحكاما ترمي إلى:
  - اعتماد بعض الشروط أو الإعفاءات.
  - وضع استثناءات عن القاعدة العامة.
  - اقتراح عقوبات ومدى ملاءمتها لفرض احترام النص المقترح.
  - عرض النتائج الإيجابية المتوقعة في حال إقرار النص المقترح.
- تحديد، عند الاقتضاء، الأعباء المالية التي قد تترتب عن إقرار النص المقترح ووسائل تأمين التمويل اللازم لذلك.
- طلب الموافقة على النص المقترح وإقراره.