

الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية

دمشق في أيار 2019
رئاسة مجلس الوزراء

لجنة إعداد الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية:

وزير العدل القاضي المستشار هشام محمد ممدوح الشعار

القاضي المستشار الدكتور محمود صالح

القاضي المستشار جهاد الدمشقي

الدكتور سعيد نجيلي

القاضي المستشار عمار بلال

القاضي رامي سعيد

القاضي الدكتور عمار مرشحة

المحامي الدكتور فراس مأمون صنوفي

المحامي الدكتور محمد أديب الحسيني

رشا محمد حسن

المشاركة في الإعداد:

مرغد بوتي، الزول

محمد فراس ياسمين،

التدقيق اللغوي:

هلا الضحاك

الغلاف من تصميم:

ميسر جزايرلي



مقدمة الدليل:

تعد التشريعات أداة رئيسة تمارس الدولة من خلالها مهامها ونشاطاتها في سبيل تنفيذ السياسة العامة التي ترسمها، وتنظيم مناحي السلوك والنشاط الإنساني في شتى المجالات، ويقدر ما تستطيع الدولة أن تشبع فكر أبناء المجتمع بالمبادئ التي ترد في التشريعات بقدر ما تستطيع تنظيم هذا المجتمع، وتضفي عليه صفة الاستقرار، فالإيمان بضرورة وجود القانون وحتمية الامتثال لقواعده، دليل على رقي فكر المجتمع وأهليته للنمو والازدهار في شتى مجالات الحياة، وبما يحقق المصلحة العامة لأبنائه.

فإذا كانت سياسة التشريع تحدد أهداف التشريع وجوهره ومعناه، فإن صياغة التشريع تعنى بوضع القواعد القانونية والشكلية الكفيلة ببلوغ هذه الأهداف وتسييرها وتيسيرها وفق أمثل السبل لضمان وحدة وتجانس التشريع من حيث المعنى والمبنى لتحقيق الهدف المنشود، فالصياغة ليست مدعاة جمالية فحسب، بل هي شرط من شروط سلامة التشريع، وما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب. فعدم صياغة التشريع صياغةً دقيقةً ومضبوطةً قد يفسح المجال أمام مطبقي التشريع لإعمال البعد الشخصي، بنىة سليمة أو غير سليمة، في قراءة النص وتطبيقه، وهو ما قد يؤدي إلى إعطاء حقوقٍ إلى غير مستحقيها، وحرمان من يستحقون، وفي هذا مساس بنظام العدالة القانونية والاجتماعية.

وحتى يكون النص قادراً على التعبير عن إرادة المشرع وتقديمها كما هي، كان لزاماً على صائغي التشريع أن يقضوا على غنى اللغة وثرائها وقدرتها على استيعاب المعنى والتعبير عنه على النحو الأمثل، بلا إفراط أو تفريط. ولا يقتصر الأمر على حدود النص التشريعي بحد ذاته، بل يتعداه إلى مدار نشر ثقافة النص المضبوط لدى الوثائق القانونية كافة التي تنظم العلاقات وتحدد الحقوق والالتزامات.

ولا تنحصر أهمية متانة وسلامة النصوص التشريعية على المستوى الوطني فحسب، في ظل الانفتاح الكبير الذي تشهده الدول بعضها على بعض، والتوسع الكبير في العلاقات الدولية، حيث أصبح النص التشريعي بحاجة لأن يكون تنافسياً، وقادراً على مخاطبة المعنيين به حتى من غير الناطقين بلغته، وإقناعهم بأصالته وتماسكه.

وفي ظل حرص الدولة السورية على بناء دولة القانون، وإرساء دعائم التشريع على أسس سليمة، من حيث المبنى والمعنى، فقد تم إعداد دليل صياغة التشريعات هذا ليكون أول دليل رسمي في الجمهورية العربية السورية يُعنى بإعداد وصياغة الصكوك التشريعية.

ويعدّ هذا الدليل الاسترشادي عاملاً مساعداً للمختصين في العمل على إعداد وصياغة ومراجعة الصكوك التشريعية في الدولة، سواءً من العاملين في السلطة التشريعية، أو التنفيذية أو القضائية، من خلال تقديم الضوابط والمعايير السليمة لإخراج النص التشريعي، وكذلك من خلال التعريف بأفضل الممارسات في مجال إعداد وصياغة التشريعات، وعرض إرشادات واضحة تضمن الأداء المنهجي الذي يعطي التشريع هوية موحدة عنوانها الوضوح، والدقة والجزالة. أملين في ذلك أن يكون هذا الدليل عوناً لصانعي التشريع في سورية، ومرجعاً علمياً وعملياً متخصصاً للصياغة التشريعية المحكمة.



المحتويات

6	الفصل التمهيدي
7	أولاً - لمحة عن الواقع التشريعي في سورية:
8	ثانياً - مسوغات إصدار الدليل الاسترشادي لصياغة التشريعات وأهدافه:
9	ثالثاً - مفهوم الدليل الاسترشادي:
10	رابعاً - أنواع الصكوك التشريعية وطرق سنّها:
11	خامساً - أساليب الصياغة التشريعية:
13	الفصل الأول: الضوابط الخارجية للصياغة التشريعية
15	أولاً- مبدأ تدرج القواعد القانونية:
20	ثانياً - التقيد بالنصوص والأحكام الدستورية ذات الصلة:
22	ثالثاً - التقيد بأحكام الاتفاقيات الدولية:
24	رابعاً - التقيد بمرتكزات السياسة العامة للدولة ومراعاة السياسة التشريعية:
26	خامساً - محاولة الاستفادة من التشريعات المقارنة:
29	سادساً - محاولة الاستفادة من الاجتهادات القضائية وآراء الفقهاء:
32	سابعاً - مراعاة فكرة الأمن القانوني:
34	الفصل الثاني: الضوابط الداخلية للصياغة التشريعية
36	أولاً- الأسباب الموجبة:
40	ثانياً- المذكرة الإيضاحية:
41	ثالثاً- أهداف الصك التشريعي:
43	رابعاً - التعريفات:
46	خامساً - قواعد إحداث الجهات العامة:
48	سادساً - التقسيم والتبويب الشكلي للصك التشريعي:
51	سابعاً - قواعد إنشاء الجملة القانونية:
65	ثامناً - الأحكام المكتملة:

الفصل التمهيدي

أولاً-لمحة عن الواقع التشريعي في سورية:

تعدُّ التشريعات الأداة الرئيسة لتنظيم عمل الجهات العامة وعلاقتها مع الأفراد وعلاقات الأفراد فيما بينهم، وهي بهذه المثابة تعتبر مرتكزاً أساسياً من مرتكزات الدولة القانونية ولاسيما أنها تشمل جميع مناحي الحياة، حيث أكدت الدساتير المتعاقبة في سورية على اتخاذ القوانين أداةً لتنظيم الكثير من القضايا العامة والخاصة في المجتمع.

بيد أن تحليل الواقع التشريعي يظهر أن ثمة مشكلاتٍ وعيوباً تعتري التشريعات سواءً لجهة صياغتها أم لجهة الثغرات التي ترافق تنفيذها، ويعود ذلك إلى أسباب عديدة أهمها: تعدد الجهات المعنية بصياغة التشريع، وعدم وجود أحكام موحدة تنظم عملها، وهو ما يجري العمل على تداركه من خلال الإجراءات الحكومية المتخذة في الفترة الحالية.

ويمكن القول إن فكرة وضع هذا الدليل الاسترشادي جاءت بعد اجراء مسح شامل للتشريعات في الجمهورية العربية السورية كشف عن ضرورة إيجاد قواعد موحدة تُعنى بصياغة التشريعات. ويمكن من خلال استعراض سريع للتشريعات النافذة الخلوص إلى مجموعة من المؤشرات الرقمية والنوعية التي تتلخص بالآتي:

أ. المؤشرات الكمية

1. يقدر عدد التشريعات الصادرة منذ عام 1958 حتى تاريخه بـ/7500/تشرية، تتراوح بين/3032/ قانوناً و/4500/ مرسوم تشريعي.
2. بلغ إجمالي عدد التشريعات النافذة والناظمة لعمل الجهات العامة في الدولة /949/ تشريعاً تقريباً، موزعة على النحو الآتي:

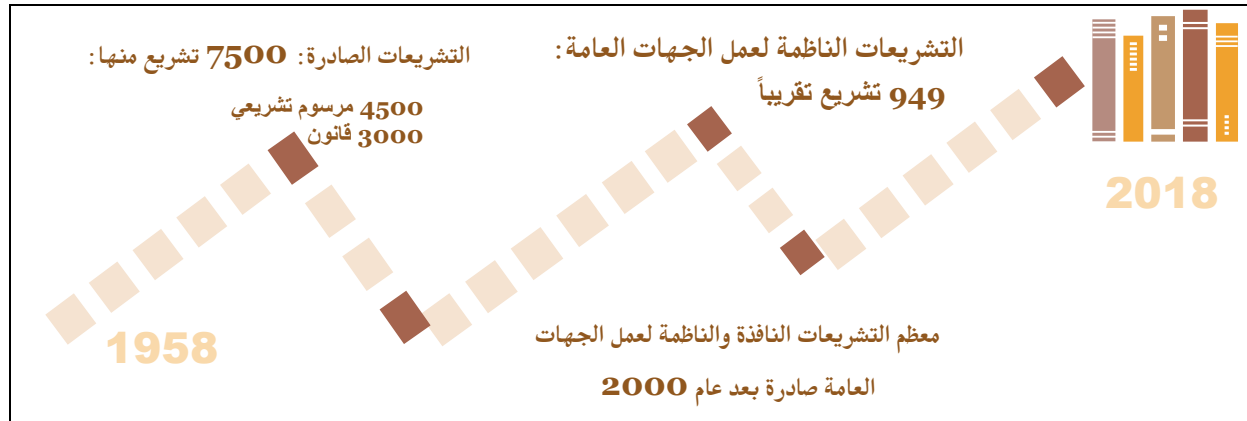
🌟 14% من التشريعات صادرة قبل عام 1970، ويبلغ عددها /132/ تشريعاً.

🌟 18% من التشريعات صادرة بعد عام 1970 وحتى عام 2000، ويبلغ عددها /170/ تشريعاً.

🌟 68% من التشريعات صادرة بعد عام 2000، ويبلغ عددها /645/ تشريعاً.

3. يلاحظ أن أغلب التشريعات النافذة والمعمول بها لدى الجهات العامة حديثة نسبياً، صدرت بعد عام 2000.

4. 56% من التشريعات المقترحة تعديلها تعديلاً كاملاً أو جزئياً تعود إلى ما بعد عام 2000 ويبلغ عددها 190/تشريعاتاً.



ب. المؤشرات النوعية:

1. توجد تشريعات قديمة ما زالت نافذة يعود تاريخ صدورها إلى خمسينيات وستينيات القرن الماضي، ومن الضروري العمل على إعادة النظر بأحكامها بما يتماشى مع متطلبات الواقع الحالي.

2. توجد تشريعات نافذة قبل صدور دستور البلاد الصادر عام 2012، قد تتعارض مع أحكامه، ولم تعدل أو تلغ صراحة.

3. توجد تشريعات عليها أكثر من تعديل، ويفضّل جمع التعديلات في تشريع واحد درءاً لأي خلل في التطبيق.

ثانياً - مسوغات إصدار الدليل الاسترشادي لصياغة التشريعات وأهدافه:

يعدُّ التشريع بجميع درجاته واحداً من المرتكزات الأساسية لبناء دولة القانون، بل إنه مرجعٌ موثوقٌ يرجع إليه كلما لزم الأمر بغية تحقيق الأمن القانوني، لذا فلا غرابة أن تولي الدول عملية صياغة التشريع أهمية كبيرة بهدف وضع قواعد قانونية واضحة ومحددة وخالية من التناقضات والثغرات.

ونؤكد في هذا السياق أن لعملية صياغة التشريع طبيعة مزدوجة: فهي من جهة علم، ومن جهة ثانية فن، فهي علم؛ لأنها تقوم على مجموعة من النظريات والمبادئ الأساسية. وهي فن؛ لأنها تعتمد على مهارات الصائغ.

وقد بين الواقع التشريعي أن ثمة تشريعات نافذة يعتريها بعض العيوب لجهة الصياغة، وهذا يعد بحد ذاته دافعاً كافياً للمباشرة بوضع منهج موحد في صياغة التشريعات من خلال تقديم إرشادات تمكن المعنيين بعملية صياغة التشريع من القيام بإعداده بنجاح.

ومن ثم يمكن تحديد مسوغات وأهداف إصدار هذا الدليل الاسترشادي من خلال تذكير الصائغ بالنقاط الآتية:

- أ - العمل بمنهجية علمية.
- ب - الالتزام بالضوابط الخارجية والداخلية للتشريع.
- ج - الابتعاد عن العبارات والتراكيب الإنشائية في الجمل القانونية.
- د - إعداد مشروع الصك التشريعي بعناية من حيث الشكل والمضمون بما يضمن نجاحه.
- هـ - إرشاد الصائغ من خلال الأمثلة العملية التي ترد في الدليل، والتي من شأنها المساهمة في إعداد تشريع جيد.

ثالثاً - مفهوم الدليل الاسترشادي:

يعدُّ دليل صياغة التشريعات وثيقة عمل مرجعية تهدف إلى تعريف ومساعدة المكلف بصياغة تشريع ما في الجهات التي يقع على عاتقها إعداد مشروعات التشريعات المختلفة (القوانين والأنظمة واللوائح ...) في اتباع نهج موحد في الصياغة، عن طريق تقديم إرشادات تمكنه من القيام بإعداد الصك التشريعي بنجاح، إذ إن الصياغة غير الدقيقة أو غير المتقنة للتشريعات قد ينجم عنها تشريعات رديئة أو تؤدي إلى تمرير تشريعات لا تلبى الغاية المنشودة منها.

رابعاً - أنواع الصكوك التشريعية وطرق سنّها:

كثيراً ما يحصل لبسٌ في التعابير من حيث نوع التشريع الصادر، فيقال عن القرار الوزاري قانون، وعن القانون مرسوم. وحيث إن جميع هذه الصكوك هي تشريعات بالمعنى العام، إلا أنها تُمنح أسماء تميّز مستوى الجهة التي أصدرتها، وهذا أمر مهم لأن هنالك هرميةً وتسلسلاً في هذه التشريعات (مبدأ تدرج القواعد القانونية)، بحيث لا يمكن لتشريع صدر من مستوى معيّن أن يعارض تشريعاً صدر من جهة أعلى منه مستوىً، وهذا التصنيف يفيد في معرفة الجهة المسؤولة عنه في حال الاعتراض عليه أو الحاجة لمزيد من التفاصيل بخصوصه وهكذا، فإن التشريعات المتماثلة بالمستوى يمكن أن يعدّل بعضها بعضاً، وكذلك يمكن لتشريع من مستوى أعلى أن يعدّل في تشريع من مستوى أدنى.

وتتدرج الصكوك التشريعية في سورية هرمياً على النحو الآتي:

1. الدستور: هو أعلى التشريعات، ولا يمكن تعديله إلا وفق إجراءات خاصة (مبدأ سمو الدستور)، ولا يجوز لأي تشريع آخر أن يعارضه.
2. القانون والمرسوم التشريعي: القانون هو التشريع الذي يقره مجلس الشعب ويصدره رئيس الجمهورية، أما المرسوم التشريعي فهو الصك التشريعي الذي يصدره رئيس الجمهورية في حالات خاصة هي: حالة الضرورة، أو عندما يكون مجلس الشعب خارج دورات انعقاده، أو عندما يكون مجلس الشعب منحللاً وفق الدستور. وهو يماثل القانون مرتبةً، فيمكنه تعديل القوانين، كما يمكن للقوانين أن تعدّل المراسيم التشريعية.
3. القرار التنظيمي: هو مجموعة قواعد عامة ومجردة تصدر عن السلطة التنفيذية بهدف وضع التفاصيل اللازمة لوضع القانون موضع التنفيذ، فإذا صدرت عن رئيس الجمهورية سميت مرسوماً، وإذا صدرت عن مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو كل من لديه صلاحية لإصدارها سميت قرارات تنظيمية.

خامساً - أساليب الصياغة التشريعية:

تعرف الصياغة التشريعية بأنها أداة لتحويل المادة الأولية التي تتكوّن منها الفكرة وإخراجها بصورة قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة وقابلة للتطبيق. وتتنوع أساليب الصياغة التشريعية بين الجامدة والمرنة، وفيما يأتي لمحة عن كل من النوعين:

أ. أسلوب الصياغة الجامدة:

تكون الصياغة جامدة في حال تصديها لحالة معينة أو واقعة محددة لكونها تبحث عن حل منضبط غير قابل للتأويل مهما اختلفت الظروف، وبناءً عليه يغدو القاضي ملزماً بتطبيق الحل بمجرد تعرضه للفرضية ذاتها في كل مرة.

مثال على ذلك: تحديد مواعيد الطعون، فبمجرد فوات الميعاد المحدد للطعن يلتزم القاضي بردّ الطعن

المقدم بعده.

وتعني الصياغة الجامدة ضبط النص بحكم جازم.

مثال على ذلك: يجب على الوزير أو على الوزير ...

ب. أسلوب الصياغة المرنة:

تكون الصياغة مرنة في حال اقتصارها على توجيه المعنى باستخدام النص أو تطبيقه إلى نموذج أو مثالٍ مرّن يُقتدى به في حل أي فرضية يتعرض لها وذلك تبعاً للظروف والوقائع المختلفة من حالة إلى أخرى.

فالصياغة المرنة تعني مرونة الحكم الضابط للنص.

مثال على ذلك: يجوز للوزير، أو للوزير....

وعادة ما تحكم طبيعة الموضوع الذي يتناوله النص بالتنظيم ضرورة اتباع الصائغ أيضاً من

الأسلوبين:

- فعندما يتعلق الأمر بتنظيم مسألة تتعلق بالنظام العام يجب أن تكون الصياغة حينئذ جامدة.

مثال على ذلك: مواعيد الطعن.

- أما عندما يتعلق الأمر بتنظيم مسألة يجوز للأفراد الاتفاق على خلافها فيمكن أن تكون الصياغة مرنة.

مثال على ذلك: يكون تسليم المبيع في مكان إبرام العقد ما لم يتفق الطرفان على خلاف ذلك.



الفصل الأول

الضوابط الخارجية للصياغة التشريعية

تتنوع الضوابط التي يلتزم الصائغ بها عند إعداد الصك التشريعي بين ضوابط خارجية وأخرى داخلية، تتضافر جميعها باتجاه ولادة تشريع قويم من حيث الشكل الخارجي ومن حيث البناء الداخلي والضبط الدقيق لمكونات الصك التشريعي.

وتهدف الضوابط الخارجية لصياغة التشريع إلى وضع الإطار العام اللازم لمشروع الصك التشريعي، وينبغي على الصائغ استحضارها عند إعداد الصك التشريعي على الرغم من أنها لا تدخل في صلب التشريع كما هو الحال في الضوابط الداخلية التي سيرد ذكرها، إلا أن عدم مراعاتها يؤدي إلى حدوث خلل في عملية الصياغة.

وتتلخص الضوابط الخارجية بضرورة تقييد الصائغ عند إعداد الصك التشريعي بمبدأ تدرج القواعد القانونية والنصوص الدستورية ذات الصلة بالموضوع المراد تنظيمه، وبالاتفاقيات والالتزامات الدولية، ومرتكزات السياسة العامة للدولة. بالإضافة إلى محاولة الاستفادة من التشريعات المقارنة، ومن الاجتهادات القضائية وآراء الفقهاء ما أمكن.

وفيما يلي بيان ذلك:

أولاً- مبدأ تدرج القواعد القانونية:

يعدُّ مبدأ تدرج القواعد القانونية مبدأً أساسياً في البيئة التشريعية، ويقضي هذا المبدأ بتدرج القوة الملزمة للقواعد القانونية وضرورة احترام الأدنى منها للأعلى، ومن المفيد تبعاً لذلك أن يكون الصائغ مطلعاً على هذا المبدأ وأساسياته. وفيما يلي توضيح أساسيات مبدأ تدرج القواعد القانونية:

يتكون النظام القانوني لأي دولة من مجموعة مختلفة من القواعد القانونية، تشكل في مجموعها المنظومة التشريعية فيها، بيد أن هذه القواعد ليست من نوع وقوة ملزمة واحدة، بل إنها تتدرج هرمياً على سلم القواعد القانونية، وهذا مرتبط باختلاف السلطة صاحبة الاختصاص في سنّها وإصدارها.

وبالنظر إلى أن عملية الصياغة التشريعية تعد في جوهرها العام عنصراً مهماً ومؤثراً في تكوين القاعدة القانونية، بحسبانها هي التي تخرجها إلى حيز الوجود، يتعين على الصائغ أن يلتزم الدقة وحدود الضبط عند صياغة هذه القواعد من خلال مراعاة تدرجها وسمو بعضها على بعض من حيث القوة الملزمة.

وتعدّ التشريعات المكتوبة بمختلف درجاتها المصدر الرئيس لمبدأ تدرج القواعد القانونية، وهي تتدرج من حيث القوة القانونية على النحو الآتي: الدستور - القانون العادي - القرار التنظيمي.

أ. الدستور:

يطلق على الدستور اسم القانون الأساسي في الدولة، ويتضمن بوجه عام مجموعة القواعد والأحكام التي تُحدد شكل الحكم في الدولة، وتنظم عمل السلطات فيها، وتنظم علاقاتها فيما بينها وبين الأفراد وضمن حقوقهم وحررياتهم، وعليه، ينبغي على الصائغ أن ينتبه إلى النقاط الآتية:

🌟 توافق وانسجام القانون العادي والقرار التنظيمي مع أحكام الدستور، عملاً بمبدأ سمو

الدستور الذي يقضي بأن تلتزم جميع القواعد القانونية الأدنى بأحكام ومبادئ الدستور

لكونه القانون الأعلى ويأتي على رأس هرم القواعد القانونية في الدولة.

🌟 مراعاة قواعد حجز الاختصاص المقررة بموجب أحكام الدستور:

كثيراً ما يعترض الصائغ قبل الشروع في إعداد مشروع الصك التشريعي ضرورة الإحاطة بالقواعد الدستورية التي تحدد ممارسة الاختصاص، وهذه المسألة تأخذ ثلاث فرضيات يجب مراعاتها وفقاً للوجه الآتي:

– **الفرضية الأولى:** أن يتضمن الدستور على تنظيم موضوعات معينة بموجب أحكام

الدستور ذاته، وهو ما يسمى بحجز الاختصاص الدستوري

وفي هذه الحالة يتعين على الصائغ الالتزام بمقتضى أحكام الدستور، فلا يجوز أن يتضمن التشريع العادي أو الفرعي أحكاماً تجيز التفويض في ممارسة الاختصاص الدستوري، إلا إذا كان الدستور قد نص على ذلك صراحةً.

مثال ذلك: ما ورد في المادة /191/ من دستور عام 2012 التي تنص على أنه: "لرئيس الجمهورية أن يسمي

نائباً له أو أكثر، وأن يفوضهم ببعض صلاحياته"

– **الفرضية الثانية:** أن ينص الدستور على تنظيم موضوعات معينة بقانون أو بعبارة " وفق

القانون " :

وفي هذه الحالة لا يجوز تنظيم تلك الموضوعات إلا بقانون، لأن الاختصاص الدستوري محجوز في هذه الحالة للسلطة التشريعية، فلا يجوز للسلطة التنفيذية مخالفة ذلك من خلال إصدار تشريع فرعي.

مثال على ذلك: نص الدستور في المادة /18/ على أنه " لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا

بقانون".

لذلك لا يجوز فرض الضرائب والرسوم بقرار تنظيمي صادر عن مجلس الوزراء مثلاً.

فالاختصاص هنا يكون محجوزاً للسلطة التشريعية وطبقاً للأداة المحددة بالدستور.

مثال على ذلك: "نص الدستور على أن نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة يكون بمرسوم"

ولا يجوز للسلطة التشريعية في هذه الحالة اتخاذ قرار بنزع الملكية.

– **الفرضية الثالثة:** إذا لم ينص الدستور على تحديد سلطة بعينها لتنظيم

موضوعات معينة:

فالسلطة التشريعية تملك في هذه الحالة الخيار في تنظيم المسألة بالطريقة التي تراها ملائمة ومناسبة وتحديد السلطة المعنية بذلك.

ب. التشريع العادي:

يسمى بالقانون وفقاً للمعيار الشكلي، ويحتل المرتبة الثانية على سلم تدرج القواعد القانونية بعد الدستور، لذا يجب أن تكون أحكامه متوافقة مع أحكام الدستور وغير متعارضة معها، مع الأخذ بالحسبان أن مصطلح التشريع العادي ينسحب على كل من القانون والمرسوم التشريعي.

ويمكن القول إن عملية سنّ التشريع بما يتضمنه من أحكام عامة ومجردة لها صفة الإلزام على أفراد المجتمع، وهذا هو نتاج واقع اجتماعي، فكلما اتسقت أحكام التشريع وراعت في الوقت ذاته بعضاً من المفاهيم والأحكام الرئيسية، كان ذلك تعبيراً عن أن التنظيم القانوني ذو جودة عالية، وهذا يعد مؤشراً قياسي على سيادة دولة القانون.

وهناك مجموعة من الأحكام والمفاهيم التي يجب مراعاتها في التشريع وفق الآتي:

1. أن يشتمل النص القانوني على خاصتي العمومية والتجريد: فهاتان الخاصتان هما قوام

القاعدة القانونية، ويترتب على ذلك:

☀ أن ينطبق النص على الأفراد بصفاتهم وليس بذواتهم.

☀ لا يشترط انطباق النص على عدد كبير من الأشخاص، فضرورة التنظيم قد

تتطلب انطباق النص على شخص واحد، كما هو الحال في حقوق واختصاصات

رئيس الجمهورية.

2. حصر الخروج عن القاعدة القانونية في أضيق نطاق:

فالاستثناء هو خروج عن أصل عام، لكنه يجب ألا يؤدي إلى إهدار خاصية العمومية والتجريد باعتباره حالة تستلزمها طبيعة التنظيم، لذلك لا بد من توفر حالة أو ضرورة تدعو إلى ذلك، كمقتضيات المصلحة العامة، أو لارتباط تنظيم الاستثناء بقوانين أخرى، أو لاعتبارات الأمن القومي، فالاستثناء من هذا النوع يجب أن يفسر في حدوده الضيقة ولا يجوز القياس عليه.

أما الاستثناء الذي يغلب عليه الطابع الشخصي فهو يخل بمبدأ الشرعية القانونية ويجرد القاعدة القانونية من خاصية العمومية والتجريد، لذلك يجب عدم تضمين التشريع هذا النوع من الاستثناء.

3. عدم الإسراف في منح السلطة التقديرية للإدارة في معرض التنظيم:

يتعين على الصانع أن يراعي عند صياغة أي نص يتضمن منح سلطة تقديرية للإدارة وضع الضوابط الكفيلة التي من شأنها أن تحول دون إساءة استعمال السلطة، وبما يضمن التطبيق الحيادي لها، فسلطة الإدارة التقديرية المنقوصة أو الخالية الضوابط هي التي قد ينتج عن ممارستها الإساءة في استعمال السلطة والخروج عن مقتضيات المصلحة العامة، وبالتالي الإخلال بمبدأ المساواة في مرحلة تطبيق القانون.

لذلك لا بد في مرحلة صياغة التشريع من أن يتلائم منح هذه السلطة بضرورة وضع ضوابط للحد من إساءة استعمالها، أو إلزام الإدارة في معرض ممارستها لهذه السلطة بتسبب قراراتها الصادرة في هذا الشأن، مع ضرورة مراعاة خصوصية وطبيعة السلطة التي تمارس في مستوى عالٍ من التنظيم.

ج. القرار التنظيمي (اللوائح بكل أنواعها):

تعتبر اللوائح في نطاق القانون العام تحديداً، /المصدر المكتوب/ الأكثر انتشاراً مقارنة مع النصوص الأصلية (القوانين والمراسيم التشريعية)، وهذه اللوائح تأتي عادة بأحكام تفصيلية تهدف إلى وضع التشريع الأصلي موضع التطبيق العملي.

وتأخذ القرارات التنظيمية عادة شكل اللوائح أو التعليمات التنفيذية، وهي لا تعدو أن تكون أحكاماً قانونية تمكّن المعني بتنفيذ النص الأصلي من تطبيقه على الوجه الأمثل ووفق الغاية التي سُنّ من أجلها، ومن أمثلة هذه اللوائح:

اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات رقم /6/ لعام 2006 الصادرة بالمرسوم التنظيمي رقم /250/

لعام 2006.



ثانياً-التقيد بالنصوص والأحكام الدستورية ذات الصلة:

يجب على الصائغ عند صياغة الصك التشريعي التقيد بالمبادئ الدستورية التي تحكم الموضوع المراد تنظيمه في الصك، وأن تكون نقطة انطلاقه في ذلك النصوص الدستورية الناظمة للموضوع ذاته، والمبادئ الدستورية محددة في الدستور، ويمكن للصائغ الرجوع إليها في كل مرة. وفيما يلي نورد بعض الأمثلة عن المبادئ الدستورية التي تتضمن تنظيماً للشأن العام في سورية:

🌟 **في المجال الاقتصادي:** على الصائغ أن ينطلق عند تنظيم أي أمر يتطلب تنظيمه

إصدار قانون أو مرسوم تشريعي أن ينطلق من المبادئ الدستورية المباشرة المتعلقة

بالاقتصاد وهي أحكام مشار إليها في المواد من /13/ إلى /18/ في الدستور.

🌟 **في المجال الاجتماعي:** يتعين على الصائغ الانطلاق من مواد الدستور المتعلقة بضبط

التشريعات ذات الطابع الاجتماعي وهي أحكام مشار إليها في المواد من /19/ إلى /27/

في الدستور.

🌟 **في المجال التعليمي والثقافي:** يتعين على الصائغ الانطلاق عند صياغة تشريع ينظم

هذه الموضوعات الانطلاق من المبادئ التعليمية والثقافية الواردة في الدستور وهي

المواد من /32/ إلى /28/.

🌟 **في مجال الحقوق والحريات وسيادة القانون:** يتعين على الصائغ عند وضع تشريعات

لتنظيم هذه الموضوعات الانطلاق من الأحكام الدستورية وهي المواد من /33/ إلى

/54/.

ولتوضيح هذه الفكرة نذكر على سبيل المثال بعضاً من النصوص الدستورية التي يتعين

مراعاتها وفهم محتواها:

- المادة / 18 / من الدستور: لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون، وعليه، فإنه لا يجوز بقرار تنظيمي صادر عن مجلس الوزراء مثلاً فرض أي ضريبة أو رسم أو تكليف عام.
- المادة / 15 / من الدستور: نزع الملكية للمنفعة العامة يكون بمرسوم، وعليه، فإنه لا يجوز للسلطة التنفيذية مثلاً نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة بأي قرار أدنى من المرسوم كصدور قرار من وزير.
- المادة / 51 / من الدستور: يحظر تحصيل أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء، وعليه، فإنه لا يجوز تحصيل أي قرار صادر عن السلطة التنفيذية من رقابة القضاء وإعطاؤه صفة الأوبرام.
- المادة / 53 / من الدستور: لا يجوز تحري أحد أو توقيفه إلا بموجب أمر قضائي، وعليه لا يجوز توقيف أحد بموجب قرار إداري صادر عن السلطة التنفيذية مثلاً.



ثالثاً - التقيد بأحكام الاتفاقيات الدولية:

تُعدُّ الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تصادق عليها الجمهورية العربية السورية أحد المصادر المكتوبة للتشريع الداخلي التي يجب على الصائغ مراعاتها عند إعداد الصك التشريعي.

ولابد من التأكيد على أن عدم توافق القوانين الوطنية مع مبادئ وأحكام الصكوك الدولية التي انضمت إليها الجمهورية العربية السورية من شأنه أن يؤدي إلى ظهورها بمظهر من لا يلتزم بتعهداته الدولية، إضافة إلى ما ينتج عن ذلك من تقييمات سلبية تعقب عملية استعراض الجهود الوطنية على المستوى الدولي.

يتعين على الصائغ الاطلاع على كافة الصكوك أو المعاهدات أو الاتفاقات بالصيغ الرسمية كتلك التي تنشر في الجريدة الرسمية أو ينشرها مجلس الشعب أو وزارتنا الخارجية والعدل أو الوزارة المختصة ذات الشأن.

وعليه يجب على الصائغ عند إعداد الصك التشريعي أن يتقيد بما تضمنته الاتفاقيات الدولية التي ترتب التزامات على سورية.

بالإضافة إلى ذلك يمكن مراسلة الوزارة المعنية والاستعانة بها حول إمكانية تقاطع أي اتفاقية دولية مع المشروع الذي يقوم الصائغ بإعداده.

وموضوع مراعاة الاتفاقيات الدولية مكرّس في أكثر من نص تشريعي، ونذكر على سبيل المثال:

✿ المادة/25/ من القانون المدني السوري التي نصت على أنه: " لا تسري أحكام المواد السابقة إلا

حيث لا يوجد نص على خلاف ذلك في قانون خاص أو معاهدة دولية نافذة في سورية".

✿ مادة/ 5- أ/ من قانون العمل رقم /17/ لعام 2010 التي نصت على أنه: ((مع مراعاة أحكام

اتفاقيات العمل الدولية تتولى الوزارة تنظيم العمالة خارج أراضي الجمهورية العربية

السورية بالنسبة للعمال السوريين ومن في حكمهم والعمل على رعايتهم وتأمين حقوقهم بموجب اتفاقيات ثنائية أو جماعية)).



رابعاً-التفيد بمرتكزات السياسة العامة للدولة ومراعاة السياسة التشريعية:

أ. مرتكزات السياسة العامة للدولة:

يتعين على الصائغ مراعاة مرتكزات السياسة العامة للدولة من حيث:

1. تحديد موضوع التشريع والأهداف المراد تحقيقها
2. الاطلاع على القوانين الأخرى النازمة للموضوع ذاته أو التي تتداخل أحكامها مع التشريع المقترح.
3. مراعاة خصوصية الواقع الاجتماعي والاقتصادي في الدولة.
4. تصور الوسائل والحلول الرئيسية الممكنة لتحقيق الأهداف المبتغاة من التشريع.
5. دراسة أثر التشريع على الوقائع المراد تنظيمها.

وعليه، فإن سنّ التشريع بما يتضمنه من أحكام عامة مجردة ينبغي أن يعكس الواقع الاجتماعي والاقتصادي، إذ إن التفيد بذلك يؤدي إلى إنتاج تشريع ذي جودة عالية، يتناسب مع مرتكزات السياسة العامة للدولة.

ب. السياسة التشريعية:

إن التشريع بالأصل هو وليد الحاجة والظواهر الاجتماعية الطارئة أو المتغيرة على المجتمع، والتي تستدعي تنظيمها من خلال سنّ التشريع.

فالسياسة التشريعية تعني خطة الجهة العامة (المعنية بإعداد المسودة الأولية للتشريع، والتي يقع على عاتقها تطبيقه في مرحلة السريان) في ترجمة السياسة العليا للدولة في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال هذا التشريع، ذلك أن التشريع ما هو إلا انعكاس حقيقي للسياسة العليا في الدولة، والتي تكون مستقاة من:

1. المبادئ الدستورية والقوانين الأساسية.
2. الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

3. الفلسفة التشريعية في التجريم والعقاب.

فالساسة التشريعية هي إحدى الضوابط الخارجية لعملية سنّ التشريعات، والمركز الأساسي للموضوعات التي تنظمها.

ولكي نستطيع القول إن هناك سياسة تشريعية واضحة، لابد من مراعاة مجموعة من الضوابط أبرزها ما يأتي:

1. أن يكون التشريع المراد إصداره متوافقاً ومنسجماً مع السياسة العامة للدولة، ويلبي توجهاتها وتطلعاتها.

2. أن يكون التشريع متوافقاً مع البيئة القانونية السائدة في الدولة من حيث التنظيم الشكلي والموضوعي للتشريعات والمصطلحات القانونية المستخدمة، ومن مقتضى ذلك ضرورة الابتعاد عن النسخ شبه الحري في من التشريعات المقارنة.

3. أن يكون هناك تأطير للتشريعات ضمن أنموذج موحد من حيث الشكل، ولا سيما على صعيد القوانين الأساسية من حيث الأحكام الموضوعية التي تتضمنها.

4. اعتماد منهج أو أسس علمية في الصياغة التشريعية.

5. أن تكون هناك دراسة وافية لآثار التشريع على مستوى الكلفة المالية المترتبة على نفاذه أو على مستوى الموارد البشرية التي تتطلبها مرحلة تطبيقه.

6. إذا كان تعديل التشريع يتناول عدداً كبيراً من نصوصه ولا يقتصر على تعديل نصوص بعينها فإنه يتعين إعداد مشروع صك تشريعي جديد يتضمن النصوص النافذة والنصوص المطلوب تعديلها.



خامساً - محاولة الاستفادة من التشريعات المقارنة:

بات معلوماً عدم وجود حدود دولية تحدُّ من نقل المعرفة نتيجة التطور التقني الهائل الذي لحق الحضارة البشرية، وهذا يستدعي ألا تعيش أي دولة بمعزل عما يجري حولها في العالم، فتطور العلاقات الاقتصادية ووجود المنظمات الدولية والجمعيات المتخصصة لكل من أنواع النشاطات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها يتطلب حتماً أن تكون القواعد القانونية على مستوى الدول منسجمة ومتفاعلة.

ومما لا شك فيه أن التشريع لا يجوز أن يُصاغ بمعزل عن التشريعات العربية والأجنبية ذات الصلة، إذ لا بُدَّ من الاطلاع على المتغيرات القانونية، والتعرف على ما أصبح لدى الدول من تشريعات، وبحث أسبابها فيما يخص الموضوع ذاته وبما يعزز توافقه مع التشريعات المقارنة، وهو ما يسهل عملية تطبيقه.

ولم تعد مسألة الاطلاع على القوانين المقارنة محل نقاش، إذ إن " إن التفكير بدون مقارنة، هو ليس بتفكير".

ومن هذا المنطلق لابد للصائغ أن يطلع على القوانين المقارنة التي سبق أن نظمت موضوعاً يريد أن يخوض فيه، ومن المفيد البحث في التشريعات المشابهة للتشريع الذي يعاد النظر في صياغته.

أ. فوائد الاطلاع على التشريعات المقارنة:

لا تخفى الأسباب التي تدفع إلى الاطلاع على التشريعات المقارنة، حيث يمكن الاستفادة من هذا الاطلاع في كثير من النواحي سواء من حيث الشكل أو التقسيم أو حتى من حيث المضمون. بمعنى آخر، يكون الصائغ بعد الاطلاع في حالة فكرية تمكنه من إيجاد مقارن يستند إليه عند وضع الأفكار في المشروع الذي يقوم بصياغته، بحيث يظل منسجماً مع التشريعات المقارنة التي سبق لها تنظيم الموضوع.

وإن عملية الاطلاع على التشريعات المقارنة تمكّن من إبراز الخصائص والميزات في التشريع المقارن، وهل على الصائغ أن يسير على النهج ذاته، أو على نهج شبيهه، أو يمكن أن يختلف مع ما ورد فيها. وإن الاطلاع على التشريعات المقارنة يمكّن الصائغ من الاطلاع على أفضل الحلول التي تعالج موضوع التشريع الذي يتولى صياغته.

فمثلاً، من يريد أن يصوغ قانون الاستثمار في الجمهورية العربية السورية له أن يطلع على التشريعات المقارنة لجهة ما ورد فيها من حلول لكثير من العناصر التي تكون محلاً للصياغة، بالإضافة إلى الاطلاع على الثغرات التي تعاني منها تلك التشريعات لعدم الوقوع بها مجدداً، وكذلك الحال في أنظمة العقود وغيرها من التشريعات التي تأخذ طابعاً عالمياً يتخطى حدود كل بلد.

ب. محاذير البحث في التشريعات المقارنة:

إذا كان الاطلاع على التشريعات المقارنة ضرورة حتمية تُمكن الصائغ من حرية التفكير إلا أنه لا يجوز له أن يقوم بالنقل العشوائي، لأن لكل تشريع بيئة خاصة وطبيعة يعيش فيها، هذا من جهة، وقد يؤثر النقل عشوائياً على صيغة المشروع، ويمكن أن يجعله غير منسجم مع التشريعات الأخرى النافذة من جهة ثانية.

في جميع الأحوال، ينبغي التدقيق في المجال الذي يبحث فيه الصائغ في التشريعات المقارنة، فيما إذا كان هو المجال المقصود ويحقق المبررات والأهداف ذاتها التي دعت المشرع في بلد المقارنة إلى إصدار تشريع، وهذه مسألة تعد غاية في الأهمية.

وغني عن البيان أنه يجب التركيز على مراعاة الذاتية السورية وما يناسب البلد عند صياغة مشروع الصك التشريعي، وذلك في ضوء واقع البلد وإمكاناته التي يمكن ألا تكون متحققة أو متطابقة مع إمكانات البلد أو البلدان التي يتم الاطلاع على تشريعاتها، وفي مثل هذه الحالات يُحذّر من الاقتباس الكامل أو النقل الحرفي للقواعد التشريعية.

وختاماً، إن تزويد الصائغ بجميع المعلومات عن التشريعات المماثلة للتشريع المطلوب إعداده، يساعد في إنجاز المشروع ويهيئ المناخ لأنسجام المشروع مع التشريعات الأخرى، كما يُمكن اعتبار البحث في التشريعات المقارنة نواة استرشادية للصائغ يمكن أن ينطلق منها في إعداد مشروع الصك التشريعي.



سادساً - محاولة الاستفادة من الاجتهادات القضائية وآراء الفقهاء:

أ. الاجتهادات القضائية:

للسلطة القضائية دور كبير في وضع التشريعات، ولكن ليس بصفة رسمية ومباشرة، وإنما تأخذ هذه السلطة دور الملمهم أو من يضع المبادرة لوضع التشريع، حيث إن السلطة القضائية تُعدُّ الجهة الأساسية التي يمكن أن تكشف خفايا القانون وعيوبه من خلال الدراسات المتعمقة له أثناء التطبيق، فهي التي تستطيع تشخيص حالته من حيث السلامة أو عدمها.

وهناك من يقول إن القاضي يصنع التشريع، ومعنى ذلك أن القاضي من خلال تطبيقه للنصوص القانونية في القضايا التي تعرض عليه يقوم بتفسير هذه النصوص والإضاءة على الغموض الذي يمكن أن يعتريها، أو النقص الحاصل في صياغتها، أو عدم إحاطتها الكاملة بالموضوع الذي تعالجه.

وإن مراجعة الأحكام القضائية والوقوف على ما انتهت إليه من مبادئ بصدد التشريعات التي تطبق يُعدُّ منهالاً للصائغ للإحاطة بمفردات الفكرة التي سوف يتولى صياغتها. ومن هذا المنطلق يجب التأكيد على ضرورة مراجعة السياسة القضائية حول تطبيق معين قبل البدء بصياغة التشريع.

ويمكن تعريف الاجتهاد القضائي بأنه مجموع الحلول القانونية التي تستنبطها المحاكم بمناسبة فصلها في المنازعات المعروضة عليها، كما يمكن تعريفه بأنه مجموعة القواعد الموضوعية التي تستنبط من استقرار أحكام المحاكم على اتباعها في القضايا كافة التي تتولى أمر النظر فيها، واستطاعت الاجتهادات القضائية أن تفرض نفسها على المشرع، لا سيما بتحويل ما تضمنته من مبادئ إلى نصوص قانونية صريحة.

ولا تقتصر فائدة الإلمام بالأحكام القضائية في موضوع معين على معرفة المبادئ التي يضعها القضاء، وإنما هي لازمة لمعرفة كيف تفسر المحاكم نصوص القوانين.

وعليه، فمن الضروري عند العمل على صياغة تشريع جديد، الاسترشاد بما استقر عليه القضاء من أحكام فيما يخص الموضوع المراد التشريع له، ويُمكن أن يكون ذلك بتحديد التشريعات التي تكون محلاً لاجتهادات وتطبيقات قضائية.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا تكون كل القوانين محل تفسير أو اجتهادات أمام المحاكم، لأن بعض القوانين تنفذ وتُنشر وتطبق وتُلغى ويمكن ألا تعرض على المحاكم لتطبيقها أو تفسيرها.

وبالتالي يُفضل أن يستعرض الصائغ تلك الاجتهادات للاستفادة منها على نحو مباشر أو غير مباشر.

ب. آراء الفقهاء:

يندرج ضمن إطار البحث في دور الفقه في صناعة التشريع عدة تساؤلات منها: هل للفقه مساهمة في صناعة التشريع؟ وما هي حدود هذه المساهمة؟ وكيف تكون هذه المساهمة؟ ... الخ.

مهمة الفقه:

يقوم الفقهاء بدراسة وتحليل النصوص القانونية من أجل الوصول إلى القصد الحقيقي من وضعها، ومن ثم إزالة الشك أو الغموض الذي يحيط بها، ويختص الفقه ببيان ما تنطوي عليه تلك النصوص من قصور أو نقص، واكتشاف البدائل لسد هذا القصور أو ذلك النقص.

والفقيه في معرض دراسته للأحكام القانونية وإلقاء الضوء على جوانبها كافة، يستعين بدراسة أحكام القضاء ذات الصلة بالنصوص محل الدراسة والتحليل وذلك في كافة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي وضعت في ظلها هذه النصوص، كما يستعين الفقهاء بالدراسات القانونية المقارنة.

مما تقدم كله، يلاحظ أن للفقه أثراً ملموساً على كل من المشرع والقاضي من الناحية القانونية، إذ إن ما يقوم به يقدم نوعاً من الإرشاد لكل منهما في معرض اقتراح ما يراه ملائماً لمعالجة حالة معينة.

❁ فوائد الاطلاع على آراء الفقهاء:

يؤدي الفقه دوراً أساسياً في إيجاد الحلول القانونية للمسائل القانونية التي تبرزها المشكلات في التطبيق العملي، وبالتالي فإن عمل الفقه لا يستهان به، ويؤثر على المشرع في وضع القانون، ويمكن أن يأخذ المشرع بالأفكار أو يتبناها أو يستفيد منها على الأقل وأن تكون له خارطة طريق عند إعداده للتشريعات.



سابعاً - مراعاة فكرة الأمن القانوني:

يعدّ طول عمر التشريع سمة أساسية له لأسباب متعددة منها الإجراءات والتحضيرات التي يتطلبها إعداد التشريعات وإصدارها والحفاظ على استقرار المراكز القانونية في التشريعات النافذة.

والأمن القانوني يعني ضرورة تحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة بهدف نشر الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية من أشخاص قانونية عامة وخاصة.

ويهدف الأمن القانوني أساساً إلى عدم المباغته في سن التشريعات أيّاً كان مسماتها، لأن ذلك يتنافى ومفهوم الاستقرار الواجب كفالتة في التصرفات والمعاملات والمراكز.

ويتفرع عن ذلك النتائج التالية:

أ - عدم الرجعية في إصدار التشريعات:

يعدّ مبدأ عدم رجعية التشريعات مبدأً دستورياً أساسياً، فالمبدأ العام هو أن التشريع يحكم الوقائع والموضوعات الناشئة أو التي قد تنشأ في ظله، ووفقاً لهذا المبدأ فإن سريان التشريع يكون: إما من تاريخ نشره، أو من اليوم المحدد الذي يلي تاريخ النشر، وهو ما يسمى بمبدأ الأثر الفوري للقوانين.

لذلك، وتطبيقاً لمفهوم الأمن القانوني، يجب التحرز دائماً وعدم النص في التشريع على سريانه بتاريخ سابق لنشره، لأن ذلك قد يؤدي إلى زعزعة استقرار المراكز القانونية التي نشأت وترعرعت في ظل قواعد قانونية صحيحة.

إلا أنه، وخروجاً عن المبدأ المذكور، أجازت الدساتير سريان التشريعات بأثر رجعي عندما تقتضي طبيعة الموضوع المعالج ذلك، دون أن يشمل ذلك التشريعات الجزائية.

ب - التزام سياسة التدرج في تغيير الواقع الذي ينظمه التشريع:

إذا كان من شأن التشريع إدخال تعديلات جديدة على التشريع القائم، وكان من شأن هذه التعديلات ضرورة توفيق أوضاع المخاطبين بأحكامه وفقاً لما قضت به نصوصه، فإنه من باب أولى منح المخاطبين مدداً زمنية معقولة تتناسب مع توفيق أوضاعها، ويتعين على الصائغ مراعاة هذه الناحية عند إعداد النصوص المتعلقة بها.

ج - الالتزام بمراعاة دواعي الاستقرار والثبات النسبي للتشريع:

إن إجراء التعديلات والتغييرات المتلاحقة في مدد زمنية قصيرة والطارئة على التشريع، من شأنه زعزعة الثبات النسبي المفترض للقاعدة القانونية، لذلك فإن أي تعديل على التشريع يستلزم أن يكون مرهوناً بالظروف الطارئة أو المتغيرة وبالدراسة المتأنية، إذ إن التعديلات الكثيرة تؤدي إلى فقدان الثقة بالتشريعات وزعزعة ما ينبغي أن تتصف به من ثبات.

خلاصة القول، إن تطبيق فكرة الأمن القانوني تعد ميزة إيجابية في مجال إعداد التشريعات، وعلى الصائغ مراعاة ما سبق إيراده من ضوابط لضمان نجاح هذه المهمة.



الفصل الثاني

الضوابط الداخلية للصياغة التشريعية

بعد أن تم شرح وتوضيح الضوابط الخارجية التي ينبغي على الصائغ التقيد بها، يأتي الحديث عن الضوابط الداخلية، وهي مجموعة من المعايير التي من شأنها تحقيق وظيفة مزدوجة: الأولى تحسين البناء الداخلي للنصوص القانونية، والثانية ضبط كل جملة قانونية بدقة تجنباً لوقوع القائمين على تنفيذ القانون وتطبيقه في الالتباس والخطأ في التأويل.

تضمن الدليل في الفصل الأول منه عرض الضوابط الخارجية التي من شأنها ضمان الإطار العام للتشريع، وفيما يلي شرح وتوضيح للضوابط الداخلية التي تتناول البناء الداخلي التفصيلي للمشروع. وتمثل بما يلي:

(الأسباب الموجبة، المذكرة الإيضاحية، أهداف القانون، التعريفات، قواعد إحداث الجهات العامة، التقسيم والتبويب الشكلي، قواعد إنشاء الجملة القانونية، الأحكام المكملّة).

أولاً- الأسباب الموجبة:

أ. مفهوم الأسباب الموجبة:

الأسباب الموجبة هي مجموعة من الأفكار التي تعتبر الدافع لتنظيم الموضوع تشريعياً، وتؤدي أهمية كبرى في تهيئة الوقائع التي تُظهر المصالح المرغوب في حمايتها أو تنظيمها بموجب أي تشريع، وعلى أساس هذه الوقائع تقوم مهمة المتخصصين في المراحل اللاحقة في تحويل الأسباب الموجبة إلى قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة.

وبغية إعداد أسباب موجبة تلبى الهدف منها، يتطلب الأمر أن يقوم المعنيون من ذوي الكفاءات والتخصص بصياغتها باستخلاص هذه الأسباب من مرتكزات السياسة العامة للدولة بكل مفرداتها الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية والأمنية، ليأتي التشريع لاحقاً وقد عكس هذه المفردات كلاً على حدة.

وتتطلب مرحلة إعداد الأسباب الموجبة توفير الكفاءات المختصة بموضوع الحاجة، التي تستوجب التنظيم القانوني لتشريع معين من جهة، وكذلك الكفاءات ذات الخبرة والمعرفة بالسياسة العامة للدولة في مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى خبراء في علم القانون في فروعته المختلفة.

وتظهر الأسباب الموجبة عادة على شكل مذكرة رسمية، تُشرَحُ فيها المبررات التي شاهدها المعنيون بتطوير وتنفيذ السياسة العامة للدولة، ورأوا من حيث النتيجة إما ضرورة تنظيمها ابتداءً بتشريع، أو تعديل التشريعات القائمة بما يتناسب مع التوجهات الإصلاحية للدولة في شتى مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والإدارية.

ب. الضوابط الشكلية لصياغة الأسباب الموجبة:

بالنظر إلى الدور المهم الذي تقوم به الأسباب الموجبة فإن هناك مجموعة من الضوابط القانونية والتنظيمية التي تعتبر الإطار العام للأسباب الموجبة.

وفي هذا السياق ينبغي الإشارة إلى أحكام المادة/2/ من المرسوم التشريعي/43/ تاريخ 1/9/1971 التي ألزمت بأن يصار إلى تنظيم المراسيم التنظيمية والعادية والمراسيم الأخرى بالاستناد إلى أسباب موجبة معللة يوافق عليها رئيس مجلس الوزراء وموقعة من الوزير المختص. وتؤدي أحكام المواد/142- 144/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب دوراً مهماً لكونها تؤكد أن يكون مشروع القانون مرفقاً بأسبابه الموجبة، وتبدأ المداولة بمذكرة عامة في أسبابه الموجبة، وهذا دليل آخر على أهمية الأسباب الموجبة باعتبارها ورقة تحضيرية ترافق مشروع القانون. وأخيراً وليس آخراً، تم التأكيد على أهمية الأسباب الموجبة من خلال كتاب رئاسة مجلس الوزراء رقم/3267/1 تاريخ 15/3/2017 الذي يحيل جميع الجهات العامة للأخذ بمضمون نموذج يتضمن قواعد عامة في صياغة الصكوك التشريعية والمراسيم والقرارات الإدارية، ومن جملة هذه القواعد العامة:

(أن توضح الأسباب الموجبة مبتغى التشريع، والأهداف التي يرنو إليها بشكل واضح لا لبس فيه ولا غموض، وليس بالضرورة أن تكون الأسباب الموجبة مقتضبة أو قاصرة عن البيان، أو أن فيها من الإسهاب والتفصيل ما يدعو إلى الملل، بل يجب أن تكون سلسلة وبسيطة وأن تكتب بإيجاز غير مخل وبدقة، وألا تتضمن عرضاً لمواد وردت في المشروع كما هي).

ثم تختم مذكرة الأسباب الموجبة بذكر اسم الوزير في الجهة اليسرى من الصفحة، وذكر اسم السيد رئيس مجلس الوزراء في منتصف الصفحة مسبقاً بعبارة "موافق" وذكر التاريخين الهجري والميلادي.

ج. أهمية الأسباب الموجبة:

صحيح أن الأسباب الموجبة ليست جزءاً من الأحكام القانونية للمشروع، إلا أنها تؤدي دوراً مهماً في تفسير النص القانوني وبيان أسباب صدوره، وعليه، يمكن إجمال فوائدها في النقاط الآتية:

✧ تمثل الأسباب الموجبة المبررات التي يقدمها واضعو التشريع لإقناع الهيئة التشريعية بضرورة إصداره.

✧ هي أمر ضروري وتعد إحدى العناصر المكونة للتشريع، على الرغم من أنها لا تدخل في صلبه بمفهوم الأحكام القانونية.

✧ لها أهمية كبرى في بيان وتحديد المصالح المطلوب حمايتها أو تنظيمها بموجب تشريع.

✧ تمكن الأسباب الموجبة من التعرف على نية المشرع الحقيقية من التشريع.

د. ضوابط إعداد مذكرة الأسباب الموجبة:

يتعين على الصائغ عند إعداد مذكرة الأسباب الموجبة أن يتقيد بمجموعة من الضوابط بغية تحقيق الغاية المرجوة من المذكرة، وفيما يلي إشارة إلى أهم الضوابط:

✧ عدم الإطالة في الأسباب الموجبة ووضع أسباب موجبة مختصرة وواضحة.

✧ عدم تضمين عبارات مبهمه وغامضة.

✧ عدم وضع عبارات لا تخدم الغاية من التشريع وتخرج عن الغرض المرجو منه.

✧ تفادي السرد الممل والإسهاب وتكرار الأفكار.

هـ. محتوى مذكرة الأسباب الموجبة:

إن أهم الأفكار الرئيسية التي يجب أن تتضمنها المذكرة تُلخّص بالآتي:

✧ شرح وبيان مضمون التشريع النافذ.

✧ عرض الأوضاع القانونية القائمة والسارية المفعول، والتي يمكن أن نخلص من

خلالها إلى بيان عدم قدرة التشريع النافذ على مواكبة التطور في قطاع ما أو

تصحيح وضع قانوني قائم.

✧ عرض الظروف التي أدت إلى إعداد المشروع.

✽ بيان خلفيات وضع المشروع والغاية منه، وتشمل المعلومات والدوافع التي تساهم في

تسهيل عملية تطبيق النص وتوضيحه.

✽ شرح الأحكام القانونية المستحدثة بموجب المشروع.

✽ معالجة أمور مستجدة أو حالات طارئة تستوجب تنظيمها بتشريع.

ويمكن الوصول إلى نموذج موحد للأسباب الموجبة من خلال التعميم على الجهات العامة

لتضمن الأسباب الموجبة للتشريعات المعدة من قبلها ملامح أساسية ومحاور ضرورية على نحو

مستقل.



ثانياً-المذكرة الإيضاحية:

أ. تعريفها وأهميتها:

تعد المذكرة الإيضاحية وثيقة مهمة أخرى إلى جانب الأسباب الموجبة في بعض الحالات التي تستلزم وجودها، ووظيفتها تلخيص مشروع القانون، وتمكين أعضاء السلطة التشريعية من فهم موضوع مشروع القانون لكون المذكرة الإيضاحية تقدم وصفاً عاماً ومختصراً لمحتويات مشروع القانون، وتوصيفاً للمحتوى توصيفاً محايداً ومجرداً، وتعبيراً بأسلوب واضح من خلال استعمال عبارات ومصطلحات مألوفة.

وهذه المذكرة غالباً ما ترفق مع صكوك تشريعية من نوع قانون بالمعنى الدقيق، وإن كانت لا تدخل في صلب النصوص المكونة للتشريع.

ب. محتوى المذكرة الإيضاحية:

يتعين على الصائغ عند إعداد المذكرة الإيضاحية مراعاة أن يكون محتواها مختلفاً عن محتوى مذكرة الأسباب الموجبة، لذا يجب أن يكون هناك سرد تسلسلي منطقي عند إعداد المذكرة الإيضاحية، وهناك شبه اتفاق على أن هناك جملة من المعلومات يجب أن توضع في المذكرة الإيضاحية، منها:

✿ تحديد محاور المشروع وما يجب أن يتضمنه من حيث التسمية والهدف.

✿ علاقة المشروع بالتشريعات الأخرى من حيث انسجامه معها أو تعارضه أو غير ذلك.

✿ ويمكن الوقوف على بعض التجارب المقارنة لبيان أوجه الشبه والاختلاف، وطريقة

المعالجة، وبيان الأثر المالي أو الاقتصادي الذي يترتب على صدوره، وتتضمن أيضاً

توصيفاً عاماً للمشروع وغير ذلك.



ثالثاً-أهداف الصك التشريعي:

انطلاقاً من أن صياغة الصك التشريعي ليست هدفاً بحد ذاتها بقدر ما هي وسيلة لتحقيق أهداف، يتعين على الصائغ والحال كذلك أن يوضح وبدقة الأهداف المتوخاة من إصدار التشريع والانعكاسات الايجابية لذلك على الموضوع محل التشريع.

أ. أهمية إيراد أهداف الصك التشريعي:

إن ذكر أهداف التشريع في مشروع الصك التشريعي يكمن في استخلاص المقاصد المباشرة المراد تحقيقها من خلال مشروع الصك التشريعي، وذكر الأهداف في مشروع الصك التشريعي ليس أمراً ملزماً دائماً، بل يرتبط بعدة معايير، أهمها طبيعة وأهمية الموضوع الذي ينظمه التشريع، فقد توجد موضوعات تحتاج إلى تحديد الأهداف الخاصة بها بدقة.

مثال على ذلك: المادة /2/ من قانون التشاركية رقم/5/ لعام 2016 (يكمن في تحقيق أغراض معينة تتعلق بتمكين القطاع الخاص من المشاركة في أعمال محددة، وضمان الشفافية وتكافؤ الفرص وجودة الخدمات المقدمة).

ب. ضوابط تحديد الهدف:

تقوم الصياغة الجيدة على تضافر عناصر أساسية تضمن فهم الأهداف التي يرمي التشريع إلى تحقيقها، لذا يتعين على الصائغ بذل الجهد الكافي في الدراسة، وتحليل المذكرة لفهم تلك الأهداف فهماً دقيقاً، ويكون ذلك من خلال ما يلي:

✪ يتعين على الصائغ إجراء البحث التمهيدي والمشورة الفنية حول الموضوع الذي يتناوله

مشروع الصك التشريعي، ويكون ذلك من خلال التواصل مع جهات متخصصة حول

الموضوع بغية تكوين فكرة عنه، ومن ثم فهمه وتوجيه الأسئلة المحددة لمقدم المشروع.

✪ يمكن للصائغ أن يتبع أسلوب طرح الأسئلة على نفسه وعلى المعنيين بمشروع الصك

التشريعي لاستخلاص أهدافه، ومن هذه الأسئلة:

– ما المشكلة المراد حلها؟

– ما الذي تريد الجهة مرسله المشروع تحقيقه؟

– ما هو النطاق الموضوعي والشخصي لمشروع الصك التشريعي؟

إن الإجابة على هذه الأسئلة تمكن الصائغ من صياغة أهداف مشروع الصك التشريعي بطريقة سهلة ودقيقة.



رابعاً - التعريفات:

تُدرج أغلب التشريعات في مستهلها مادة لتعريف المصطلحات والمفردات المستخدمة في متن التشريع، توضح فيها المعاني المقصودة بتلك المصطلحات. ويكمن الغرض من ذلك في تحري الدقة باستخدام المصطلح، واستبعاد ما لا يقصده المشرع، ويستخدم المشرع مفردة «التعريفات» عنواناً لهذه المادة الاستهلالية.

أ. أهمية إيراد مادة التعريفات:

إن حرص الصائغ على إيراد مادة استهلالية للتعريفات (عندما يتطلب موضوع الصك التشريعي ذلك)، يؤدي إلى تحقيق الأهداف المباشرة الآتية:

☀ تساعد على الإيجاز وتجنب التكرار في التشريع، فمن خلال هذه المادة يتم بيان المقصود بكلمات وعبارات معينة سيكرر استعمالها في التشريع، وهو يغني عن بيان المقصود بها في كل مرة يتم استعمالها فيها.

☀ تساعد على الثبات في استعمال الكلمات والعبارات في كل مرة تبرز الحاجة إلى استعمالها.

☀ توضيح المعنى المتعلق بمصطلح غير متعارف عليه، فإذا لزم استخدام مصطلحات غير مألوفاً كالمصطلحات الفنية المتخصصة فيجب في حالة تكرار استعمالها في التشريع إدراج تعريف لها في المادة المتعلقة بتعريف المصطلحات، وفي حالة عدم تكرار استعمالها تعريف المقصود بها في الموقع ذاته الذي استخدمت فيه.

☀ ضبط وتحديد ما يقصده المشرع من كلمة أو مصطلح استخدم في مواده، إذ إن ذلك يؤدي إلى نتيجة حتمية تتجسد في تجنب الفهم والتفسير الخاطئين من القائمين بتطبيق القانون، حيث إن تطبيق القانون ينبغي أن يكون قائماً على الانتظام في تطبيقه بالمعنى ذاته على المخاطبين به كافة.

ب. موقع مادة التعريفات في مشروع الصك التشريعي:

نؤكد على أن إيراد مادة التعريفات يعد أمراً اختيارياً، بحيث يتوجب على الصائغ تقدير ضرورة ذلك من عدمها، وفي حال توصل الصائغ إلى قناعة بضرورة إدراج مادة التعريفات يتعين عليه عندئذ إدراج هذه التعريفات في أول مادة من مشروع الصك التشريعي.

ج. أساليب صياغة مادة التعريفات:

يلجأ الصائغ عادةً لعدة أساليب لصياغة مادة التعريفات، فقد يختار الأسلوب المختصر في صياغة بعض العبارات والجمل الطويلة.

مثال على ذلك: يستخدم كلمة "الوزارة" بدلاً من عبارة "وزارة التجارة الداخلية وحماية المستهلك"،

فيكون الهدف منها الاختصار.

وقد يستخدم أسلوب التوضيح لبيان مدلول بعض المصطلحات الفنية التي تحتاج إلى بيان معناها والمقصود منها.

مثال على ذلك: تعريف "الميل البحري"

وعادة ما تبدأ مادة التعريفات بالعبارة التالية:

"يقصد بالكلمات والعبارات الواردة في هذا (التشريع) المعنى المبين بجانب كل منها".

د. أبرز ضوابط صياغة التعريفات:

على الصائغ عند قيامه بصياغة التعريفات التقيد بمجموعة ضوابط أهمها:

☀️ الاهتمام بتعريف كلمة أو عبارة يتكرر استعمالها في المشاريع، أما الكلمة أو العبارة

المستعملة لمرة واحدة، فيتم تعريفها من خلال المادة التي استعملت فيها.

☀️ تجنب إدراج تعريف غريب بعيد عن المعنى المعروف لكلمة أو عبارة.

☀️ عند تعريف كلمة أو عبارة، ينبغي الثبات على استعمالها وفق التعريف المبين لها في

مادة التعريفات أينما وردت هذه الكلمات أو العبارات في التشريع.

وهناك ثلاث طرق لترتيب المصطلحات المُعرفة:

- الأولى: بحسب أهمية المصطلح في القانون.
- الثانية: ترتيبها بحسب الترتيب الأبجدي.
- الثالثة: بحسب أسبقية ورودها في القانون.

ويفضل اعتماد طريقة أهمية المصطلح.



خامساً - قواعد إحداث الجهات العامة:

لم يتضمن الدستور أحكاماً تعالج مسألة إحداث الجهات العامة في الدولة، وهو ما استدعى تصدي المشرع لتحديد نوع ومستوى الصكوك التي تحدث بها الجهات العامة تبعاً لوظيفتها واختصاصها، وهذا ما كان فعلاً بالمادة /2/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004:

☀ تحدث الجهات العامة ذات الطابع الإداري بقانون.

☀ تحدث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بمرسوم.

☀ تحدث البلديات ووحدات الإدارة المحلية وفقاً للقوانين والأنظمة ذات الشأن.

وعليه، يتضح أن المشرع قد حدد صراحة نوع الصك اللازم لإحداث الجهات العامة، ومميز بين الجهات العامة ذات الطابع الإداري (وتحدث بقانون أو مرسوم تشريعي) وبين تلك ذات الطابع الاقتصادي (تحدث بمرسوم).

ويجب على الصائغ أن يراعي في عملية الإحداث القواعد الآتية:

☀ يجب أن ترد في بداية القانون عبارة /تُحدث/ (وزارة -هيئة -مؤسسة شركة....) وفق

الأداة القانونية التي سبق الإشارة إليها.

☀ في حال كون الجهة المحدثة ستحل محل جهة قائمة، وكذلك في حالة الدمج بين

الجهات العامة، يجب أن يتضمن النص القانوني عبارة تفيد بذلك وبحلول الجهة

الجديدة محل الجهة القائمة في الحقوق والالتزامات.

مثال: تحدث في الجمهورية العربية السورية هيئة عامة ذات طابع إداري..... وتحل محل الهيئة أو

الجهة القائمة في مالها من حقوق وما عليها من التزامات.

✪ يُعتبر منح الشخصية الاعتبارية للجهة العامة المحدثة أحد المقومات الأساسية لتلك الجهة، ويعد من مستلزمات الشخصية الاعتبارية أيضاً منحها الاستقلال المالي والإداري، ووجود موازنة مالية مستقلة.

✪ يجب النص عند الإحداث على إلغاء الجهة السابقة أو إلغاء التشريع المتضمن إحداثها، حتى لا يكون هناك ازدواج في الإحداث، ويكون ذلك في الأحكام الختامية للتشريع.

✪ يجب الإشارة في متن التشريع المتضمن إحداث جهة جديدة إلى تنظيم أوضاع ووظائف العاملين الدائمين والمؤقتين في الجهة السابقة الملغاة، ومن المقتضى أن يستخدم الصاغ في هذا السياق النص الآتي:

(يعد جميع العاملين الدائمين منقولين حكماً مع شواغرهم إلى الجهة المحدثة بموجب أحكام هذا القانون أو المرسوم، وبأوضاعهم وفتاتهم وأجورهم ذاتها، ويحتفظون بقدمهم المؤهل للترقية، ويستمر العاملون المندوبون والمؤقتون والموسميون بأوضاعهم الحالية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة).



سادساً - التقسيم والتبويب الشكلي للصك التشريعي:

يعد التبويب الشكلي للتشريع من الأولويات التي يجب على الصائغ القانوني الالتزام بها، حيث إن حسن تبويب مشروع الصك التشريعي من شأنه أن يضع القارئ أمام أفكار منظمة وتسلسل منطقي لأحكام التشريع.

وفيما يلي أهم النقاط التي يتعين مراعاتها عند التبويب الشكلي لمشروع الصك التشريعي:

أ. تقسيم وتبويب نصوص التشريع:

يتطلب إعداد هيكل مشروع التشريع، تحديد الموضوعات التي يتناولها المشروع، مع بيان أسسها ومبادئها، ثم توزيع هذه الموضوعات على تقسيمات وتفريعات، بقصد بناء الهيكل العام للمشروع، وتحقيق الترتيب والانسجام والتنسيق بين موضوعات المشروع، وفي سبيل ذلك يجب مراعاة النقاط الآتية:

🌟 النصوص العامة تأتي قبل النصوص الخاصة.

- مثال ذلك: هناك نصوص في قانون الشركات تشمل جميع أنواع الشركات وهي تعتبر أحكام عامة تليها نصوص خاصة بكل شركة من الشركات.

- مثال آخر: ما ورد بخصوص غرامات التأخير في نظام العقود الموحد حيث ترد القاعدة العامة ثم ترد فيما بعد القواعد الخاصة المتممة لها

🌟 النصوص الأهم تأتي قبل النصوص الأقل أهمية.

🌟 النصوص الدائمة تأتي قبل النصوص المؤقتة.

ب. ويمكن تقسيم مواد التشريع إلى مجموعات، تضم كل مجموعة عدداً من المواد التي تعالج موضوعاً متكاملاً، أي تعتبر كل مجموعة وحدة في الموضوع، ففي هذه الحالة يفضل ضم المواد ضمن فصل واحد.

ج. وهناك فصولٌ في التشريع تجمعها وحدة الموضوع بالمعنى العام، فيفضل جمع هذه الفصول ضمن باب واحد من أبواب التشريع.

د. وتؤدي العناوين دوراً مهماً في تبويب التشريع، فهي أداة مفيدة لجعل التشريعات أوضح وأسهل، ويستحسن استعمال العناوين في الأبواب الرئيسية للتشريعات الطويلة، ومع ذلك فإنه ينصح بعدم وضع العناوين إلا للأبواب المهمة، ويفضل أن يكون العنوان قصيراً وشاملاً ومعبراً بحيث يساعد القارئ على إيجاد ما يبحث عنه سريعاً، على ألا يتضمن العنوان جميع ما يرد في النص.

هـ. ولا يعتمد على العنوان لحمل معنى لم يرد ذكره في النص، وذلك تحقيقاً لقاعدة مهمة في فن الصياغة التشريعية تتمثل بما يسمى (الانسجام التشريعي)، ويجب تقسيم موضوع الصك التشريعي إلى الأقسام التي تتناسب معه، مع ترقيم موادّه بحيث يتم تقسيم التشريع إلى أبواب: ويحدث ذلك في التشريعات الكبرى، كما هو الحال في قانون العقوبات مثلاً.

فيجب أن يكون الصك التشريعي مقسماً إلى أبواب، ثم تقسم الأبواب إلى فصول، والفصول إلى فروع، ثم تأتي المواد، التي قد تقسم بدورها إلى فقرات، والفقرات إلى بنود، وذلك على النحو الآتي:

- الأبواب: وتقسّم إلى فصول، وينبغي أن يعكس عنوان كل باب منها جوهر عناوين جميع الفصول التي يتضمنها.
- الفصول: وتندرج تحتها فروع، وينبغي أن يعكس عنوان كل فصل منها جوهر عناوين الفروع المتفرعة منه.
- الفروع: وتقسّم إلى أجزاء، على أن يعكس عنوان كل فرع عناوين ما يتضمنه من أجزاء.

- المواد: وهي صلب أحكام التشريع، وتحمل أرقاماً متسلسلة (المادة1، المادة2...) ويتم تقسيم المواد بحسب ما يلي إلى:
- الفقرات: وتكون في شكل حروف أبجدية، وفق حساب الجمل، كل حرف بين قوسين اثنين، على الشكل الآتي: (أ) وهكذا (أبجد هوز حطي كلمن سعفص قرشت ثخذ ضغظ).
- وفي حال تجاوز عدد فقرات المادة عدد الأحرف الأبجدية يتم استمرار التعداد بتكرار الحرف.

مثال: (أ، ب ب ب...).

- البنود: وتحمل أرقاماً متسلسلة موضوعة بين قوسين، توضع فيها الأحكام المستقلة ذاتها التي تعالج مسألة بعينها، فإذا كانت تحتوي مثلاً على أي حكم عام ينسحب على أكثر من حالة، أو يشترط لانسحابه توفر عدد من الشروط، فيجوز أن تقسم إلى شرائح.

ملاحظة هامة:

1. تجدر الإشارة إلى أنه ليس من الواجب أن يضم التشريع كل ما سبق بيانه من التقسيمات، وإنما يتوقف ذلك على حجمه ومدى الحاجة إلى تقسيمه على نحو ما سبق، فمن الممكن أن يبدأ التشريع بفصول، ومن الممكن ألا يكون للتشريع أي تقسيم؛ إذ يتوقف الأمر كما ذكرنا على حجم التشريع.
2. عند تعديل تشريع قانوني يتم اتباع التقسيمات التي كان التشريع القائم المراد تعديله قد اعتمدها، ولو كانت تخالف ما هو مبين في هذا الدليل، وذلك حفاظاً على بنية التشريع المراد تعديله.



سابعاً - قواعد إنشاء الجملة القانونية:

إن الصياغة التشريعية بمفهومها العام هي تحويل المادة الأولية للفكرة إلى قواعد قانونية ملزمة وصالحة للتطبيق، وهنا يقع على عاتق من يصوغ ويعدّ مشروع الصك التشريعي مهمة التعبير عن الأحكام القانونية بلغة سليمة واضحة ومختصرة، وهذا يستدعي اختيار الكلمات المعبرة عن المعنى المقصود بإتقان، والوضوح في استخدام الجملة التشريعية بطريقة لا تحمل أي تأويل أو تفسير، وفيما يأتي تفصيل ذلك:

أ. المعايير الموضوعية في بناء الجملة القانونية:

1. استخدام جمل قصيرة:

من الضروري للصائغ التعبير عن الأحكام القانونية بجمل قصيرة، وذلك بصياغة كل حكم قانوني بأقل عدد من الكلمات والابتعاد عن استخدام الجمل الطويلة التي من شأنها أن تؤدي إلى غموض الحكم القانوني.

وإذا تعذر التعبير عن الحكم القانوني بجملة قصيرة واضحة، يمكن استخدام عدة جمل قصيرة تفصل بينها علامات الترقيم، أو وضع عدة جمل قصيرة ضمن فقرات وبنود متسلسلة على نحو مترابط تكون في مجموعها فكرة واحدة واضحة ومترابطة وسهلة الفهم، وإذا لم تف الجمل القصيرة الغاية من التعبير عن الحكم القانوني، يمكن استخدام الجملة الطويلة شريطة أن تكون واضحة ومفهومة بالنسبة للمعنيين بالتشريع.

2. استخدام الفعل المبني للمعلوم، والابتعاد ما أمكن عن الفعل المبني للمجهول:

إن استخدام الفعل المبني للمعلوم من شأنه أن يحدد الشخص أو الجهة المطلوب منها القيام بالفعل بدقة، فكتابة الجملة باستخدام فعل مبني للمعلوم من شأنه أن يحدد الفاعل بوضوح، وذلك بخلاف الفعل المبني للمجهول، الذي لا يبين مباشرة الجهة أو الشخص المطلوب منه تنفيذ الفعل، فيجعل ذلك الجملة مشوبة بالغموض وعدم الوضوح.

مثال: الجملة: ((إذا أهمل المدير دعوة الهيئة العامة للاجتماع جاز لكل شريك أن يطلب من الوزارة توجيه الدعوة)).

تأتي الجملة السابقة أوضح من الجملة التالية ((إذا أهملت دعوة الهيئة العامة للاجتماع جاز لكل شريك ...)) وذلك بسبب استخدام الفعل المبني للمعلوم. ومع ذلك، وخروجاً عن الأصل المذكور، يجوز بناء الجملة القانونية دون أن يكون المكلف أو المعني بالتنفيذ ظاهراً.

مثال: (يحظر إطلاق النار).

3. تفضيل التعبير الإيجابي على التعبير المنفي:

إن الجملة التي تكتب بتعبير لغوي إيجابي أكثر وضوحاً من الجملة التي تكتب بتعبير منفي، فالأولى تبين الحكم بأسلوب مباشر مؤكد يسهل فهمه، على حين أن الأخيرة قد تحتاج لتحليل من أجل فهمها، ومن هذا المنطلق يفضل صياغة الجملة القانونية بتعبير إيجابي.

مثال: الجملة: ((يجوز للمحامي الوكيل أن ينيب غيره من المحامين في الحضور إن لم يكن ممنوعاً من

الإقامة صراحة في التوكيل))

فهي أوضح من الجملة الآتية: ((لا يجوز للوكيل أن ينيب غيره من المحامين في الحضور إذا كان ممنوعاً من الإقامة صراحة في التوكيل)).

ومع ذلك، وخروجاً عن الأصل المذكور، يجوز استخدام التعبير المنفي إذا كانت طبيعة النص القانوني تقتضي ذلك.

مثال: ((لا يجوز للمحكمة أن تبت بالدعوى قبل سماع الأطراف)).

4. استخدام الجملة الفعلية بصيغة المضارع:

يُفضّل للصانغ عند صياغة جملة فعلية استخدام صيغة الحاضر، وهي صيغة الفعل المضارع وليس صيغة المستقبل.

مثال: الجملة: ((تحكم المحكمة على الخصم المحكوم عليه بمصاريف الدعوى وأتعاب المحاماة))

وهي أوضح من الجملة الآتية: ((ستحكم المحكمة على الخصم المحكوم عليه بمصاريف الدعوى وأتعاب المحاماة)).

أما الفعل الماضي فيستخدم عندما تقتضي طبيعة النص ضرورة استخدامه، أو كان أثره وحكمه

في سياق الجملة القانونية ينصرف إلى الحاضر والمستقبل، كما في فعل "حُكِمَ" من المثال التالي:

((يمنع من العمل لدى الجهات العامة من حُكِمَ عليه بجناية أو جنحة شائنة ما لم يكن قد أعيد إليه

اعتباره)).

5. استخدام الصيغ الأمرة عند اللزوم:

يراعى عند صياغة النص التشريعي، حين تقتضي الجملة القانونية ذلك، ما يعرف بالصيغ

الأمرة (صيغ الإلزام)، وهي صيغ تستخدم في الجملة القانونية لتحديد واجبات أو فرض

التزامات أو حظر القيام بأعمال معينة، ويجب أن يرافق هذه الصيغ النص على الجزاءات أو

العقوبات المترتبة على مخالفة الصيغ المذكورة عامة، وهنا يجب على الصانغ تحديد الفعل

الذي يترتب على مخالفته ترتب العقوبة أو الجزاء بدقة ووضوح وجلاء، وذلك كله عندما نكون

أمام صيغ أمر.

وبالمقابل يمكن استخدام صيغ غير إلزامية، والخروج عن الأصل المذكور، إذا كانت طبيعة

النصوص لا تتطلب هذا الإلزام.

🌟 وأدوات صيغ الإلزام المتداول استخدامها في الصياغة هي: (يجب - يلزم - على -

يتعهد).

مثال: ((يجب/ على ألا يقل عدد المؤسسين عن ثلاثة ويشكلون فيما بينهم لجنة مؤسسين))

🌟 وفي المنع تستخدم صيغة: (يحظر - لا يجوز).

مثال: ((يحظر/ لا يجوز على أعضاء مجلس إدارة الشركة المساهمة المغفلة ... أن يفشي إلى أي مساهم في الشركة أي معلومات أو بيانات ...))

ومن غير المستحسن في هذا الصدد استخدام صيغ مثل: (لا يسمح - لا يسوغ ... الخ) نظراً لما تثيره من اللبس وعدم الوضوح.

6. استخدام الجملة الشرطية عند اللزوم:

إذا استخدم الصائغ صيغة الشرط في بناء الجملة القانونية يجب كتابة جواب الشرط بوضوح. مثال على ذلك: ((إذا انسحب الشريك من الشركة لا يكون مسؤولاً عن الالتزامات التي تنشأ في ذمة الشركة بعد شهر من انسحابه)).

7. كيفية استخدام الإحالة إلى نص قانوني:

قد تتطلب صياغة النص الإشارة إلى مادة أو مواد في تشريع معين أو مادة معينة في التشريع موضوع الصياغة ذاته، وتكون لهذه المادة أو المواد علاقة بالحكم القانوني موضوع الصياغة، وهنا يمكن استخدام صيغة الإحالة تفضيلاً للتكرار، وهو ما يساعد على كتابة جمل قصيرة واضحة، لكن يجب استخدام الإحالة بحذر، لأنها قد تؤدي أحياناً إلى تعقيد وغموض الجملة القانونية بدلاً من تبسيطها وتوضيحها.

ولكي تتم الإحالة بأسلوب بسيط ومختصر وواضح يجب على الصائغ مراعاة ما يلي:

الإحالة إلى تشريع آخر:

تكون الإحالة إلى المادة أو المواد المقصودة مباشرة دون ذكر موقعها من الفصول والأبواب، مع ذكر اسم التشريع المحال إليه ورقمه وتاريخه.

مثال: ((إضافة إلى الشروط العامة المنصوص عليها في المادة السابعة من القانون الأساسي للعاملين في

الدولة رقم/50/ لعام 2004))

الإحالة من مادة إلى أخرى في التشريع الواحد:

مثال على ذلك: الفقرة /هـ/ المادة /13/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة، والتي تنص على ما يلي: (في حال عدم تسوية وضع العامل الذي حصل على شهادة أعلى من الشهادة المعين على أساسها وفق أحكام هذه المادة / خلال مدة ستة أشهر لا يجوز للجهة العامة التي يعمل لديها أن تحجب عنه الموافقة المنصوص عليها في الفقرة / و/ من المادة / 7 / من هذا القانون.

- الإحالة إلى المادة مباشرة بذكر رقمها دون ذكر موقعها من الفصول والأبواب.
- استخدام عبارة (من هذا القانون) بعد ذكر المادة المحال إليها لإزالة أي لبس.
- تجنب استخدام عبارات مثل: (المادة السابقة أو المادة اللاحقة) وما شابه ذلك للإشارة إلى المواد المحال إليها، لأن مثل هذه العبارات تكون غامضة وغير محددة.

🌟 عند الإحالة إلى اتفاقية دولية يجب تحديد عنوان هذه الاتفاقية، ورقم الصك الذي أقرت بموجبه، وتاريخ إصداره.

ب. معايير الوضوح في الكلمة والمصطلح:

1. استخدام الكلمة المناسبة:

على الصائغ استخدام كلمات ذات معنى محدد تعبر عن المقصود منها مباشرة، ويجب عليه في هذا الإطار مراعاة ما يلي:

- 🌟 لا يجوز استخدام كلمات مختلفة للتعبير عن المعنى الواحد، إذ يتعين على الصائغ استخدام التعبير ذاته عندما يحتاج إلى تكراره، لأن تغيير المصطلح قد يؤدي إلى تغيير في المقصود من مستخدم القانون أو النص.

مثال على ذلك: ((يحق لمالك العقار المؤجر للسكن استرداد العقار المأجور مقابل تعويض على الجهة المستأجرة بمبلغ يعادل نسبة 40 % من قيمة العقار)).

أوضح من الجملة الآتية: ((يحق لمالك العقار المؤجر للسكن استرداد العقار المأجور مقابل تعويض على الجهة المستأجرة بمبلغ يعادل نسبة 40 % من قيمة العقار المأجور)).

فاستخدام المشرع لكلمة العقار في موقع وكلمة العقار المأجور في موقع آخر يثير اللبس، وكان من الحري به استخدام كلمة واحدة باعتبارها تحدد الغرض.

مثال: إذا استخدم الصائغ مصطلح موظف عام فلا يجوز في موضع آخر في مشروع الصك التشريعي ذاته أن يستخدم مصطلح موظف عام "رسمي".

✨ مراعاة الحد من استخدام كلمة (يجوز) عند التعبير عن منح جهة عامة ما سلطة تقديرية؛ إذ يجب أن تتبع هذه الكلمة بضوابط تحدد حالات وكيفية تطبيق هذه السلطة، وذلك تجنباً للانتقائية أو المزاجية، وبما يحقق المقصود من منحها.

✨ ترد في بعض التشريعات عبارة: (خلافاً لكل نص نافذ)، ومن المقتضى تفادي هذه العبارة قدر الإمكان، إلا إذا تعذر معرفة وحصر النصوص التي يجب إلغاؤها أو عدم العمل بها في معرض المشروع، حيث يمكن استخدام هذا المصطلح استخداماً خارجاً عن الأصل المقرر، وهو ما يسمى في الصياغة التشريعية بالإلغاء العام، ويعتبر هذا النوع من الإلغاء استثناءً يستخدم في حدود ضيقة جداً.

مثال على ذلك: المادة/1/ من المرسوم التشريعي/8/ لعام 2013 ((خلافاً لكل نص نافذ يعد عضو الهيئة التدريسية متفرغاً تفرغاً جزئياً...)).

كان من الأولى تحديد النصوص ذات الصلة بالتفرغ ما دام ذلك ممكناً بدلاً من استخدام عبارة: (خلافاً لكل نص نافذ).

2. كيفية استخدام وتوظيف المصطلحات:

ترد في الصياغة التشريعية مجموعة من المصطلحات الشائعة، وتستخدم أحياناً في غير مكانها، ولا تعطي المعنى المقصود منها، ويجدر تذكير الصائغ بأهم هذه المصطلحات:

✽ (يُعد): يستخدم هذا المصطلح عند ثبوت الحكم القانوني بالنص، ويكون منتجاً لأثره مباشرة حين وقوع الفعل.

مثال على ذلك: (يعد المتعهد بمجرد توقيعه على العقد قد اطلع على كافة الوثائق المرافقة له)

✽ (يُعتبر): يستخدم في مجال القرائن، أي إذا كان الحكم الوارد في النص يقبل إثبات العكس.

مثال على ذلك: (يعتبر التزام المدين تجاه الدائن قائماً ما لم يثبت أن المدين قام بأداء الدين إلى الدائن).

✽ (تعديل): يستخدم عند تعديل مادة أو أكثر من تشريع نافذ، مع إبقاء باقي مواد التشريع نافذة، وهنا يجب على الصائغ تجنب استعمال حرف الجر (ب) وإحاقه بالنص الجديد إذ إن حرف الباء في اللغة يلحق بالمتروك.

مثال: تعديل المادة / / من المرسوم التشريعي رقم / / وتاريخ / / لتصبح على النحو الآتي.

✽ ولا يجوز استخدام صيغة المثال الآتي:

تعديل المادة / / من المرسوم التشريعي رقم / / وتاريخ / / بالمادة الآتية.

✽ (يلغى): يستخدم لإلغاء تشريع نافذ أو إلغاء بعض مواد دون إحلال بديل.

✽ (النحو الآتي): يستخدم مقدمة لإيراد أحكام تفصيلية لحكم عام أو لإيراد إجراءات لتنفيذه.

✽ (النحو التالي) أو (وفقاً لما يلي): تستخدم عند مراعاة التراتبية في صياغة النص.

✽ (على أنه): يستخدم عادة عندما يكون الحكم القانوني في الجملة القانونية شرطياً.

مثال على ذلك: (يلتزم مالك العقار بتسجيله لاسم الشاري متى قبض ثمنه .. على أنه إذا كان البائع

قاصراً جاز له خلال سنة من بلوغه سن الرشد أن يدعي بإبطال البيع).

✪ (كل) تستخدم حين تشير الدلالة في النص إلى أن الحكم القانوني الوارد فيه ينسحب على الكافة أو على جميع المعنيين بتطبيقه.

✪ مثال على ذلك: (على كل مكلف ... على كل سائق ... على كل من يود الاشتراك في

المنافسة .. الخ)

✪ (أي) تستخدم حين تشير الدلالة في النص إلى أن الحكم القانوني الوارد فيه يراد به التخصيص أو التخيير.

مثال على ذلك: (إذا أخلّ أي من الطرفين).

3. تجنب الأخطاء الشائعة في المصطلحات والكلمات، والانتباه إلى تلك التي يمكن أن تثير اللبس.

أمثلة على ذلك:

✪ سوريا: تكتب بالتاء المربوطة "سورية".

✪ (إن هكذا أشياء): عبارة خاطئة، والصحيح القول: (إن مثل هذه الأشياء) أو (إن أشياء كهذه).

✪ حسب: هذه الكلمة كثيراً ما تستعمل خطأً وفي غير محلها المناسب، والاستخدام الصحيح لها هو (بحسب الضرورة) أو (على حسب ما يقتضيه الأمر) أو (حسب ما)، فيجب عدم إغفال حرفي الجر "على" و"الباء" عند استخدام هذه الكلمة.

✪ أن لا: إذا جاءت "لا" النافية بعد "أن" الناصبة للمضارع الذي يليها كتبتا متصلتين وأدغمتا لتصبح (الأ).

✪ بعض: يجوز إدخال "الـ" التعريف عليها ليقال (البعض).

✪ تأمين: كثيراً ما يكون استخدام كلمة (تأمين) غير سليم إذا كان المقصود بها (تحقيق) أو (توفير)، والصحيح استعمال ما يناسب السياق من الكلمات الآتية: تزويد، تحقيق، توفير، إعداد، تهيئة، تجهيز، تحضير.

✧ كما: كثيراً ما توضع هذه الأداة في غير موضعها، وإن استخدمها بمعنى "و" خاطئ،

واستعمال "كما أن" في موضوع العطف أو الاستئناف خطأ، ومعناها الصحيح (مثلما).

✧ (على حدا، على حدى، على حده): جميعها مصطلحات خاطئة، والصحيح القول (على

حده).

✧ أخصائي بكذا: خطأ شائع، والصحيح (متخصص بكذا).

✧ شرط هام ومسألة هامة: خطأ شائع، والصحيح (شرط مهم) و (مسألة مهمة).

✧ طالما: كثيراً ما تستخدم خطأً، والصحيح (ما دام).

✧ (توافر الشروط): خطأ شائع، والصحيح (توفر الشروط).

✧ جواز استعمال بعض الكلمات مثل: ((بحت، محض، صرف، قليل، كثير، قريب،

بعيد)) لوصف المذكر والمؤنث والمفرد والجمع.

✧ لمدة كذا: خطأ شائع، والصحيح أن يستعمل (مدة كذا).

4. كيفية استخدام المصطلحات غير العربية:

تقتضي بعض التشريعات استخدام مصطلحات غير عربية لكونها مصطلحات متداولة عالمياً

ومنبثقة عن توافق عالمي بشأنها، وفي هذه الحالة يفضل للصائغ التمييز بين الحالات الآتية:

✧ المصطلحات الأجنبية التي لا يوجد مقابل لها في اللغة العربية، في هذه الحالة يمكن

استخدام المصطلحات الأجنبية.

كاستخدام مصطلح "فاكس".

✧ المصطلحات الأجنبية المألوفة في الاستخدام ولها ما يقابلها في العربية، أما المصطلحات

العربية غير مألوفاً في الاستخدام، يمكن مقابلها استخدام المصطلحات الأجنبية.

يفضل استخدام كلمة "التلفزيون" بدلاً من كلمة "الرائي"، وكلمة "إنترنت" بدلاً من "الشبكة

العنكبوتية أو الشابكة".

✽ مصطلحات أجنبية مألوفة، ولها ما يقابلها من المصطلحات المألوفة باللغة العربية، في

هذه الحالة يفضل استخدام المصطلحات العربية.

مثلاً يفضل استخدام كلمة "حاسوب" بدلاً من كلمة "كمبيوتر".

5. استخدام مصطلحات بصيغة محايدة:

يتعين على الصائغ اختيار المصطلحات والكلمات المحايدة التي لا تعطي انطباعاً سلبياً أو تؤثر على انفعالات الشخص المخاطب بالنص، وذلك حفاظاً على تطبيق الحكم موضوع النص القانوني بحياد.

مثال على ذلك: الابتعاد عن استخدام كلمات مثل: "جريمة وحشية" أو "بشعة".

6. تجنب استخدام مصطلحات غامضة للربط بين الجمل في النص التشريعي:

قد يحتاج من يصوغ النص التشريعي إلى ربط الجمل بعضها مع بعض، ففي هذه الحالة يجب تجنب استخدام مصطلحات غامضة مثل:

✽ (المذكور سابقاً).

✽ (المشار له آنفاً).

✽ (المذكورة أعلاه).

فهذه المصطلحات غير دقيقة، وتؤدي إلى غموض النص، ويجب القيام بذلك بدقة، كإحالة الدقيقة إلى المواد التي تم بالإشارة إلى رقم المادة المقصودة بالتحديد.

ج. الوضوح في التعبير القانوني:

1. ترتيب مواد الصك التشريعي:

يجب عند صياغة النص التشريعي ابتداءً مراعاة ترتيب المواد ترتيباً منهجياً، وقد ورد سابقاً في القسم المتضمن التقسيم والتبويب الشكلي.

هذه المرحلة تعد المرحلة الأولى في عملية بناء التشريع، وهذا الترتيب ضروري لفهم أحكام التشريع وعرض محتوياته بصورة سلسلة وواضحة، وبمعنى آخر يجب أن يكون ترتيب النص منسجماً مع ترتيب وتسلسل إجراءات تنفيذه.

ويجب مراعاة انسجام النص مع مضمونه، وعدم تناثر الأحكام القانونية الواردة في مواد التشريع بين أقسامه.

2. استخدام اللغة البسيطة والسليمة:

يجب على الصائغ عند صياغة النص التشريعي مراعاة أن الهدف من إصدار أي تشريع جديد أو تعديل تشريع نافذ يكمن في غاية المشرع من التثبيت من إلزاميته وقابليته للتطبيق، وذلك وفق آلية تعبير واضحة ومفهومة، فاللغة المعقدة أو غير الدقيقة تجعل التشريع مبهماً، ولذلك يجب أن يتصف التشريع ببساطة الكلمات والمصطلحات المستخدمة فيه بحيث تكون مفهومة لا لبس فيها ولا غموض، وتكون الصياغة بحد ذاتها عند قراءة النص مفسرة، ومؤدى ذلك تطبيق النص التشريعي بصورة حسنة إذ إن النص غير القابل للتطبيق يمكن أن يفقد التشريع إلزاميته، وعليه، فإن النص التشريعي يجب أن يحيط بكل جوانب المعنى، أي أن يتفق المعنى مع المبنى في بناء الجملة القانونية، وأن تكون لغة النص التشريعي سليمة ومنضبطة لتحقيق الغرض المرجو منه في سن التشريع وإصداره، فإذا شاب اللغة القانونية أي عيب، فمن شأن ذلك أن يجعل الخطاب التشريعي لا يصل بصورته الصحيحة إلى مستخدمي النص، أو أن يصل مشوهاً أو غامضاً، وهو ما ينعكس سلباً على التشريع عند التطبيق .

ويجب على الصائغ أيضاً عند صياغة النص التشريعي مراعاة أن يكون النص كاملاً وغير مبتور، ولا يجوز في معرض الصياغة استخدام مصطلحات التشبيه أو الاستعارة، على اعتبار أن الصياغة القانونية تختلف بطبيعتها وأهدافها عن الصياغة الأدبية، فالنص التشريعي يجب أن يدل مباشرة على الحكم والمقصد لا أن يتم استنتاجهما استنتاجاً.

3. استخدام لغة محايدة تشمل المخاطب رجلاً أو امرأة، وضرورة الإشارة إلى جنس المخاطب عند الضرورة:

في الخطاب التشريعي للأشخاص المعنيين بتطبيق النص، يجب صياغة النص بأن تكون الجملة القانونية مصوغة بعبارة صالحة للتطبيق على الجميع سواء أكان رجلاً أم امرأة، مع الإشارة إلى أن استخدام صيغة المذكر تدل على الجنسين، إلا إذا كان المقصود في النص جنساً معيناً فيجب عندئذ تحديد هذا الجنس بدقة (رجل أو امرأة).

4. الاستخدام الصحيح والتنبه إلى الضمائر:

لا شك في أن استخدام الضمائر يساعد على اختصار عدد الكلمات وصياغة جملة قصيرة، ولكن يجب التنبه في استخدام الضمائر عندما يفصل بين الضمير والكلمة التي يشير إليها عدة كلمات بطريقة قد تؤدي إلى اللبس في تحديد المعنى. لذلك يفضل عند صياغة النص التشريعي، تجنب استخدام الضمائر ما أمكن، والهدف من ذلك تجنب القارئ القانوني غموضاً قد يقع فيه حول تفسير النص في عائدة الجهة أو الكلمة التي يعود عليها الضمير، ويمكن أحياناً تكرار اسم الفاعل (المعنى بتطبيق النص) حين يكون هناك ضرورة للتأكيد، وتكون طبيعة النص أو مقتضى الصياغة أن تكون الجملة القانونية طويلة، ويجب مراعاة أن يعود الضمير على آخر مُتحدث عنه دائماً.

5. استخدام علامات الترقيم استخداماً مناسباً:

تستخدم علامات الترقيم بوصفها أدوات ضرورية في بناء الجملة القانونية بناءً واضحاً وسهلاً، فالنقطة والفاصلة والنقطتان العموديتان والأقواس يجب استخدامها وفق القواعد اللغوية المحددة لذلك، وبما يضمن التسهيل على من يستخدم التشريع والمخاطب به استيعاب الجملة. وفي الوقت ذاته، على الصائغ تجنب استخدام علامات الترقيم التي لا تساعد في توضيح المعنى، أو التي تثير اللبس والغموض، أو التي تؤدي إلى ضياع المعنى المقصود كإشارة الاستفهام وعلامة التعجب والفاصلة المنقوطة.

6. معايير الوضوح عند التعبير عن المدد:

تحتل المدد الزمنية مكانةً مهمةً في تطبيق التشريعات، لذلك يفضل على الصائغ تحديد المدد في التشريع بالأيام، كأن نقول: ((خمس عشرة يوماً، ثلاثون يوماً، ستون يوماً))، وتجنب تحديد المدد بالأسابيع أو الأشهر، لأن ذلك قد يثير الغموض ويفتقد للدقة المحددة بالأيام. وعند تحديد المدد الزمنية يجب توضيح بداية المدة ونهايتها، وكيفية حساب أيام العطل الأسبوعية والرسمية إذا صادفت في نهاية المدة.

7. معايير الوضوح عند تحديد التواريخ:

يجب على الصائغ عند الإشارة إلى تاريخ ما داخل الجملة القانونية كتابة اليوم والسنة بالأرقام وكتابة الشهر بالكلمات.

مثال على ذلك: ((20 أيلول 2015))

وعند الإشارة إلى التواريخ إشارات متكررة في التشريع، فيفضل أن يكتب اليوم والشهر والسنة بالأرقام.

8. معايير الوضوح عند الإشارة إلى العملات والمقاييس:

يفضل للصائغ التعبير عن نوع العملة المقصودة بالجملة القانونية بالكلمات وليس بالرموز.

مثال على ذلك: ((خمس آلاف ليرة سورية وليس 5000 ل.س)).

وكذلك عند الإشارة إلى المقاييس والمساحات، يفضل توحيد وحدات القياس المستعملة وكتابتها بالكلمات وليس بالرموز.

9. معايير الوضوح عند الإشارة إلى الأعداد:

إن ذكر العدد الوارد ضمن الجملة القانونية بالأرقام يساعد في الوضوح والاختصار، ويجوز التعبير عن الأعداد بالكلمات أيضاً، لكن يجب توحيد أسلوب التعبير عنها في التشريع الواحد، والأسلوب المفضل عند كتابة الأعداد هو:

✽ كتابة الأعداد البسيطة داخل الجملة القانونية بالكلمات، لأنها تكون سهلة الاستيعاب

ولا تخل باختصار المطلوب في الجملة.

مثال على ذلك: ((تحدد القيمة الإسمية للسهم الواحد بمئة ليرة سورية فقط)).

أما عند استخدام القوائم والجداول فنكتب هذه الأعداد بالأرقام.

✽ كتابة الأعداد الكبيرة بالأرقام، لأن كتابتها بالكلمات يحتاج لعدد كبير من الكلمات،

ويخل بالإيجاز المطلوب في الجملة.

✽ وضع الفواصل عند منازل الأعداد الكبيرة، مع ضرورة ذكر الرقم كتابةً.

فكتابة الرقم: /500,000/ أوضح من كتابة /500000/.

✽ عند كتابة النسبة المئوية يكتب العدد بالأرقام مع رمز النسبة المئوية.

مثال على ذلك: ((يدفع عند الاكتتاب 40% من القيمة الاسمية للسهم)).

✽ تكتب الأعداد في أي مشروع صك تشريعي بالأرقام العربية (1، 2، 3، 4....).

✽ يفضل وضع العدد داخل قوسين لإبرازه بوضوح، وعند التعبير عن الأعداد بالكلمات يجب

معرفة كيفية كتابة واستعمال الأعداد المفردة والمركبة والمعطوفة وفقاً لقواعد اللغة

العربية.



ثامناً - الأحكام المكتملة:

تعد هذه الأحكام جزءاً لا يتجزأ من الصك التشريعي، وترتبط عادة بفترة زمنية بعد صدور التشريع، إذ إن عملية البناء التكويني للصك التشريعي تستلزم إحاطة الصائغ بالأحكام الرئيسية التي يتكون منها التشريع، وتحديدًا عندما يتعلق الأمر بالحفاظ على الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية والنصوص المتعلقة بنفاذ التشريع.

وسنعرض فيما يلي أهم هذه الأحكام:

أ. الأحكام الحافظة:

هي الأحكام التي تحفظ استمرارية حقوق قائمة، أو واجبات مفروضة، أو تشريعات نافذة، ويمكن أن تتأثر بدخول الصك التشريعي الجديد حيز النفاذ، وتستخدم هذه الأحكام في الغالب عندما يُعدل الصك التشريعي الجديد محل الصياغة تشريعاً سابقاً أو يلغيه، على نحو يؤثر على المراكز القانونية القائمة.

مثال على ذلك:

مراعاة أوضاع العاملين القائمة في إحدى الجهات عند إحداث جهة جديدة محلها، أو النص على بقاء سريان نظام عقود معين على العقود السابقة لنفاذ النظام الجديد عند إحداث نظام عقود جديد يحل محل النظام السابق.

من ذلك ما نص عليه القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 في المادة /158/ التي جاء فيها ما يلي: "تبقى الأنظمة الصحية النافذة سارية المفعول إلى أن يوضع قانون الضمان الصحي موضع التنفيذ".

ومن ذلك أيضاً ما نص عليه نظام العقود الصادر بالقانون رقم /51/ لعام 2004، ولا سيما المادة /5/ التي جاء فيها: "لا تطبق أحكام هذا النظام على التعهدات التي تم الإعلان عنها أو تم التعاقد عليها قبل نفاذه".

وتتمثل أهمية الأحكام الحافظة تمثلاً رئيساً بضمان حماية الحقوق والمراكز القانونية القائمة وعدم المساس بها، وذلك عن طريق مراعاة الحدود الزمنية لمشروع الصك التشريعي الجديد والحالات التي ينطبق عليها.

ب. الأحكام الانتقالية:

هي مجموعة الأحكام التي تهيئ للانتقال من التشريع النافذ القائم إلى التشريع الجديد، وهو ما يسمى (بالانتقال الانسيابي)، وتستعمل غالباً لتوفيق الأوضاع القائمة بموجب تشريع سابق مع الأوضاع الجديدة التي سيفرضها التشريع المقترح عند دخوله حيز النفاذ.

مثال على ذلك: صدور تشريع يتضمن تعديلاً في هيكلية الشركات التجارية، ففي مثل هذه الحالة من الأنسب منح مهلة زمنية للشركات القائمة لتوفيق أوضاعها مع أحكامه.

وتتمثل أهمية الأحكام الانتقالية في أنها تعطي فرصة للمخاطبين بأحكام التشريع الملغى أو المعدل لتوفيق أوضاعهم مع أحكام التشريع الجديد خلال مدة كافية قبل سريانه بحقهم، وهذا هو المكنون الأساسي للتشريع، إذ إنه وجد لينفذ ويوجد مجالاً وحيزاً ممكناً للتطبيق، وبذلك تساهم الأحكام الانتقالية في تجنب التداخل بين القوانين النافذة، وبين القوانين الجديدة الأخرى، وفي ذلك مراعاة لمبدأ الأمن القانوني الذي يقتضي عدم المباغته في سن التشريعات.

ويمكن ضبط الأحكام النازمة للمرحلة الانتقالية باتباع الطرق الآتية:

🌟 **ضبط أحكام السريان الزمني للتشريع الجديد:** وهي ما تسمى بنصوص البدء التي

تحدد التاريخ الذي يدخل فيه التشريع الجديد حيز التنفيذ.

🌟 **مراعاة مبدأ الأثر الفوري والمباشر لسريان التشريع الجديد:** وهذا يقتضي عدم تطبيق

مبدأ رجعية القانون إلا في حالات استثنائية تقتضي ذلك تبعاً لطبيعة الموضوع المراد

تنظيمه بتشريع جديد.

ج. الأحكام الختامية:

هي مجموعة من الأحكام العامة تذكر في نهاية الصك التشريعي، وغالباً ما تتضمن ما يلي:

1. الإلغاءات:

تأتي نصوص الإلغاء عادة للنص على إلغاء قانون سابق لإحلال القانون الجديد بدلاً منه، أو للنص على إلغاء أحكام معينة في قوانين نافذة لتعارضها مع أحكام الصك التشريعي الجديد، أو قد تأتي بعبارة عامة تنص على إلغاء كل حكم يتعارض مع أحكام التشريع الجديد، والحالة الأخيرة غير مستحبة في أصول الصياغة التشريعية.

وللإلغاء التشريعي نوعان:

الإلغاء الصريح: ويكون عندما ينص التشريع الجديد صراحة على إلغاء تشريع معمول به، مع تحديد نوع الإلغاء فيما إذا كان إلغاءً كلياً للتشريع، أو جزئياً يقتصر على بعض أحكامه.

مثال على ذلك: يلغى القانون رقم / / تاريخ / .

الإلغاء الضمني: ويكون ذلك إذا تضمن التشريع الجديد نصوصاً تتعارض مع قانون نافذ، أو أعاد التشريع الجديد تنظيم موضوع سبق أن قرر قواعده القانون النافذ.

ومن الناحية العملية، قد لا يحتاج المشرع إلى إيراد هذا النص في جميع القوانين الجديدة، وذلك إعمالاً لقاعدة ((اللاحق ينسخ السابق))، وهي قاعدة مستقرة لا تحتاج إلى توكيد في نص خاص.

مثال على ذلك: أن ينص التشريع الجديد على رفع قيمة الضرائب والرسوم، ففي هذه الحالة تعد جميع النصوص السابقة ملغاة ضمناً، ويكون من المتعين تطبيق قيمة الضرائب والرسوم المنصوص عليها في التشريع الجديد، وهو ما يعرف بحالة الإلغاء الضمني للتشريع، وإنه من الأصوب أن ينص على الإلغاء الصريح للتشريع المراد إلغاؤه.

وقد تستخدم عبارة: (تلغى جميع الأحكام المخالفة لأحكام هذا القانون، أو تعد جميع الأحكام المخالفة لأحكام هذا القانون معدلة حكماً بما يتوافق مع التشريع الجديد)، وهي عبارة غير محبذة في أصول الصياغة التشريعية، باعتبار أن هذا الأمر يتطلب بحث جميع المعنيين بتطبيق القانون في جميع الأحكام المخالفة للتشريع الجديد، وهو أمر قد يخلق تشتتاً في التشريع، ويفتح

مجالاً واسعاً في التفسير والتأويل، إذ إن من الأجدر للصائغ أن يحدد القوانين أو النصوص الملغاة بموجب الصك التشريعي الجديد بوضوح.

2. إصدار التعليمات التنفيذية اللازمة لتطبيق الصك التشريعي، ووضعه موضع التنفيذ:

ليس بوسع المشرع الإحاطة بالتفاصيل التنفيذية للتشريع وطريقة وضعه موضع التطبيق حيث يقوم عادةً بوضع القواعد العامة المجردة، ويترك القواعد التفصيلية التي تعنى بالتطبيق إلى السلطة التنفيذية اللازمة لتطبيق أحكام التشريع ووضعه موضع التنفيذ.

وعموماً يحدد المشرع الجهة التي ستصدر التعليمات التنفيذية، وأحياناً يحدد الوقت الذي يجب أن تصدر التعليمات التنفيذية خلاله.

ومن الأفضل أن ترافق التعليمات التنفيذية مشروع الصك حتى يستبين للسلطة التشريعية إجراءات وضع هذا الصك موضع التنفيذ بما يضمن تحقيق الغاية من إصداره.

وإن الضوابط الأساسية في إصدار التعليمات التنفيذية تكمن في أن تلتزم التعليمات التنفيذية بحدود التشريع المنظمة لتطبيقه، فلا يجوز أن تتضمن إلغاء حكم من أحكامه أو تعطيلاً له، أو أن تتضمن أحكاماً أو شروطاً جديدة لم ينص عليها التشريع أو لم تتطلبها أحكامه ما لم يفوضها المشرع صراحةً بذلك.

وتصدر التعليمات التنفيذية لضمان حسن تنفيذ القانون، ويجب ألا تكون تردداً حرفياً لما ورد في القانون من أحكام، وإنما ينبغي أن تتناول بالتحديد الأحكام التي يحتاج تطبيقها إلى تفصيل.

3. الأحكام التي لم يتمكن الصائغ من إيرادها أو ذكرها في أي باب أو فصل من الصك التشريعي.

د. نفاذ التشريع:

يصدر التشريع ليطبَّق، ولكن تطبيقه يستدعي علم المعنيين أو المخاطبين به، ولما كان التبليغ في مثل هذه الحالات أمراً متعذراً، فقد توجه المشرع إلى استخدام وسيلة النشر في الجريدة الرسمية بوصفها طريقة أساسية لضمان علم الكافة به.

فالنشر هو إجراء يُقصد به إعلام الناس بأحكام التشريع، وتحديد موعد العمل به، ولا يكفي الإصدار لتمام نفاذ القانون، بل يجب كذلك أن يُنشر، ذلك لأن إلزام الناس بالقواعد القانونية يقتضي علمهم بها حتى يوجهوا سلوكهم وفق مقتضاها.

ونظراً إلى تعذر إعلان القانون لكل الناس كما سبق ذكره، فقد اكتفى المشرع في هذا الشأن من حيث المبدأ بأن هياً وسيلةً معينةً للعلم به، وهي النشر، وهذه الوسيلة هي التي يُعتمد عليها في تمام نفاذ القانون، وذلك إعمالاً وتطبيقاً لقاعدة: (لا جهل في القانون). ولا بد من الإشارة في هذا الصدد إلى أن عملية النشر في التشريع السوري نظمها قانون النشر رقم 5/ لعام 2004، الذي حدد في المادة 2/ منه ما يتعين نشره في الجريدة الرسمية وعلى رأسها التشريعات.

ولنفاذ التشريع ونشره صور عديدة:

☀️ فقد ينص المشرع على نفاذ التشريع بتاريخ صدوره أو نشره.

ومثال ذلك عبارة: (ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، أو ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعد نافذاً من تاريخ صدوره).

☀️ وقد ينص المشرع على نفاذ التشريع بتاريخ لاحق يحدد في مادة النشر.

☀️ وقد ينص المشرع على نفاذ التشريع بأثر رجعي في بعض الحالات الاستثنائية إذا كانت طبيعة الموضوع الذي ينظمه التشريع تستدعي ذلك.

ويجب على الصائغ التعامل مع مسألة نفاذ التشريع وفقاً للأحكام التي سبق ذكرها وبحسب الحالة.



الخاتمة:

يبدو جلياً في ختام هذا العمل ما للعملية التشريعية من دورٍ فاعلٍ في تنظيم واستقرار الحياة العامة، وتطوير البنى الاجتماعية والاقتصادية المختلفة، ويتحقق ذلك عندما يكون التشريع في البلاد نتاج شراكة حقيقية بين السلطات الثلاث بما يحقق المصلحة العامة، ولن ندرك ذلك إلا بإجادة علم وفن صياغة التشريعات، إذ إن من السهل إيجاد فكرة قانونية جيدة، ولكن من الصعب تصميم تلك الفكرة في قالب تشريعي صالح، ويعتمد ذلك بالدرجة الأساسية على جودة الجانب الفني للتشريع، فالتشريعات يجب أن تأتي دقيقة قدر الإمكان، ملبيةً لحاجات المجتمع، بعيدة عن التعقيدات؛ لأنها تنظم السلوك، فتحدد المباح والمحظور كما تحدد الإجراءات، وتفرض الجزاءات وترسم الحدود وتبين الاستحقاق من عدمه.

ونأمل أن يكون هذا الدليل الأول والرسمي في الجمهورية العربية السورية، والذي يُعدُّ خطوةً غير مسبوقة، عوناً حقيقياً لصانعي التشريع بما تضمنه من الضوابط والقواعد الاسترشادية اللازمة قدر الإمكان في مختلف مراحل إعداد وصياغة مشاريع الصكوك التشريعية، وخطوةً نحو الاتجاه الصحيح، ولا نعتقد أن ينال الكمال، لكن يمكن مراجعته مستقبلاً لتلافي أي ثغرةٍ ممكن أن تظهر من خلال التطبيق العملي؛ لأن هذا الدليل ليس هدفاً بحد ذاته، وإنما هو أداة لتحقيق هدفٍ أسمى، وهذه الأداة تتطلب التجديد والتطوير المستمر بحيث يكون الهدف الحقيقي دوماً أمامنا وليس خلفنا.

ولأن خير العمل ما نفع، وخير الهدى ما اتبع، فإن نجاح هذا العمل يقاس من خلال نتائج التطبيق التي تتمثل في النهوض فعلاً بصياغة التشريعات، وإنتاج تشريعات جديدة تعبر عن منهجية وفكر قانوني، يحول القيم إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق تتفق مع النصوص الدستورية والتشريعات النافذة والسياسة العامة للدولة، وهو ما يُكوّن النظام القانوني للدولة والمجتمع على نحو مترابط ومنسجم دون أن يعتريه أي خلل يقلل من فعاليته.

والأمل الأكبر معقود على أن يسهم هذا الدليل في تحسين ورفع مستوى جودة التشريعات من خلال اتباع قواعده ومنهجه، ويمكن أن يكون ذلك عن طريق شرحه وتوضيحه للمعنيين بإجراء دوراتٍ تدريبيةٍ وتأهيليةٍ تعقد لهذا الغرض.

