مبادئ الصياغة القانونية

دراسة تقدم بها

حيدر سعدون المؤمن

دائرة الشؤون القانونية

قسم اقتراح التشريعات

مشكلة البحث

نظرا لاهمية الصياغة التشريعية ودورها كاداة تهدف الى الوصول إلى الغرض من التشريع من خلال صياغة تشريعات جيدة ومتطورة في منتهى الوضوح والدقة منسجمة مع الدستور، وغير متعارضة مع القوانين الأخرى، مفهومة لدى المخاطب بالقانون سهلة التفسير والتطبيق مع مراعاة مشكلة ان الصياغة القانونية في العراق تعتمد استخدام اليات عرفية مما ادى الى عدم وضوح ودقة الصياغة القانونية في بعض القوانين النافذة والموجودة في الجسد القانوني للدولة العراقية ولقد حاول البحث ادراج اساسيات الصياغة بطريقة مبسطة مختصرة نظراً لضخامة الموضوع والذي يحتاج الى دراسات عديدة للوصول الى اساسيات الصياغة القانونية وطرق تطويرها .

اهمية البحث

تكمن اهمية البحث في ان القانون النظامي الملحق بالامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ قد اعطى لهيئة النزاهة دوراً مهما في اقتراح تشريعات اضافية تتعلق بمكافحة الفساد عند الضرورة او مراجعة القوانين النافذة لتنقيتها من شبهة الفساد ومن اهم المواضيع التي ترتبط بهذا الامر ان بعض القوانين النافذة قد تحوي على صياغات قانونية ضعيفة او غير واضحة مما يضعف النص القانوني و يسهل على من يريد خرق القانون ان يجد فيها من الثغرات التي يمكن ان تسهل عليه ارتكاب مخالفة للقانون تصنف كاعمال فساد هذا من جهة اما من جهة اخرى فان اقتراح او تعديل التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد تعتبر من اهم التدابير الوقائية التي الزمت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد الدول الاطراف باتباعها كاهم اليه من اليات مكافحة الفساد , وهذا امران يدخلان ضمن صلب عمل هيئة النزاهة .

هدف البحث

ملاحظة المعايير الواجبة الاتباع في تبسيط صياغة القوانين مع الحفاظ على نوعية الصياغة من خلال اتباع آليات تعمل على تحسين جودة القوانين وتقلل عددها وتوسع نطاقها كل ذلك مع الحفاظ على دقتها والعمل على توحيد صياغتها من خلال ايضاح ادوات الصياغة لغرض وملاحظة المعايير الاساسية للصياغة القانونية وكذلك التركيز على اهمية اصدار دليل موحد للصياغة التشريعية في العراق على غرار دليل الاتحاد الاوربي الموحد للصياغة القانونية .

قائمة المحتويات

المحتوى	الصفحة
المقدمة	١
نظرة عامة حول الصياغة القانونية	٢
اهمية الصياغة القانونية	٢
عناصر الصياغة القانونية	٣
بناء الجملة القانونية من الناحية اللغوية	٣
صفات الصياغة القانونية الجيدة	٤
مشكلات الصياغة القانونية	٥
قواعد الصياغة القانونية	٦
مراحل الصياغة القانونية	٨
الشروط واجبة الاتباع في الصياغة القانونية	٩
انواع الصياغة التشريعية	١٠
هيئة النزاهة واهمية جودة الصياغة القانونية كالية من اليات مكافحة الفساد	١١
اهمية الدليل التشريعي الموحد للصياغة القانونية كدستور موحد للصياغة القانونية	١٢
الاستنتاجات	١٣
التوصيات	١٤
المصادر	

الصياغة القانونية

مقدمة

من اهم عناصر تقدم الامم والمجتمعات الحديثة ورقيها استكمال بنائها المؤسساتي ان تكون مبنيه على اسس تشريعية ثابتة تتفق واحكام الدستور ولا تتعارض مع الجسد القانوني في الدولة وبدون ان تخرج عن المباديء العامة, وذلك لن يتأتى الا من خلال خلق منظومة تشريعية حديثة تتواكب مع ملامح واطر واهداف استراتيجيتها وتلبي احتياجتها من قواعد قانونية تضبطُ حركتها وتنظم مسارها دون عوائق او عقبات تعطل مسيرتها او تُنقص من كفاءتها , وتعتمد الدول المتحضرة في بناء منظومتها التشريعية على مبادءي اساسية مستوحاة من الحقوق الطبيعية وقواعد العدالة وحقوق الانسان وتحرص على ان لا تتعارض تشريعاتها مع الاتفاقيات والمواثيق الدولية و إذا كان التشريع تمت صياغته وفقاً لرؤيا مستقبلية تفترض معالجات لأمور يتوقع حصولها بعد عشرات السنين فلا شك إن ذلك سيولد الثقة في قوانين تلك الدولة وإذا تولدت الثقة تحقق استقرار المراكز القانونية للأفراد وهو ما يؤدي الى زيادة في ثقة الافراد بالقانون وتسمى الصياغة القانونية بالتشريع الوسيط وتاتي اهميتها كحرفه لا تعتني بالجانب الشكلي والاجرائي فقط انما هدفها الوصول الى سن تشريع متطور في منتهى الوضوح منسجم وغير متعارض مع التشريعات الاخرى وقابل للفهم والتطبيق فغاية القانون تنظيم سلوك الاشخاص سواء اكانوا طبيعين اواعتباريين في المجتمع ومن مقومات هذا التنظيم ودواعي بقائه وتحقيق هدفه المنشود ان يتجلى فيه العدل والمساواة ومراعاة فكرة الامن القانوني. وسنحاول ان نركز على متطلبات الصياغة الجيدة من الناحية البنائية واللغوية للصياغة بدون ان نتطرق الى نظرية او الية الصياغة سواء اكانت هذه النظرية التقليدية او الحديثة للصياغة لان كلا النظريتين لم تخرج عن العوامل والمتطلبات العامة للصياغة القانونية السليمة وسيتم التطرق بشكل مقتضب الى النقاط او العوامل الاساسية المفترضه الوجود في الصياغة التشريعية من الناحيتين الفنية والاجرائية ,مع ملاحظة جهد الاتحاد الأوروبي في هذا المجال من خلال بذله محاولات عديدة ومنذ أكثر من ٢٠ سنة لتحسين صياغة النصوص القانونية .

نظرة عامة حول الصياغة القانونية:-

لا يمكن ان نفهم موضوعة الصياغة القانونية للتشريعات بدون فهم مسبق بالتشريع.

ويمكن تعريف التشريع:- **بانه مجموعة من القواعد القانونية التي تخاطب السلوك الاجتماعي وتكون مصحوبة بالزام , وتصدر عن الهيئة التشريعية او احدى سلطات الدولة المخولة بذلك او التشريع يعني قيام سلطة عامة مختصة في الدولة بصياغة القاعدة القانونية بصورتها النهائية وإعطائها قوتها القانونية الملزمة .**

تعريف الصياغة القانونية:- **تعرف الصياغة لغةً بانها تهيئة الشيْ وبنائه[1] وتعرف منهجاً بانها اداة لتحويل المادة الاولية التي تتكون منها القاعدة القانونية الى قواعد عملية صالحة للتطبيق الفعلي على نحو يحقق الغاية التي يفصح عنها جوهرها ويتم ذلك عن طريق اختيار الوسائل والادوات الكفيله بالترجمة الصادقة لمضمون القاعدة واعطائها الشكل العملي الذي تصلح به للتطبيق كقواعد سهلة الفهم سهلة التطبيق غير قابلة للتاْويل , [2]ويطلق الشراح مصطلح الفن التشريعي على هذه الحرفة, وتعرف اجرائياً بانها عملية تحويل القيم التي تكُون مادة القانون الى قواعد قانونية صالحة للتطبيق , ويعرف ديكرسون الصياغة بانها " القانون الوقائي "[3] اما فورنيير فانه يعرف مصطلح "لوجستيك" أو مفهوم " أصول الصياغة التشريعية"، بانه عبارة عن مجمل المعارف والأساليب المستخدمة لصياغة القوانين بشكل خاص والأنظمة بشكل عام, وبنظره هو فرع من العلوم التطبيقية الذي لا يندرج تحت القانون العام او الدستوري فحسب بل العلوم السياسية كذلك .**

اهمية الصياغة القانونية :-

وتكمن اهمية الصياغة القانونية بكونها اداة الصائغ القانوني والتي يستطيع من خلالها ايصال الغرض المقصود من القانون المقترح بطريقة:-

- **فهم ارادة المشرع وتفسيرها**
- **معرفة متطلبات القانون من الحقوق والالتزامات**
- **التنفيذ الامثل لاحكام القانون**
- **علاج ظاهرة اجتماعية او مهنية بالية قانونية**
- **تضييق معدلات نقاط الخلاف حول مقتضيات النص تفسيرا وتطبيقاً**
- **ابراز هدف المشرع والغاية من التشريع**

---

[1] مختار الصحاح

[2] هيثم الفقي , الصياغة القانونية , بحث متاح على الشبكة اللاكترونية .

[3] الصياغة القانونية من مفهوم دستوري ,بحث متاح على السبكة الالكترونية

عناصر الصياغة القانونية :-

١. **المخاطب بالفعل القانوني (الفاعل القانوني) :- يرى الفقيه كود ان الفاعل القانوني هو الشخص الذي يمثل حقاً او امتيازاً او مسوؤلية وهو الشخص الذي يجوز له او لا يجوز له ومن المسلمات في الصياغة القانونية ان يكون المخاطب بصيغة المفرد لا الجمع .**
٢. **الفعل القانوني :- وهو ذلك الجزء من الجملة الذي يمثل حق او امتياز او سلطة او التزام او مسؤولية تخول او تفرض على الفاعل القانوني وهو ما يقال لشخص ما ما الذي يجب ان يفعل او لا يفعل او يجوز او لا يجوز ويرى الفقيه كود ان الفعل يجب ان يكون بصفة المضارع [٤] واستخدام صيغة المبني للمعلوم قدر الامكان لوصفه .**
٣. **وصف الحالة :- نادرا ما يسري الحكم القانوني على جميع الحالات وانما يسري الفعل القانوني على حالة معينة ويعتبر تحديد هذه الحالة وادراجها جزء من عمل الصائغ القانوني كونه يمثل جزءً مهماً من الجملة القانونية .**

بناء الجملة القانونية من الناحية اللغوية :-

ويمكن تلخيص سمات الجملة القانونية لغوياً في الاغلب الاعم بما يلي :-

١. **طول الجملة القانونية بشكل مبالغ فيه واعتمادها دائما على التراكيب المعقدة**
٢. **التباعد بين اجزاء الجملة التي تكون في الجمل العادية عادة بجوار بعضها البعض كالتباعد بين الفاعل والفعل او الصفة والموصوف .**
٣. **استخدام العبارات المقيدة للمعنى بشكل مفرط لتقييد اجزاء معينة من الجملة , او لتقييد الجملة كلها مما يصعب تاءويلها لغرض غير الغرض المرجوا منها .**
٤. **ازدحام الجملة عادة بتفاصيل تجعل من الصعب اختراقها مما يصعب التمييز بين اجزائها (الاسناد , العطف , الفصل بين اجزاء الجملة).**

---

[٤] مصدر سبق ذكره

صفات الصياغة القانونية الجيدة :-

- **الالتزام بالمراحل المقررة لاصدار التشريع .**
- **استخدام الاداة التشريعية المناسبة وان يكون هنالك سند لاصداره بتلك الاداة .**
- **احترام قواعد العدالة والمساواة واحترام تدرج قوة الالزام بين التشريعات .**
- **الدقة والوضوح .**
- **الاحاطة الكاملة بالمعلومات المتعلقة بالموضوع المطلوب استصدار تشريع او قواعد منظمة له.**
- **النظر الى دستورية المشروع والتاكد من شبهة عدم الدستورية .**
- **موافقة القواعد القانونية بانواعها (الامرة , المفسرة المكملة) .**
- **التاكد من عدم تعارض مشروع القانون النصوص القانونية السارية في النظام القانوني للدولة**
- **النظر الى مشروع القانون بالمقارنة مع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بموضوعه .**
- **ان يكون حجم القانون معقولا حتى يمكن للشخص العادي ان يلم به , لانه في الاصل هو المخاطب به**
- **التأكد من القاعدة القانونية المزمع صياغتها هل هي اتفاقية , قانون (قانون اتحادي , قانون مجَمع , قانون موحد ,قانون نموذجي) , تعليمات , نظام لتحدد الالية الواجب اتباعها للصياغة .**
- **اعتماد الادلة والتوصيات التشريعية لتوفير معيار يمكن من خلاله للهيئات التشريعية ان تراجع وتدخل تعديلات على تشريعاتها في مجال معين او ان تضع نصوصا جديدة .**
- **ضرورة ان يضمن مشروع القانون المقترح مادة او اكثر تحدد نطاق تطبيقه , ويقسم نطاق التطبيق الى مكاني , موضوعي , شخصي .**
- **عدم الرجعية في اصدار التشريعات الا في اضيق الحدود وهذا ما اكده دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ في نص (المادة /٤٩)[٥] وكذلك نص ١٦ من قانون الانتخابات لسنة ٢٠٠٥ (المادة /٦ ف ٦ ((ان يكون المرشح حاملاًلسهادة الاعدادية او ما يعادلها))[٦]**
- **ان يؤخذ في الاعتبار عند تحديد التاريخ الذي سينفذ فيه القانون ان يحدد التاريخ الذي سيسري به .**
- **مراعاة تحقيق الفاعلية لاحكام التشريع وبحسب القاعدة التي تقضي بان يقترن الخروج على قواعده غير المكملة بجزاء ما والا بتوسع في الاستثناء باحكامه .**
- **الالتزام بالموجهات العامة (المباديء المقننة للصياغة سواء اكانت صياغة تتعلق بنص قانون عقابي , مدني , اداري) .**

---

[٥] دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥

[٦] قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦

- **القدرة علي دراسة وتحليل مواطن الغموض والتعارض والالتباس في مشـروعات القـوانين و معالجتها.**
- **للقاعدة القانونية صفات أساسية لابد من مراعاتها والتأكد من توفرها في القاعـدة التشـريعية محل الصياغة، فلابد من التأكد من أن المحتوى لهذه القاعدة يظهر منه أنهـا "قاعـدة عامـة مجردة وملزمة".**
- **مراعاة فكرة الامن القانوني في المجتمع [٧]**
- **التاكيد على اهمية ان يلاحظ الصائغ العلاقة بين النظام القانوني وإستراتيجية الدولة.**
- **تحديد ماهية الأغراض من التشريع فالسياسة التشريعية الواضحة تستدعي إيضاح طبيعة الأهـداف والتي قد تكون ذات طبيعة اصلاحية ذات ابعاد سياسة أو اقتصادية او اجتماعية .**
- **ضرورة استخدام أدوات وعلامات الترقيم بعكس ما درج في السابق والـذي كـان يسـمى "بحـرب الفقرات". وتقصد بها أن كل نص قانوني يحتوي في داخله على فقرات وكل فقرة من هذه الفقـرات تحتوي على عدد من الفقرات الفرعية الغير مصنفة, وبالتالي من الواجب معرفة المعـايير المرتبطـة بالترقيم وتوحيدها واعتماد أسلوب الترقيم المرجعي .**

<u>مشكلات الصياغة القانونية</u> :-

- **قصور الدراسات اللازمة لاعداد التشريعات او ضعفها او عدم الاحاطة العلمية بالظاهرة الاجتماعيـة محل التشريع مما يدفع يدفع المشرع إلى المسارعة بتعديل التشريع بعد فترة وجيزة من صدوره.**
- **عدم استقرارية المنظومة القانونية والسياسية وانعكاساتها السلبية على الصياغة .**
- **عدم وضوح الارادة الجلية للمشرع في النص بسبب ضعف الحرفة التشريعية للصائغ .**
- **اللبس والغموض .**
- **تجزئة وتداخل النصوص .**
- **عدم مراعاة تدرج قوة الالزام فيما بين التشريعات(الدستوري , القانوني , اللائحي)**
- **عدم اخذ راي الجهات المعنية بالتشريع .**
- **ظاهرة التضخم التشريعي من اهم المشاكل التي تواجه العاملين في المجـال القـانوني وجـزء مـن مسببات هذه الظاهرة هي ضعف الصياغة التي تجبر المشرع على التعديل لنصوص قانونية قائمة مما يزيد من عدد النصوص الموجودة ضمن الجسد القانوني .**
- **عدم ترتيب وتبويب النصوص وفقاً للأصول العلمية وقواعد المنطق**

---

[٧] وتعنى فكرة الأمن القانوني "ضرورة التزام السلطات العامة قدر من الثبات النسبى للعلاقات القانونيـة وحـد أدنـى مـن الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية من أشخاص قانونية عامة وخاصة فجوهر فكرة الأمن القانوني هو عدم المباغتة في سن التشريعات "

قواعد الصياغة القانونية :-

الصياغة القانونية هي علم وفن وحرفة لها منهجية ومعايير واساليب وبدونها لايمكن للصائغ ان يمارس دوره بشكل يحقق الغاية من التشريع وبالتالي لا بد من قواعد تضبط الالية وتسهل ادراك الغرض من التشريع ادراكاً كلياً اجمالياً , وادراكاً تفصيلياً تحليلياً , لان ادراك القاعدة القانونية جزء من تطبيقها وتقسم القواعد التي تنظم الصياغة التشريعية الى قسمين اساسيين لا غنى لاحدهما عن الاخر وهما

١. *القسم الشكلي* :- ويتناول المعرفة بالقواعد العامة واستراتيجية الجهة صاحبة التشريع والمؤثرات العامة والخاصة في النص التشريعي وسنوجزها في : -

- *موافقة قواعد اللغة* :- لا بد للصائغ ان يعرف اللغة التي تصدر فيها نصوص التشريع وهذه المعرفة يجب ان تكون معرفة واسعة فلا بد ان له يعرف تراكيب الجمل ومبناها وصياغتها ومؤادها , وكذلك يجب ان يعَنى الصائغ باللغة التي سيصدر فيها التشريع بشكل يوصل المعنى المطلوب منه, وهذا يعني انه على الصائغ في العراق ان يعرف احدى اللغتين العربية او الكردية استنادا لدستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ المادة /٤ منه والتي نصت على ان اللغة الرسمية في العراق هي (العربية والكردية).
- *موافقة القواعد القانونية* :- تنقسم القواعد القانونية الى اقسام متعددة نظرا لاعتبارات متعددة فمن حيث اشخاص الرابطة القانونية ياتي العام والخاص , الدولة والافراد ومن حيث قوة الالزام هنالك القواعد الامرة والتي تتعلق بكيان الدولة ومصالحها الاساسية ونظامها العام , والقواعد المفسرة المكملة وهي التي تتعلق بمصالح الافراد دون المصالح الاساسية للدولة او نظامها العام ويجوز للافراد الاتفاق على خلافها وهذا لايعني انتفاء الالزام عنها .
- *موافقة الجهة صاحبة التشريع*:- وهذا امر في غاية في الاهمية فلا بد لاي صياغة تشريعية ان لا تبتعد عن التطور الذي تشهده الجهة صاحبة التشريع بهدف الارتقاء بمستوى العمل والذي تكون اساسه وبنائه النصوص التشريعية .
- *المؤثرات العامة والخاصة بالنص التشريعي* :- تلعب الظروف الخاصة والعامة دوراً كبيرا في العملية التشريعية اذ يجب ان تعكس العملية التشريعية سياسة الدولة وظروف المجتمع وطبيعته وثقافته بالاضافة الى السياسية التشريعية السابقة والمعاهدات الدولية وعلاقة الدولة بالتشريعات الدولية .

٢. *القسم الموضوعي :-* وفي هذا القسم يتم التأكد من اليات التنفيذ العملي في مجال الصياغة والهيكلية العامة والية السريان (السريان المكاني , السريان الموضوعي ,السريان الزماني) ويتم التاكيد على الاحكام الموضوعية (هي جملة الافعال والتصرفات والاجراءات والسياسات والالتزامات والحقوق والشروط التي يرغب المشرع في تقنينها) بالاضافة الى النصوص التي تحكم هذا التطبيق من حيث اللازام (ناحية التجريم والعقاب) بالاضافة الى الاحكام الختامية .

وبالاضافة الى ذلك وجب ان تشتمل الصياغة على اساسيات هيكلية الصياغة التشريعية بمفاصلها الاساسية وهي :-

١. امر الاصدار:- وفيه تقوم الجهة المخولة باصدار التشريع باصداره سواء اكان تشريعاً رئيسياً (دستور , قانون) او تشريعاً فرعياً (انظمة , تعليمات)
٢. العنوان :- و يقصد به العنوان الاساسي للتشريع وفيه يكتب نوع القانون ورقمه
٣. الديباجة :- وفيها توضح الغاية من التشريع والهدف الذي يرجوا المشرع تحقيقيه من التشريع
٤. التعريفات :- وفيه تعرف العناصر الاساسيه المذكورة في النص لاكثر من مره حتى يسهل على من يتعامل مع النص معرفتها من جهه ومن جهه اخرى حتى يقل حجم النص بسبب عدم الحاجة الى تكرار التعريف في كل مره يذكر احد هذه العناصر .
٥. الاحكام (العامة , الموضوعية ,الختامية)
٦. التقسيمات الفرعية للتشريع المقترح إن صياغة تشريع مقترح ينظر إليه من حيث الموضوع محل التشريع فيجب ان تتضمن هذه التقسيمات الفرعية العناوين الخاصة للمواضيع المنبثقة عن عنوان التشريع الاصلي، وفي إطار من التسلسل المنطقي واذا كان التشريع المقترح تعديل أو إلغاء على قانون قائم فإن صياغة النص التشريعي قد لا تستوجب إجراء تقسيمات فرعية للتشريع المقترح .

مراحل الصياغة القانونية :-

وتمر عملية الصياغة القانونية بمراحل متعددة منذ التكليف بالصياغة حتى مرحلة الانتهاء من الصياغة ويمكن ايجازها بمراحل هي :-

١. مرحلة الاسباب الموجبة :- 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، بالإضافة إلى خبراء في علم القانون في فروعه المختلفة وبما في ذلك القانون الدولي العام. 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 .

٢. مرحلة المسودة الاولى لمشروع القانون :- تبدأ في هذه المرحلة عملية التجسيد الواقعي لتلبية الاحتياج التشريعي وتحقيق الأغراض التي رمت إليها السياسة التشريعية، كما تم تحديدها بالأسباب الموجبة، على شكل مسودة أولى لمشروع القانون المرغوب إصداره، ويجب أن تُسند هذه المهمة إلى جهة متخصصة في صياغة القواعد القانونية، والمفترض في الأردن أن هذه الجهة هي ديوان التشريع والرأي، وحتى يتمكن الديوان المذكور من القيام بهمة صياغة التشريعات على الوجه الذي يحقق متطلبات التشريع .

مرحلة اصدار التشريع :- التشريع يعني قيام سلطة عامة مختصة في الدولة بصياغة القاعدة القانونية بصورتها النهائية وإعطائها قوتها القانونية الملزمة , وعضوية مجلس النواب في العراق واستنادا لنص (المادة/ ٤٩ ف ٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥, لا تستوجب توفر مؤهلات علمية أو خبرات مهنية معينة لعضو المجلس الأمر الذي يستدعي وجود جهاز استشاري متخصص في العلوم القانونية تكون مهمته دراسة مشاريع القوانين التي ترد إلى مجلس النواب والأعمال التحضيرية والآراء التي رافقت عملية إعداد مشروع القانون في المراحل السابقة.

الشروط واجبة الاتباع في الصياغة القانونية :-

١. **مدى ضرورة سن القانون (مبدا الضرورة)[٨] :- أن الخطوة الأولى نحو صياغة اي نص تشريعي هي وجود اقتراح لصياغة نص قانوني جديد او تعديل نص قائم . ولكن قبيل البحث في الاقتراح يجب ان يتسنى للصائغ البحث في مدى ضرورة القانون، ومدى حاجة المجتمع لمثل ذلك التشريع**
٢. **مبدا اشتراط علم المخاطب بالقانون به :- استنادا الى القاعدة القانونية (الجهل بالقانون لا يعتبر عذرا) يجب ان تتضمن المسودة الية وصول النص المقترح الى المخاطب به ولا يقصد بالوصول هو النشر فقط ويجب كذلك ان تدرج النصوص السابقة في حالة الالغاء او التعديل لنصوص سابقة من خلال النص المقترح وليس ان يذكر رقم التشريعات السابقة فقط**
٣. **ادخال النصوص القانونية المناسبة في المكان المناسب :- من خلال استخدام طرق واليات إدخال النصوص بطرق جيدة، ولتحقيق ذلك وجب على الصائغ ان يلم بمعرفة آداب النصوص التشريعية، وضرورة استخدام أدوات الترقيم والتبنيد استخداماُ صحيحاُ .**
٤. **أن يؤخذ في الاعتبار عند تحديد التاريخ الذى سينفذ فيه القانون أن يؤخذ في الاعتبار عند تحديد التاريخ الذى سينفذ فيه القانون :- ما قد يقتضيه ذلك من تحديد فترة ما تفصل ما بين نشر القانون والعمل به، أو إعطاء فترة انتقالية يطبق بعدها .**
٥. **مراعاة تحقيق الفاعلية لأحكام التشريع المقترح:- فموضوع التشريع أو القانون بوجه عام هو تنظيم سلوك الأشخاص – طبيعيين كانوا أم اعتباريين – بالمجتمع، وحتى يؤتى هذا التنظيم أكله ويحقق غايته، ينبغى أن يراعي عند سنه تحقيق الفاعلية لأحكامه، مما يقتضى أن يقترن الخروج على قواعده غير المكملة بجزاء ما، وألا بتوسع في الاستثناء من أحكامه.**

[٨] فورنيير جاك , المفهوم الحديث للصياغة القانونية , محاضرة القاها في جامعة بئر زيت .

انواع الصياغة القانونية وتقسم الصياغة التشريعية عموما الى :-

١. **الصياغة الجامدة :- ومعناها التعبير عن الالتزام القانوني بطريقة قاطعة ومحددة تعطي ثباتاً للنص القانوني وتستعمل في النصوص التي لا يمكن الاجتهاد في مضمونها كتحديد مواعيد الطعون والاستئناف.**
٢. **الصياغة المرنة :- ومعناها التعبير عن الالتزام القانوني بعبارة مرنة تحدد صفات او شروط او عناصر وبالتالي ان هذه الصياغة يختلف مدلولها باختلاف ما يندرج تحتها وتستعمل لمواجهة حالات لا يمكن تحديدها حصراً عند صياغة النص مثل الاضرار الواقعة على الاخرين وغيرها .**
٣. **الصياغة المسببة :- وهي تستعمل لتحديد من يسري عليه النص وبالتالي لا يخضع للاجتهاد في تحديد مدلولة .**
٤. **الصياغة العامة :- وهي تستعمل باختلاف المراد في النص بالاختلاف الحالات التي تندرج تحتها .**

متطلبات الصياغة القانونية :-

١. **هيئات متخصصة في بناء القواعد القانونية وصياغتها إن سلامة العملية التشريعية من حيث الضبط والصياغة تستوجب على الحكومة تهيئة جهات متخصصة في اقتراح وبناء القواعد القانونية في المراحل التي تتدرج فيها هذه العملية .**
٢. **توفير الكوادر البشرية المناسبة واحدة من التحديات الرئيسية المؤثرة في تحقيق فعالية الهيئات التشريعية بإنجاز المهام المنوطة به على الوجه الذي يضمن الإسهام في بناء النظام القانوني في الدولة بصورته المرغوبة، وبما يحقق الاستقرار في الحياة العامة، والانسجام مع المعايير الدولية.**
٣. **ضمان سهولة الحصول على المعلومات الثقافة القانونية للمشتغلين بالصياغة جزء لا يتجزأ من عملية تحسين الصياغة القانونية وتوفير مصادر الثقافة القانونية يقتضي وجود مصادر دعم لوجستي معلوماتي تقني (دائرة متخصصة بالابحاث والدراسات , توفير قاعدة مجموعات مساندة التشريع [٩], ضمان سهولة الوصول الى المعلومة المرتبطة بالتشريع المقترح)**
٤. **تنمية المهارات اللغوية والقانونية والمهارات المتعلقة بسعة التصور والافتراض للمشتغلين بالعملية التشريعية عموماً (الجهة المتخصصة بصياغة القوانين , جهات المراجعة القانونية , اللجان المختصة ضمن السلطة التشريعية)[١٠]**

• [٩] جمهور واسع من قطاعات الأعمال والمهن المختلفة وفقهاء القانون والشريعة الإسلامية والقضاة والمحامين وأساتذة الجامعات وكبار الموظفين الإداريين في أجهزة الدولة

[١٠] محمد ابو العنين عيسوي , الصياغة القانونية في النظام القانوني , بحث متاح على الشبكة الالكترونية

هيئة النزاهة واهمية جودة الصياغة القانونية كالية من اليات مكافحة الفساد

ان القانون النظامي الملحق بالامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ قد اعطى لهيئة النزاهة دوراً مهماً فيما يتعلق (باقتراح تشريعات اضافية عند الضرورة)[١١] تتعلق بمكافحة الفساد وكذلك يجوز للهيئة (ان تطور وتقترح سن تشريعات اضافية , وان تصدر لوائح تنظيمية)[١٢] تتعلق بمكافحة الفساد وان هذه الصلاحيات التي اعُطيت للهيئة ترتب عليها مسؤوليات متعلقة بمراجعة وتدقيق القوانين السارية وتنقيتها من شبهة الفساد سواء اكانت هذه الشبهة مرتبطة بالنص القانوني نفسه او سوء التفسير لهذا النص اثناء التطبيق وكذلك اقتراح قوانين وانظمة وتعليمات ترتبط بمكافحة الفساد انما هي في الواقع تفرض التزامات على الهيئة تتضمن مراجعة الصياغة القانونية للتشريعات النافذه والتصورات الافتراضية الاستباقية لتطبيق هذه التشريعات وما قد تحَمل هذا التصورات من محامل قد تساعد على تسهيل جرائم الفساد ومحاولة اقتراح تعديل او الغاء هذه التشريعات ولقد ازدادات اهمية فهم وضبط اليات جودة الصياغة بعد انضمام العراق الى الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد (لسنة ٢٠٠٤)[١٣] والتي نصت في العديد من نصوصها ان لم نقل في معظم نصوصها على ان تقوم الدول الاطراف باقتراح تشريعات تسهم بمكافحة الفساد الاداري ولما لهيئة النزاهة من دور في تنفيذ بنود هذه الاتفاقية في العراق فان اقتراح هذه التشريعات يقع على عاتق الهيئة بشكل كبير مما يتطلب توفير الامكانيات البشرية والمادية لانجاز هذا العمل الضخم والذي لايقل اهمية عن الدور التحقيقي الذي تضطلع به الهيئة وتطوير هذه الامكانيات وفق منهج علمي منظم يخدم الغرض الحقيقي من مراجعة وتدقيق التشريعات السارية واقتراح تشريعات جديده تكافح الفساد.

[١١] القسم الاول من القانوني النظامي الملحق بالامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤
[١٢] القسم الثالث من القانوني النظامي الملحق بالامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤
[١٣] انضم العراق الى الاتفاقية سنه ٢٠٠٧ بموجب القانون رقم ٣٥

اهمية الدليل التشريعي الموحد للصياغة القانونية كدستور موحد للصياغة القانونية

ان اصدار الدليل التشريعي الموحد في العراق والذي يمكن من خلاله وضع اليه منهجية مبنيه على اسس علميه تحدد الطرق والاساليب واجبة الاتباع في عملية الصياغة القانونية في كافة مراحلها ومنذ عملية التكليف بالصياغة وصولاً الى اقرار مسودة التشريع المقترح من خلال تقسيم الدليل التشريعي الى ابواب كل باب خاص بفئة معينة من المعنيين بالعملية التشريعية الباب الاول منه يفصُل منهجية الصياغة واساليبها الواجبة الاتباع من قبل الصائغ التشريعي في مرحلة الكتابة او المراجعة متضمناً ادق التفاصيل المتعلقة بالصياغة التشريعية من الناحية المنهجية او من الناحية البنائية للجملة التشريعية سواء اكان الصائغ ضمن مؤسسات السلطة التنفيذية او ضمن اطار منظمات المجتمع المدني والباب الثاني منه خاص بمجلس شورى الدولة كونه الجهة المختصه بتدقيق مسودات القوانين المقترحة في العراق وفيه توضع اساليب الصياغة واجبة الاتباع بالاضافة الى ما يجب وما لايجب وجوده ضمن كل نوع من انواع مسودات التشريعات (القوانين , القرارات , الانظمة , التعليمات) لكي يسهل عملية المراجعة والتدقيق وتصحيح الاخطاء في مسودة التشريع المقترح والمقدم الى مجلس شورى الدولة لغرض مراجعته وتدقيقيه من قبل مجلس شورى الدولة والباب الثالث منه خاص بمجلس النواب يتضمن تسهيل فهم اليات الصياغة القانونية وبناء الجملة القانونية ضمن اسلوب واضح مبسط , ان تقسم الدليل التشريعي الى ابواب وضمن دليل واحد مكتوب ضمن الية موحدة وعلى اسس علمية ووفق منهجية ثابتة يقلل المشاكل التي قد ترتبط بالعملية التشريعية كون ان الفئات المشتغلة بعملية التشريع تعمل وفق اسلوب موحد مما قد يسهل الفهم المشترك للغرض من مسودة التشريع المقترح ويقلل من الوقت اللازم لامراره ضمن مراحل العملية التشريعية وصولا ًالى مرحلة الاقرار على ان يكون الدليل المقترح معتمداً على الارث القانوني للدولة العراقية كمبدأ حتى لا تصدر التشريعات الجديده غير مترابطة مع الجسد القانوني العراقي .

الاستنتاجات

- **إن الصياغة القانونية تعتبر التشريع الوسيط الذي تتم من خلاله التغيرات الاجتماعية والاقتصادية المرجوة من التشريع وبالتالي وجب تنفيذها وفق الغرض الاساسي من الصياغة الا وهو ايصال التشريع الى المخاطب بالتشريع بصيغة واضحة لا تحمل الغموض واللبس هذا من جهة ومن جهة اخرى ضرورة ان يمثل التشريع التجسيد الحقيقي للسياسة التشريعية للدولة .**
- **لتحقيق الغرض من التشريع المقترح وجب على الصائغ أن يطبق سلسلة من إجراءات التثبت[١٤] للتأكد من أن متطلبات النص التشريعي قد استوفيت تماماً، كما إن على الأشخاص الآخرين المعنيين بتطوير السياسة أن ينفذوا ضوابط توكيدية مماثلة ولاسيما بعد استكمال كل مرحلة من مراحل التشريع .**
- **من اهم المشاكل التي يواجها الصائغ (DRAFTAR) هي المشاكل المرتبطة بفهم وتفسير النص المقترح من قبل المشرع (LAGISLATOR) مما يوجب على الصائغ ان ياخذ في حسبانه هذه المشاكل اثناء عملية الصياغة[١٥] .**
- **ان عدم توحيد الهيئات او الاقسام المتخصصة باقتراح التشريعات لايعني بالضرورة ضعفها او ضعف التشريع المقترح , وهذا يعني عدم الحاجة الى جهة او هيئة موحدة مختصة بمراجعة الصياغة .**
- **من المشاكل التي تواجه تطوير عملية الصياغة التشريعية هو اعتماد الصاغة على الخبرات الشخصية المستحصلة من التجارب الشخصية وتعتمد على القدرات الشخصية للصائغين بدون وجود اليه موحده للصياغة , ما ينعكس على النتيجة النهائية لمسودة القانون .**
- **عدم وجود منهجية في الصياغة قد تؤدي في بعض الاحيان الى اخطاء في ارادة الصائغ او الى تفسير مخالف للغرض من القانون عند التطبيق , لذا وجب تحديد المنهج قبل البدء بالصياغة .**

[١٤] السيد محمد عزت , ورقة عمل من تجارب الدول العربية في اعداد وصياغة مشروعات القوانين

[١٥] السيد محمد عزت , ورقة عمل من تجارب الدول العربية في اعداد وصياغة مشروعات القوانين

التوصيات

١. ان يتم تدريس مادة الصياغة القانونية ضمن المواد المقررة لمناهج كليات القانون في العراق كمادة مستقلة على مستوى عال و تجدر الإشارة إلى أنه في هذا الصدد توجد مدرسة مختصة في كل من المانيا وسويسرا مختصة بالصياغة التشريعية .

٢. ترتيب مراحل الصياغة القانونية منذ بدء التكليف بالصياغة حتى مرحلة اقرار مسودة التشريع المقترح ترتيباً واضحاً مرقماً على ان يتم الفصل بين كل مرحلة من المراحل والاشارة الى ذلك الفصل ضمن مسودة التشريع المقترح .

٣. احترام قواعد العدالة والمساواة واحترام الجانب الدينى ومراعاة فكرة الأمن القانوني في كافة مراحل الصياغة .

٤. تنظيم الية موحدة للصياغة القانونية تتفق مع الجسد القانوني في العراق والمتكون من التشريعات النافذة وبما لايتعارض مع المبادءي العامة الدولية المعتمدة للصياغة القانونية .

٥. اقتراح تدريبات تطال شرائح واسعة ومختلفة من الجهات ذات العلاقة وتشمل تدريبات موجهة للعاملين في الهيئات والاقسام الخاصة باقتراح ومراجعة مسودات مشروعات القوانين ويجب ان تشمل التدريبات الجهات المساندة للتشريع والجهة المسؤولة عن مراجعة التشريعات واعضاء السلطة التشريعية وكذلك اشراك منظمات المجتمع المدني في هذه التدريبات .

٦. استخدام التنظيم الالكتروني في كل مراحل التشريع (اتمتة المعلومات المتعلقة بمسودة التشريع المقترح قبل البدء بالصياغة لغرض الوصول الى ملف إلكتروني كامل لمسودة مقترح القانون ودون استخدام الورق ومن أهم ما يميز هذا العمل قدرته على دمج اللامركزية ضمن مسودة التشريع الواحد وتوحيد قواعد الصياغة في نفس المسودة) .

٧. بغية الوصول الى الاثر المرجو من التشريع المقترح يجب تقليل عدد كلمات النص الى الحد الادنى الذي يحقق الغرض من التشريع بدون استخدام الحشو اللغوي في النص المقترح وباستخدام اسلوب التقارب بين الغرض من التشريع مع الجهة المعنية بتنفيذ التشريع ومراعاة الفائدة المرجوة من التشريع كونه يمثل منظومة قيمية ذات اثر اجتماعي .

٨. تطوير البنية التشريعية من خلال سن وصياغة التشريعات والقوانين التي تعالج قضايا المجتمع العراقي أو تعديل بعض القوانين الموجودة أو إضافة مواد جديدة، من خلال تدقيق ممنهج للبنية التشريعية للدولة .

٩. السعي الى اصدار دليل موحد للصياغة التشريعية كونه الدستور التشريعي الموحد على ان يكون الدليل خاص بالعراق لغرض توحيد قواعد الصياغة القانونية على غرار الدليل التشريعي الفرنسي المتكون من اكثر من ٥٠٠ صفحة .

هيثم الفقي , الصياغة القانونية , بحث متاح على الشبكة اللاكترونية .

الصياغة القانونية من مفهوم دستوري ,بحث متاح على الشبكة الالكترونية .

فورنيير جاك , المفهوم الحديث للصياغة القانونية , محاضرة القاها في جامعة بئر زيت .

السيد محمد عزت , ورقة عمل من تجارب الدول العربية في اعداد وصياغة مشروعات القوانين .

جهاد حرب ,الاحكام التشريعية المتعلقة بالاخلاقيات السياسية للنواب والوزراء في العالم العربي ,تقرير متاح على الشبكة الالكترونية .

نص الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤

القانون النظامي الملحق بالامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤

دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥