المدخل لدراسة علم القانون

الوحدة السادسة

سَنِّ الأنظمة و إعدادها و صياغتها و تفسيرها و إلغائها

الجامعة السعودية الالكترونية - فرع الدمام - القانون
أستاذ المقرر / د . منصور صالح
إعداد الطالب / أحمد بن علي الزهراني

أولاً :عمليةُ سَنِّ وإعداد وصياغة التشريع

- عندما ينتهي بها المَطاف إلى قوانين نافذة، فإنها تحمِلُ بين طيَّاتها أحكاماً قانونية تكون سارية المفعول وواجبة التطبيق بعد إصدارها ونشرها بالطرق الرسمية المعتادة .وتبقى هذه الأحكام القانونية كما هي إلى أنْ يتم تعديلها أو إلغاؤها من قبل نفس السلطة التي قامت بسنها ابتداء .

- ولكي تكون القاعدة القانونية سليمة من الناحية القانونية ومتوافقة مع أحكام الدستور النافذ، **فإنه يجب الحرص على أنْ تتمَّ صياغتها بدقة ووضوح، وأنْ يتمَّ الابتعاد عن استخدام المصطلحات والمفردات الغامضة التي تحتمل أكثر من تفسير وتأويل.**

- ويجب أيضاً **أنْ تخضعَ عملية إعداد مشروع القانون لمحطات من الفحص والتدقيق** من خلال أجهزة ولجان قانونية تتمتع بقدر عالٍ من الخبرة القانونية في مجال الصياغة التشريعية

مراحل إصدار القانون (النظام) في المملكة العربية السعودية

- حددت المادة (67) من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية الجهة المختصة دستورياً بالتشريع بالقول: **(تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة ويرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى)**

- والسلطة التنظيمية التي أُعطِيت سلطة سن الأنظمة واللوائح، هي **مجلس الوزراء** الذي يترأسه **خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان**، والذي تحددت اختصاصاته وصلاحياته بموجب **نظام مجلس الوزراء الصادر عام 1414 هـ . فمجلس الوزراء السعودي هو عبارة عن هيئة نظامية تملك صلاحيات دستورية واسعة تشمل إصدار الأنظمة واللوائح، ورسم السياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والعلمية والتعليمية والدفاع وجميع شؤون البلاد العامة**، كما يمارس مجلس الوزراء اختصاصه التنظيمي في إصدار اللوائح شريطة عدم مخالفة نصوصها لأحكام القرآن والسنة .

- ويمر إصدار القانون أو النظام في المملكة العربية السعودية بمجموعة من المراحل الدستورية الواردة في النظام الأساسي للحكم ونصوص نظام مجلس الوزراء، وذلك قبل أنْ يصبحَ التشريع نافذاً وقابلاً للتطبيق .وهذه المراحل هي:

اولاً : مرحلة الاقتراح

تعتبر هذه **المرحلة الدور الأول** الذي يمر فيه القانون أو النظام .وتتمثل هذه المرحلة **بإعداد مشروع القانون وتقديمه على السلطة المختصة بالتشريع، وهي مجلس الوزراء** .وعلى هذا الأساس، فإنَّ اقتراحَ القوانين هو العمل الذي يمثل **جوهر القانون** ويؤسس لبنائه، ذلك أنَّ القانونَ هو في الأصل فكرة يراد إدخالها في النظام القانوني، واقتراح الأخذ بهذه الفكرة هو أول مرحلة في عملية سن القانون .

وعادة ما تحدد الدساتير الجهة صاحبة الحق في اقتراح مشاريع القوانين، وذلك تبعاً للظروف السائدة في المجتمعات المختلفة والنظرة الغالبة بهذا الخصوص، وأيضاً حسب طبيعة النظام السياسي والدستوري المطبق .**ففي المملكة العربية السعودية، فإن حقَّ اقتراحَ مشروع النظام يكون لأعضاء مجلس الوزراء** ذلك أنَّ القانونَ هو في الأصل فكرة يراد إدخالها في النظام القانوني، واقتراح الأخذ بهذه الفكرة هو أول مرحلة في عملية سن القانون .

كما أصبح **لمجلس الشورى** الحق في اقتراح مشاريع الأنظمة (القوانين) وذلك في نظام مجلس الشورى لعام 1424، حيث يقدم الاقتراح إلى رئيس مجلس الشورى الذي بدوره يقوم بدراسة المشروع، ورفعه إلى **الملك للنظر في أمره** . ذلك أنَّ القانونَ هو في الأصل فكرة يراد إدخالها في النظام القانوني، واقتراح الأخذ بهذه الفكرة هو أول مرحلة في عملية سن القانون

وبغض النظر عن الجهة التي تقترح مشروع النظام، **فإنه يجب أنْ يُحالَ بعد قبوله إلى جهات إدارية مختصة في مجلس الوزراء**، والتي يكون لها الحق أنْ تستعينَ **بهيئة خبراء** لمراجعة مشروعات الأنظمة، وإدخال التعديلات التي تراها مناسبة عليها .

وعلى ضوء صدور نظام **مجلس الشورى** المعدل لعام 1424 ، فقد **أصبح لزاماً إحالة مشروعات الأنظمة إلى مجلس الشورى لدراستها وإعطاء الرأي حولها** قبل إعادته إلى مجلس الوزراء .وفي حال حصول خلاف حول مشروع النظام بين مجلس الوزراء ومجلس الشورى وحدوث تباين في وجهات النظر بين المجلسين، فإنَّ مشروع النظام يُحال إلى **الملك لإقرار ما يراه مناسباً**، إذ تنص المادة (17) من نظام مجلس الشورى لعام 1424 على أنه في الحالة التي لا يصل فيها المجلسان إلى رأي مشترك، وفي الحالة التي يحصل فيها تباين في وجهات النظر للمجلسَيْن؛ فإن **لجلالة الملك الحق في إقرار ما يراه مناسباً إزاءَ تلك الحالة.**

ثانياً : مرحلة التصويت

وتتمثل هذه **المرحلة الثانية** من مراحل سَنِّ التشريع في طرح مشروع القانون أو النظام المقترح على السلطة المختصة لإقراره أو رفضه، وذلك على ضوء حصوله على الأغلبية التي يحددها القانون .

وفي المملكة العربية السعودية، تتم الموافقة على مشروع النظام بعد عرضه على **مجلس الوزراء** بصفته صاحب السلطة التنظيمية، **حيث تكون جلساتُ مداولة مشروعُ النظام سرية**، ويجري فيها مناقشة بنود المشروع بنداً بنداً والتصويت عليها بشكل منفصل .وبعد استكمال التصويت على كافة مواد المشروع، **يتم التصويت على قبول المشروع أو رَدِّه في مجموع مواده.**

ويَشترِطُ نظام مجلس الوزراء **حضور الوزير المَعْنِيّ**، الذي يدخل موضوع مشروع النظام في اختصاصات وزارته وأعمالها، أثناء عملية إقرار مشروع النظام في مجلس الوزراء، وله أنْ ينوبَ عنه شخصٌ آخر في حالة الضرورة.

واستناداً لنظام مجلس الوزراء، فإنه لا يكون النصاب القانوني لجلسة مجلس الوزراء مكتملاً إلا بحضور **ثلثي الأعضاء**. ويكون القرارُ الصادرُ عن المجلس صحيحاً، إذا صدر **بأغلبية الأعضاء الحاضرين** للجلسة، وعند التساوي في عدد الأصوات يُعتَبَر رأي الرئيس هو الرأي المُرجَّح وذلك استناداً لأحكام المادة (14) من نظام مجلس الوزراء لعام 1414 .

كما أجاز النظام انعقاد مجلس الوزراء **بحضور نصف الأعضاء** على الأقل وذلك في حالات استثنائية يُترَك لرئيس المجلس أمرُ تقديرِ وجودِها وذلك بموجب المادة (14) من نظام مجلس الوزراء السعودي .وفي مثل هذه الحالات، يُشترط لصدور القرار عن مجلس الوزراء موافقةُ **ثلثي أعضاء المجلس الحاضرين للجلسة**، وليس الأغلبية المطلقة .وبعد أنْ يوافقَ مجلس الوزراء على مشروع النظام، تنتهي مهمة المجلس ويُرفَع مشروع النظام إلى الملك للمصادقة عليه.

ثالثا : مرحلة المصادقة

وهي المرحلة الثالثة من مراحل التشريع، ويُقصد بها **موافقة رئيس الدولة على مشروع القانون أو النظام** المقترح لتحويله من مجرد مشروع قانون إلى .أما الجهة التي تملك دستورياً التصديق على مشروع النظام في المملكة العربية السعودية فهي الملك، ذلك أنَّ نظامَ مجلس الوزراء يقضي بأنَّ قراراتِ مجلس الوزراء لا تصبح نهائية إلا بعد موافقة الملك عليها، وذلك عملاً بأحكام المادة (7) من نظام مجلس الوزراء السعودي .

رابعا : مرحلة الاصدار

يُعتبر الإصدارُ **عملاً قانونياً** يقوم به **رئيس السلطة التنظيمية** المعهود إليها تنفيذ أحكام القانون .**(والهدف من الإصدار تحقيق أمرين اثنين هما :إثبات وجود القانون من الناحية القانونية، والثاني تكليف دوائر الدولة - التنفيذية منها بالذات - بتنفيذ أحكامه كل حسب اختصاصه)** .

فعملية الإصدار هي بمنزلة إقرار بوجود قانونٍ صحيحٍ شكلاً وموضوعاً، وتتضمن تكليفاً لموظفي الحكومة بتنفيذه، فهي بمثابة **شهادة ميلاد للقانون** (وقد عالجَ نظامُ الحكم الأساسي في المملكة العربية السعودية مرحلةَ الإصدار في المادة (70) منه بالقول :(**تَصدُر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات ويتم تعديلها بموجب مراسيم ملكية**) .

خامساً : مرحلة النشر

ويُقصد بهذه المرحلة **إعلان القانون للناس وتحديد موعد العمل به** .فلا يكفي الإصدار لتمام نفاذ القانون **بل يجب كذلك أنْ يُنشرَ**، لأنَّ إلزامَ الناس بالقواعد القانونية يقتضي عقلاً وعدالةً علمهم بها، لكي يتمكنوا من توجيه سلوكهم على مقتضاها

ونظراً لتعذر إعلان القانون لكل الناس، فقد اكتفى المشرع في هذا الشأن بأنْ هيَّأ وسيلة معينة للعلم به، وهي النشر **في الجريدة الرسمية**، فهذه الوسيلة هي التي يُعتمد عليها في تمام نفاذ القانون.

والنشر في الجريدة الرسمية هو **إجراء واجب لنفاذ القانون** أيّاً كان نوعه، قانوناً أساسياً أو عادياً أو فرعياً، **ولا غنى عن هذا النشر القيام بالإعلان عن هذا القانون بأي وسيلة أخرى، ولو كانت أحدى من الجريدة الرسمية، كالنشر في الصحف الإلكترونية أو في إعلانات توضع في أماكن عامة أو بواسطة الإذاعة** .

وتعتبر **جريدة (أم القرى) هي الجريدة الرسمية في المملكة العربية السعودية** .وقد نصت المادة (71) من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية بأنَّ الأنظمةَ تُنشَر في الجريدة الرسمية وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها ما لم يُنص على تاريخ آخر.

ثانياً :تفسير القواعد القانونية

يُقصد بالتفسير تحديد **معنى القواعد القانونية في التشريع** التي تطبق على العلاقات الاجتماعية وبيان المراد منها، وذلك توطئة للاستدلال على الحكم القانوني الواجب التطبيق على النزاع المعروض أمام القضاء .**فعملية تفسير التشريع هي عملية قانونية** تهدف إلى تحديد مضمون القواعد القانونية تحديداً واضحاً لا لبس فيه، وذلك بغية الوقوف على ما تتضمنه من فروض وأحكام .

ويُعتبر التفسير عملاً من **أعمال القضاء** يقوم به القاضي بمناسبة ما يُعرَض عليه من خصومات ومنازعات بحيث يعمل على قراءة النصوص القانونية في التشريع والوقوف على نية المشرع منها قبل تطبيقها على النزاع المعروض أمامه .كما هو عمل من **أعمال الفقهاء** من خلال ما يقومون به في بحوثهم ودراساتهم القانونية من توضيح لمكنون القواعد القانونية .كما يُعدُّ التفسير عملاً من **أعمال المشرع** من خلال ما يقوم به من تفسير لبعض النصوص القانونية

وفي جميع الأحوال، فإنَّ التفسيرَ لا **يقع إلا على العبارات والألفاظ غير الواضحة** بهدف الوصول إلى المعنى والمغزى من وراء سن القاعدة القانونية.

أنواع التفاسير

التفسير التشريعي

وهو التفسير الذي **يضعه المشرع بنفسه** عند سن التشريع .فقد يقدر المشرع عند وضع التشريع أنَّ مقصدَه قد لا يكون واضحاً، وأنَّ ذلك قد يؤدي إلى اختلاف في تفسير القاعدة القانونية .لذا يَعمدُ إلى إصدار تفسير لهذا التشريع يبين حقيقة ما قصده، وذلك من خلال إصدار **تشريع لاحق يسمى بالتشريع التفسيري** ليتم تطبيقه من تاريخ صدور التشريع الأول أي بأثر رجعي .

ويُشترط في التشريع التفسيري اللاحق **أنْ يقتصرَ فقط على تفسير ما جاء في التشريع الأول من بنود ومفردات، وأن لا يتضمن أي أحكام قانونية جديدة**

التفسير القضائي

وهو التفسير الذي تتولاه المحاكم في مناسبة ما يُعرض عليها من منازعات تستدعي تطبيق القانون عليها .وكقاعدة عامة، **لا يُعتبر التفسير القضائي ملزماً للمحكمة التي نطقت به**، بحيث يجوز لها أنْ تُعدِّله مستقبلاً حتى لو كانت الوقائع متماثلة مع الوقائع المفسرة, **كما أنَّ تفسيرَ المحكمة الأعلى درجة لا يلزم المحكمة الأدنى درجة** .

التفسير الفقهي

وهو التفسير الذي يقوم به فقهاء القانون في دراساتهم القانونية و أبحاثهم .**ولا يكون لهذا التفسير أيُّ صفة إلزامية** على اعتبار أنَّ الفقهَ ليس من المصادر الرسمية للقاعدة القانونية .ويتصف هذا التفسير **بالطابع النظري**، بعكس التفسير القضائي الذي يتسم **بالطابع العملي** والذي يتحقق من خلال نظر القضاة إلى النتائج العملية للتفاسير التي يقومون بها للقواعد القانونية على الدعاوى المقامة أمامهم .

طرق التفسير

- **يقصد بطرق التفسير الوسائل التي يهتدي من خلالها المفسر لمعرفة حكم النصوص**، وهي تختلف فيما إذا كان **النص محل التفسير سليماً أو كان النص معيباً**

- **تفسير النص السليم :**

في حالة وجود نص قانوني سليم، **فإن دور المفسر يجب أن يقتصر على استخلاص المعنى المستفاد من ألفاظ النص وعباراته أو ما يشير إليه من فحوى النص وألفاظه** .فمن خلال ألفاظ النص يقوم المفسر بتحديد **المعنى الحرفي للنص أو منطوق النص** .وفي هذا المجال إذا كان للفظ معنيان معنى لغوي ومعنى اصطلاحي، فإن الأصل أن يتمَّ الأخذ **بالمعنى الاصطلاحي** ما لم تظهر نية المشرع في الأخذ بالمعنى اللغوي .

- **تفسير النص المعيب**

- **يكون النص معيباً إذا وقع فيه خطأ مادي كزيادة حرف من الحروف أو نقصانه أو نقص لفظ من ألفاظه أو شابه غموض ومن ثم احتمل أكثر من معنى أو كانت أحكامه متعارضة مع نصوص أخرى .**

- وفي حالة وجود أي عيب من هذه العيوب السابقة، فإن المفسرَ يلجأ في تفسيره إلى **عناصر خارجة عن التشريع**، وذلك لكي يتسنى له معرفة نية المشرع، ورفع ما في النص من عيوب.

- ومن أهم هذه العناصر الخارجية التي يستعين بها المفسر **الأعمال التحضيرية**، **ويقصد بها المذكرات التحضيرية والمناقشات وأعمال اللجان** وكل ما دار حول القانون حين إعداده، وذلك حتى يتمكن المفسر من معرفة نية المشرع والغرض من النص .

- كما يمكن أن يلجأ المفسر إلى **المصدر التاريخي للنص القانوني** لكي يتضح قصد المشرع, فإذا كان النص مأخوذاً من قانون دولة أخرى، فإن تفسيرَ الفقه والقضاء في تلك الدولة سوف يساعد المفسر في معرفة القصد من النص وفي حال كان النص المعين مأخوذاً **من الفقه الإسلامي**، فإن المفسرين يعتمدون على أقوال فقهاء الشريعة الإسلامية .

ثالثاً :إلغاء القواعد القانونية

- تختلف طرق إلغاء القواعد القانونية وتتنوع حسب الطريقة التي تقع فيها، إلا أن الإلغاء إما أنْ يكونَ **إلغاءً صريحاً أو إلغاءً ضمنياً .**

الإلغاء الصريح

وهو الإلغاء الذي يتحقق بصدور **نص قانوني جديد يفصح من خلاله المشرع عن إرادته بإنهاء العمل بحكم القانون السابق**، سواء كان هذا الإلغاء يشمل كل القانون القديم، أو مجرد إلغاء بعض النصوص والقواعد فيه .

ويعد هذا النوع من الإلغاء من أبسط الطرق وأوضحها وأكثرها شيوعاً .ومثال على هذا الإلغاء المادة 244 من نظام العمل والعمال السعودي التي تنص على أن يحل هذا النظام محل نظام العمل والعمال الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم م / 21 والتاريخ 1389/9/6 هـ ، ويلغي كل ما يتعارض معه من أحكام

الإلغاء الضمني

وهو على عكس الإلغاء الصريح **لا يكون بنص صريح**، **وإنما يمكن أن يتم استنتاجه من استحالة الجمع بين قاعدتين قانونيتين متعارضتين ومتناقضتين**، أو في حالة صدور قانون جديد يعيد تنظيم ذات المواضيع والمسائل التي تناولها قانون سابق .
وللإلغاء الضمني صورتان هما :

1- الإلغاء عن طريق التعارض بين النصوص:

- وفي هذه الحالة نكون **أمامَ قواعد قانونية جديدة تقرر أحكاما متناقضة ومتعارضة مع قواعد قانونية موجودة**، وهذا التعارض يكون لدرجة يستحيل معها الجمع بين كلتا القاعدتين بسبب علو التناقض والتنافر .وفي هذه الحالة يتم إلغاء التشريع السابق ضمنياً بمجرد صدور التشريع اللاحق ودخوله حيز النفاذ، حيث أن الغاية من الإلغاء الضمني (احترام غية المشرع الأخيرة التي عبر عنها من خلال القاعدة القانونية الجديدة، والتي يتعين الأخذ بها وإهمال أي نصوص أخرى قديمة تناقضها).

- أما عن نطاق إلغاء القانون القديم، فهو يكون بالقدر الكافي لمعالجة حالة التعارض مع القانون الجديد,بمعنى أنه إذا كانت هناك استحالة الجمع بين أحكام التشريعين الجديد والقديم، فإن الإلغاءَ يكون **إلغاءً كلياً للتشريع القديم** .أما إذا اقتصر التعارض على مجرد نصوص في كل من التشريع القديم والتشريع الجديد، فإن الإلغاءَ في التشريع القديم **يكون جزئياً بالقدر الكافي لإزالة التعارض** .

2- الإلغاء عن طريق إعادة التنظيم :

- ويقصد بإعادة التنظيم أن المشرع عندما **يصدر تشريعاً لاحقاً** على تشريع سابق يتناول فيه جميع ما تم تنظيمه في السابق بصوره متكاملة، فإن التشريع القديم في هذه الحالة يعد منسوخاً ضمناً بقواعد التشريع الجديد .**ويشمل هذا الإلغاء الضمني إلغاء المسائل الموجودة في التشريع القديم والتي لم يتناولها التشريع الجديد دون الحاجة إلى الإشارة إلى ذلك في ديباجة التشريع الجديد أو في خاتمته .**

- **والعِلة من الإلغاء في هذه الحالة لا تكمن في حصول تناقض وتعارض بين أحكام القانون الجديد والقانون القديم، بل تستند إلى فكرة احترام إرادة المشرع المتمثلة في تنظيم أمر ما بقواعد قانونية جديدة على الرغم من وجود قواعد قانونية مطبقة، حتى ولو لم يحمل التشريع الجديد نفس المسمى الذي يعرف به التشريع القديم .**
فالإلغاء يتحقق بمجرد أن يتناول المشرع تنظيم نفس الموضوع وأحكامه في تشريع جديد .