

## متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني

المحامي د. ليث كمال نصرأوين

أستاذ القانون العام المشارك - كلية الحقوق

الجامعة الأردنية

### الملخص:

تتناول هذه الدراسة موضوع المتطلبات الرئيسية لعملية الصياغة التشريعية وأثرها على عملية الإصلاح القانوني، ذلك أن العلاقة بين الصياغة الجيدة والإصلاح التشريعي علاقة جلية تتمثل في أن صياغة القوانين تشكل المكنة الأساسية التي يمكن من خلالها تحويل السياسات والأهداف العامة للدولة إلى قواعد قانونية متناسقة ومنسجمة مع بعضها البعض يسهل تطبيقها، ويمكن الأفراد من الاحتجاج بها في مواجهة السلطات العامة في الدولة من جهة وفي مواجهة بعضهم البعض من جهة أخرى.

ولا تكتسب القواعد القانونية هذه الصفة إلا إذا جاءت نتاجاً لمنهج واضح في التعبير عنها وصياغتها بأسلوب يجعل أمر تحقيق الهدف من تشريعها مستساغاً وسهل التحقيق ويقع في إطار المصلحة العام.

لذا، فقد تناولت هذه الدراسة ابتداءً ماهية الصياغة التشريعية باعتبارها الأداة التي يستطيع من خلالها الصائغ إيصال الغرض المقصود من التشريع المقترح والغاية منه وذلك من خلال فهم إرادة المشرع وتجسيدها بعبارات وجمل قانونية، بالإضافة إلى صور وعناصر الصياغة التشريعية.

كما تناولت هذه الدراسة متطلبات الصياغة التشريعية الجدية المتمثلة بخطوات مسبقة على إصدار التشريع ومذكرات مرفقة بالتشريع وانتهاءً بأثر الصياغة التشريعية الجيدة على إصلاح القوانين، حيث خلصت الدراسة إلى نتيجة مفادها أن الاهتمام بعملية الصياغة التشريعية واتباع الأسس والمبادئ العامة التي تقوم

عليها عملية إخراج القاعدة القانونية إلى حيز الوجود من شأنه أن يؤثر إيجاباً على إصلاح التشريعات وجعلها أكثر ملائمة للاحتياجات المجتمعية وأكثر قابلية للتطبيق على المراكز القانونية للأفراد التي تصدر من أجل تنظيمها.

**الكلمات الدالة:** الصياغة التشريعية، المذكرات المرفقة بالتشريع، معايير سلامة التشريع، المسؤولية الأخلاقية للمشرع.

## المقدمة:

يعد البناء المؤسسي للدولة من أهم عناصر تقدم الأمم والمجتمعات الحديثة ورفيها، إذ يقاس مدى تمدن الدولة من ناحية قانونية بمدى وضوح الأسس التشريعية فيها وتوافقها مع أحكام الدستور. وهذا الأمر لا يمكن تحقيقه إلا من خلال خلق منظومة تشريعية متكاملة الملامح والأطر تقوم على أساس ضبط إيقاع سن وإنشاء القواعد القانونية، وتنظيم مسارها دون عوائق أو عقبات تعطل مسيرتها، أو تنقص من كفاءتها وذلك ضمن سياسة عامة تشريعية تراعي تحقيق المصلحة العليا للدولة.

كما يعد التشريع الجيد أداة لدعم الإدارة الرشيدة وتعزيزها وذلك من خلال ترسيخ القواعد القانونية كأداة للوصول إلى التنمية المستدامة والمحافظة على مبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون، فتكون الإدارة مستندة في القرارات التي تصدر عنها إلى قواعد قانونية محددة وواضحة المعالم. ولا تكتسب القواعد القانونية هذه الصفات إلا إذا صدرت بشكل منهجي واضح يفي بالغرض الذي من أجله تم إصدارها والمتمثل في المحافظة على المصلحة العامة للدولة.

في المقابل، فإن الصياغة التشريعية المعيبة تسهم في عرقلة الجهود الوطنية نحو تطبيق الإدارة الرشيدة والتنمية، فالعلاقة بين القانون والتنمية - والتي هي علاقة تفاعل وتناغم - تتعذر بسبب ضعف القواعد القانونية في صياغتها والتعبير عنها إلى درجة تنتفي معها صفة أن القانون هو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم سلوك الأفراد والمؤسسات في المجتمع، وتوجهه بما يخدم المصلحة العليا للدولة.

إن أهمية الصياغة التشريعية تنبع من اعتبارها الأداة الرئيسية التي تسهم في الوصول إلى الغرض من التشريع والغاية التي يسعى المشرع إلى تحقيقها من خلال إصداره للقواعد القانونية. وهذا يستلزم بالضرورة أن تكون صياغة التشريعات في منتهى الوضوح والدقة ومنسجمة مع الدستور، وأن تكون غير متعارضة مع القوانين الأخرى، بالإضافة إلى ضرورة أن تكون مفهومة لدى المخاطب بالقانون، وسهلة

التفسير والتطبيق. فالاهتمام بمسألة الصياغة التشريعية ليس مجرد إعتناء بكل من الجانب الشكلي والإجرائي منها، وإنما يمتد الأمر إلى السعي نحو الوصول إلى تطبيق دولة القانون والحكم الرشيد، وذلك من خلال سن تشريع جيد ومتطور وقابل للتطبيق على الجميع على قدم المساواة، فنوعية الصياغة التشريعية تعد مكونا هاما من مكونات الإدارة الرشيدة لما لها من أثر على المستوى الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للدولة، ناهيك عما للصياغة التشريعية الجيدة من دور جوهري في عملية الإصلاح القانوني.

ولهذه الغاية، ولإلقاء المزيد من الضوء على متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني فسيتم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث، يتناول المبحث الأول تعريف الصياغة التشريعية في ثلاثة مطالب، المطلب الأول بعنوان فن الصياغة التشريعية وأهميتها، والمطلب الثاني بعنوان أنواع الصياغة التشريعية، والمطلب الثالث عناصر الصياغة التشريعية. أما المبحث الثاني، فيتناول متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة في ثلاثة مطالب، المطلب الأول بعنوان المتطلبات الإجرائية للصياغة التشريعية، والمطلب الثاني بعنوان المذكرات المرفقة بالتشريع، والمطلب الثالث بعنوان خطوات بناء التشريع السليم وعوامل جودة الصياغة التشريعية. أما المبحث الثالث، فيتناول أثر الصياغة التشريعية الجيدة على إصلاح القوانين وذلك في مطلبين، المطلب الأول بعنوان معايير الصياغة التشريعية الجيدة وسلامة التشريع، والمطلب الثاني بعنوان المسؤولية الأخلاقية في الصياغة التشريعية.

## المبحث الأول

### تعريف الصياغة التشريعية

تعرف الصياغة لغة بأنها تهيئة الشيء وبنائه، فكلمة الصياغة في اللغة مصدرها «صاغ»، وصاغ الشيء بمعنى هياه على مثال مستقيم ورتبه، وصاغ الكلمة بمعنى «بناها من كلمة أخرى على هيئة مخصوصة»<sup>(1)</sup>. «والصيغة» هي النوع أو الأصل، ويقال «صيغة الأمر» أي هيأته التي بُني عليها، ويقال «كلام حسن الصياغة» بمعنى «جيد ومحكم»، ويقال «صَيَغَ الكلام» بمعنى «تراكيبه وعباراته»<sup>(2)</sup>. وفي الإنجليزية، يعبر عن كلمة «صاغ» بـ «Draft»، ويقصد بها «شكّل وهياً»، ويقصد بكلمة «Draftman» محرر أو صائغ الوثائق، أي الشخص الذي يصوغ الوثائق القانونية وغيرها من المحررات الرسمية.<sup>(3)</sup>

وتعرف الصياغة اصطلاحاً بأنها أداة لتحويل المادة الأولية التي تتكون منها القاعدة القانونية إلى قواعد منضبطة محددة وعملية صالحة للتطبيق الفعلي على نحو يحقق الغاية التي يفصح عنها جوهرها.<sup>(4)</sup> ويتم هذا التحويل باستخدام الوسائل والأدوات الكفيلة بالترجمة الصادقة لمضمون هذه المادة الأولية، وإعطائها الشكل العملي الذي تصلح به للتطبيق كقاعدة قانونية عامة ومجردة سهلة الفهم تطبق على الجميع على قدم المساواة، وتراعي معايير وأسس الصياغة السليمة. فللتشريع جوهر ومظهر، يتمثل الجوهر في المادة الأولية التي يملئها المثل الأعلى للعدل في شأن من شؤون المجتمع، في حين ينصرف المظهر إلى الشكل الذي يظهر فيه الجوهر بحيث يكون قاعدة قانونية صالحة للتطبيق في الحياة.<sup>(5)</sup>

- (1) معجم اللغة العربية، المعجم الوسيط، الجزء الأول، الطبعة الثانية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1972، ص 528.
- (2) جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1998، ص 1013.
- (3) محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنجليزية، الطبعة الثانية، الجيزة، مصر، 2007، ص 21.
- (4) الدكتور توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية - القسم الأول، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية، بيروت، 1993، ص 164.
- (5) الدكتور أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2005، ص 67.

كما تعرّف الصياغة التشريعية بأنها تهيئة القواعد القانونية وبنائها على هيئة مخصوصة وفقا لقواعد مضبوطة وذلك تلبية لحاجة تستدعي التنظيم في سلوك الأفراد والجماعات والهيئات على نحو ملزم.<sup>(6)</sup> وهي أيضا مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتخذ لإعداد مشروعات القوانين على أساس المبادئ المقترحة من الجهة طالبة التشريع انسجاما مع مبادئ الدستور وتنسيقا مع أحكام القوانين النافذة وذلك تمهيدا لتقديمها إلى السلطة التشريعية لدراستها وإقرارها.<sup>(7)</sup>

ومن التعريفات الأخرى للصياغة التشريعية أنها مجموعة الوسائل والقواعد المستخدمة لصياغة الأفكار القانونية والنصوص التشريعية بطريقة تسهم في تطبيق القانون من الناحية العملية، وذلك باستيعاب وقائع الحياة في قوالب تشريعية لتحقيق الغرض الذي تنشده السياسة القانونية.<sup>(8)</sup> وهي أيضا عملية تحويل القيم التي تكوّن مادة القانون إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق في العمل من خلال الإجراء الدستوري أو الرسمي الذي يهدف إلى سن القوانين حسب قواعد محددة ومعروفة تطبق داخل السلطة المختصة.<sup>(9)</sup> وقد عرفها الفقيه «ديكرسون» بأنها القانون الوقائي «Preventive Law» على اعتبار أن مهمة الصائغ القانوني صياغة الوثائق التي تحول دون التفاضي وتمنع حدوث المشكلات عن طريق التنبؤ بها ووضع الحلول اللازمة لها.<sup>(10)</sup>

وتسمى الصياغة التشريعية بالتشريع الوسيط، وتتبع أهميتها من أنها لا تعنى بالجانب الشكلي أو الإجرائي فقط من الصياغة التشريعية، وإنما تهدف بالدرجة

(6) الدكتور عبد الحافظ عبد العزيز، الصياغة التشريعية، دار الجيل، بيروت، 1991، ص 11.  
(7) الدكتور عبد الواحد كرم، معجم المصطلحات القانونية، الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، القاهرة، 1995، ص 262.

(8) الدكتور ثروت الأسيوطي، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 166.  
(9) أنظر الدكتور مصطفى محمد جمال وعبد الحميد محمد الجمال، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية، بيروت، 1987، ص 64، والدكتور عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، لبنان، 2011، ص 136.

(10) Barbara Child, Drafting Legal Documents: Principles & Practices, 6<sup>th</sup> ed., St. Paul Minn: West Publishing Co., 1992, p 1.

الأساسية إلى الوصول إلى إصدار تشريع متطور يمتاز بالوضوح في نصوصه والدقة في أحكامه، وأن يكون منسجماً وغير متعارض مع التشريعات القانوني الأخرى،<sup>(11)</sup> سواء الوطنية منها أو الدولية، وأن يكون التشريع قابلاً للفهم والتطبيق.

وبشكل عام، فإن القاعدة القانونية تتكون من عنصرين رئيسيين هما عنصر العلم وعنصر الصياغة، حيث يتعلق عنصر العلم بجوهر القانون وموضوعه، وهو ما يمكن التعبير عنه بالمادة الأولية التي تتكون منها القاعدة القانونية، وبالعوامل التي تدخل في مضمونها ويستخلصها القانونيون من حقائق الحياة الاجتماعية بالتجربة والعقل.<sup>(12)</sup>

أما عنصر الصياغة، فيتمثل في إخراج مضمون المادة الأولية إلى حيز العمل وذلك من خلال الوسائل الفنية اللازمة لإنشاء القاعدة القانونية والتعبير عنها، وتسمى بأساليب صناعة أو صياغة التشريع.<sup>(13)</sup> وعلى هذا، فإن جوهر الصياغة التشريعية هو تحويل المادة الأولية التي يتكون منها التشريع إلى قواعد قانونية عامة ومجردة صالحة للتطبيق الفعلي على الأشخاص المخاطبين فيها وعلى قدم المساواة فيما بينهم.<sup>(14)</sup> فلا مناص إذن من ظهور الجوهر في أثناب القانون وأزيائه، ولا مفر من إظهار المعاني والأفكار التشريعية في عبارات وجمل تناسب القانون وتترين بزيه، وهذا هو عمل الصائغ القانوني إذ عليه أن يفهم مقصد المشرع، أو

11 الدكتور محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، بحث منشور في مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة بغداد، العراق، العدد 11، 2014، ص 68.

12 الدكتور سعد جبار السوداني، القصور في الصياغة التشريعية - دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون في الجامعة المستنصرية في العراق، مجلد رقم 4، 2012، ص 78.

13 المحامي هيثم الفقي، بحث بعنوان «الصياغة القانونية»، ص 3، منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.shaimaaatalla.com/vb/showthread.php?t=874>.

14 حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان «مبادئ الصياغة القانونية»، دائرة الشؤون القانونية قسم اقتراح التشريعات في العراق، والمنشورة على الموقع الإلكتروني <http://www.nazaha.gov.iq/5Csiyagha.pdf>، ص 2.

من يقترح التشريع، ثم يصنع لذلك المقصد جسدا من اللغة، نافخا فيه من روح القانون، ومسبغا عليه من سمته ما يناسب موقعه بين ما جاوره من تشريعات مراعيًا في ذلك كله الدقة والوضوح.<sup>(15)</sup>

### المطلب الأول

#### فن الصياغة التشريعية وأهميتها

يطلق فقهاء القانون على عملية الصياغة التشريعية مصطلح «الفن التشريعي» باعتبار أنها مهنة تقوم إجرائيًا بتحويل القيم والمبادئ والمثل العليا في المجتمع وصياغتها في قالب فني لتحويلها إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق.<sup>(16)</sup> فالصياغة التشريعية هي عبارة عن مجمل المعارف والأساليب المستخدمة لصياغة القوانين والأنظمة، وقد اصطلح على اعتباره فناً لأنه يحتاج إلى مهارة ومكنه وإدراك وسعه إطلاع عالية،<sup>(17)</sup> وبسبب أنه يختلط مع غيره من العلوم الإنسانية الأخرى كعلم النفس وعلوم السياسة وعلوم الاجتماع.

ويتجسد فن الصياغة في أن المضمون التشريعي يصاغ في قواعد قانونية دقيقة وواقعية قابلة للتطبيق وذلك من خلال استيعاب وقائع الحياة المتنوعة، لأن الحياة الاجتماعية تخلق مصالح وحاجات مستمرة لا يمكن إدراكها، حيث تأتي الصياغة القانونية لتشبع كل هذه الحاجات والمصالح والتطورات السريعة التي تحصل باستخدام وسائل مصطنعة وأفكار قانونية.<sup>(18)</sup> وفي هذا السياق، يقول الفقيه مايكل زاندر أن الكفاءة القانونية العامة وحدها لا تكفي لكي تؤهل المرء لأن يكون صائغًا جيدًا، ذلك أن رجل القانون الكفاء الذي يفتقد إلى الخبرة العملية في

(15) نصر الله محمد أحمد شاعر، الأصول اللغوية في صياغة النصوص التشريعية - التشريعات الفلسطينية مثالاً، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة العلوم الإسلامية العالمية، أيار 2013، ص 24.

(16) حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان «مبادئ الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 2.  
(17) الدكتور كمال الحاج، فقرة «فن» في الموسوعة الفلسفية العربية، المجلد الأول، معهد الإنماء العربي، بيروت، 1986، ص 661.

(18) الدكتور سعد جبار السوداني، القصور في الصياغة التشريعية - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 79.

فن صياغة التشريعات لا يستطيع أن يؤدي هذه المهمة بشكل مقبول.<sup>(19)</sup>

وانطلاقا من أن الصياغة التشريعية هي فن بحد ذاته، فإنه لا بد لتمام معرفته دراسة مستفيضة وتجربة طويلة، ولا بد أن يكون الصائغ الذي يمارس صياغة التشريعات على قدر عال من العلم والمعرفة في علم القانون وأصوله، وأن يكون عارفا بتاريخ القانون وتطوره، ومدركا لظروف الزمان والمكان والبيئة التي نشأت فيها القواعد القانونية السابقة، ليكون قادرا على بناء الافتراضات القانونية التي ستعكس حتما على القواعد القانونية الجديدة المراد صياغتها.<sup>(20)</sup>

ويتمثل مضمون الصياغة التشريعية في إصدار قواعد قانونية ترمي إلى تحقيق مصالح عامة وخاصة للأفراد، والتي تصاغ في صورة نصوص وبنود قانونية مختلفة.<sup>(21)</sup> لهذا يمكن تعريف «فن الصياغة التشريعية»، بأنه مجموعة الوسائل والقواعد المستخدمة لصياغة الأفكار القانونية في نصوص تشريعية تساعد على تطبيق القانون من الناحية العملية، وذلك باستيعاب وقائع الحياة من خلال قوالب تشريعية لتحقيق الغرض الذي ينشده المجتمع، ويمثل السياسة العامة للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة. فالعلم القانوني بالمعنى الواسع هو المادة التي يستخلصها العقل من طبيعة الروابط الاجتماعية المتطورة مستهديا بمثل أعلى يبين طريقه، بهذا يكون العلم هو المادة والجوهر في حين تكون الصياغة التشريعية هي القالب الذي تصاغ فيه هذه المادة العلمية حتى تصبح قابلة للتطبيق العملي، فالصياغة التشريعية هي إذن الشكل والصورة،<sup>(22)</sup> التي لا تنحصر في الأسلوب الكتابي للمادة العلمية بل تتعداها لتشمل هيكل القانون وبنائه.

(19) Michael Zander, The Law-Making Process, 5th ed., London: Butterworths, 1999, p 41.

(20) Robert J. Martineau, Drafting Legislation and Rules in Plain English, West Publishing Company, 1991, p 3.

(21) الدكتور سري محمود صيام، المعايير الحاكمة لجودة صناعة التشريع، بحث منشور في المجلة القانونية الصادرة عن هيئة التشريع والافتاء القانوني، مملكة البحرين، العدد الأول، 2014، ص 25.

(22) الدكتور عبد الرزاق السنهوري وأحمد أبو استيت، أصول القانون أو المدخل لدراسة القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، 1941، ص 66-67، والدكتور أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، مرجع سابق، ص 67.

أما الغاية الأساسية لفن الصياغة التشريعية، فتتمثل في تسهيل فهم القانون والعمل بنصوصه وأحكامه، وهذا الأمر يتحقق من خلال عدة أمور أهمها:

1 - استخدام مناهج وأساليب في الصياغة التشريعية قادرة على احتواء كافة الوقائع في مجال القواعد القانونية، فوقائع الحياة المتنوعة تستعصي على الإدراك والاستيعاب، في حين أن أساليب الصياغة التشريعية محدودة الإمكانيات.<sup>(23)</sup> لذا، فإنه يصعب على أي فن بشري مهما بلغ من كمال أن يصوغ مبادئ وقواعد تصلح لكافة الأماكن ولكافة الأزمان والسلوكيات، بالتالي يجب أن تُصَب القواعد وتُصهر وفقاً للأشياء والوقائع على نحو تتسع لما بينها من تنوع وتفاوت، أي أنه ينبغي على الصائغ أن يجمع في الصياغة التشريعية بين كمال التحديد وإتقان التكييف.

2 - خلق الأفكار القانونية، ذلك أن الحياة الاجتماعية تولد مصالح واحتياجات معينة، ويأتي فن الصياغة التشريعية لإشباع هذه الحاجات الأساسية من خلال استخدام وسائل وأفكار قانونية بحتة. لذا، فإن كل تشريع يتضمن عناصر مادية توفرها الحياة والطبيعة والتي تكون بحاجة إلى تنظيم وعناصر مصطنعة تقدمها الصياغة التشريعية من خلال سن قواعد قانونية مضمونها القيام بعمل أو الامتناع عنه أو تسليم شيء معين يتعلق بالعناصر المادية.<sup>(24)</sup>

3 - الدراسة المقارنة، وهي تعد من العوامل المساعدة في الصياغة التشريعية وتتمثل في الاستعانة بالطرق والأساليب المتبعة في البلاد الأخرى لصياغة أحكام التشريع المحلي. وهنا يجب التذكير أن التشريع يقوم على عاملين متميزين هما معطيات الحياة الاجتماعية والصناعة القانونية، بالتالي فإنه يترتب على اختلاف وتباين معطيات الحياة الاجتماعية من بلد لآخر نسبية التشريع وتفاوت مضمونه،<sup>(25)</sup> وهو ما يجب مراعاته وأخذ به بعين الاعتبار في الدراسة المقارنة لفن الصياغة التشريعية بأنواعها المختلفة.

(23) المحامي هيثم الفقي، بحث بعنوان «الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 3.

(24) المحامي هيثم الفقي، بحث بعنوان «الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 3.

(25) C. C. Thornton, Legislative Drafting, Bloomsbury Publishing Plc, 1996, p25.

وعن أهمية الصياغة التشريعية، فيمكننا القول بأنها تعد المسلك أو الخطة المتبعة من الجهة المختصة بالتشريع والتي تهدف إلى تطبيق السياسة العامة العليا في مجالاتها المختلفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك من خلال التعبير عنها وعن ماهيتها وآلية تحقيقها بواسطة مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة التي تصدر للتعبير عن تلك السياسة العامة، والتي يصعب فرض تطبيقها دون وضعها في تشريع تتميز قواعده بخصائص تجعل تطبيق هذه السياسة ممكنة من جهة، وملزمة من جهة أخرى. فعمل الصائغ يتمثل بتحويل المادة الأولية من أفكار ومقترحات إلى كلمات مكتوبة بصيغة نصوص قانونية تأخذ شكل مشروع قانون تمهيدا لإخضاعه لسلسلة من الإجراءات الدستورية والقانونية الخاصة بإقراره والتصديق عليه.

كما تكمن أهمية الصياغة التشريعية في أنها الأداة الرئيسة التي يستطيع الصائغ من خلالها إيصال الغرض المقصود من التشريع المقترح والغاية منه وذلك من خلال فهم إرادة المشرع وتجسيدها بعبارات وجمل قانونية، ومعرفة متطلبات القانون من الحقوق والالتزامات، وتحديد مخرجات التشريع من علاج ظاهرة اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية أو مهنية وذلك من خلال آلية قانونية ملزمة، وبيان نطاق الحقوق والالتزامات ذات الصلة بالتشريع، وتضييق مجال الخلاف حول مقتضيات النص تفسيراً وتطبيقاً.<sup>(26)</sup> وفي هذا السياق، فقد أبرزت المحكمة الدستورية العليا المصرية أهمية الصياغة التشريعية ودورها في إحدى أحكامها بالقول «... أن النصوص التشريعية لا تصاغ في الفراغ، ولا يجوز انتزاعها من واقعها محددًا بمراعاة المصلحة المقصود منها، وهي بعد مصلحة اجتماعية يتعين أن تدور هذه النصوص في فلكها، ويفترض دوماً أن المشرع رمى إلى بلوغها متخذًا من صياغته للنصوص التشريعية سبيلاً إليها، ومن ثم تكون هذه المصلحة الاجتماعية غاية نهائية لكل نص تشريعي، وإطاراً لتحديد معناه؛ وموطننا لضمان الوحدة العضوية للنصوص التي ينتظمها العمل التشريعي، بما يزيل التعارض بين أجزائها، ويكفل اتصال أحكامها وتكاملها وترابطها فيما بينها، لتعدو جميعها

26 حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان «مبادئ الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 2.

منصرفاً إلى الوجهة عينها التي ابتغاها المشرع من وراء تقريرها».<sup>(27)</sup>

خلاصة القول، أن الصياغة التشريعية تتطوي على أهمية كبرى تتمثل في تحسين النظام القانوني في الدولة، وتنقيته من كافة الشوائب التي قد تعلق به، وتخليصه من حالة عدم الاستقرار التي قد يعاني منها جراء كثرة التعديلات التي يتم إجراؤها على التشريعات، والحيلولة دون حدوث تضارب في المصالح بين كافة فئات المجتمع المخاطبين بأحكام القانون، فهي عملية تحويل القيم التي تتكون منها مادة القانون إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق في العمل.<sup>(28)</sup>

### المطلب الثاني

#### أنواع الصياغة التشريعية

تقسم الصياغة التشريعية إلى صياغة جامدة وصياغة مرنة، ويقصد بالصياغة الجامدة التعبير عن حكم القانون بألفاظ وعبارات لا تحتمل التقدير كونها لا تترك للقائم على تطبيق القانون مجالاً رحباً عند تطبيقه.<sup>(29)</sup> فهي تتمثل في التعبير عن الالتزام القانوني بطريقة قاطعة ومحددة لا تحتمل الشك والتأويل، وتعطي ثباتاً للنص القانوني، وتستعمل في النصوص التي لا يمكن الاجتهاد في مضمونها كتحديد مواعيد الطعن والاستئناف.<sup>(30)</sup>

وتقوم الصياغة الجامدة على أساس حرمان القاضي من سلطة التقدير عند تطبيق القاعدة القانونية، والتي لا تأخذ بعين الاعتبار ما يميز كل حالة من الحالات التي تطبق عليها تلك القاعدة القانونية من ظروف وملابسات، حيث تعد صياغة القاعدة القانونية جامدة إذا كانت تواجه افتراضاً معيناً أو وقائع محددة وتتضمن حلاً ثابتاً لا يتغير مهما اختلفت الظروف والملابسات، لذا يجد القاضي نفسه

(27) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم 1 لسنة 15 قضائية المحكمة الدستورية العليا «تفسير».

(28) الدكتور أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، بيروت، 1983، ص 94.

(29) الدكتور عليوة مصطفى فتح الباب، أصول سن وصياغة وتفسير الشريعة - دراسة فقهية عملية مقارنة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة كوميت، الكويت، 2007، ص 937.

(30) حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان «مبادئ الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 10.

مضطرا لتطبيق الحل أو الحكم بمجرد توافر الفرضية.<sup>(31)</sup> فهي صياغة تحدد المخاطب بالقاعدة القانونية وتحدد الواقعة التي يكون الخطاب بشأنها وتحدد أثر الواقعة، ويكون كل ذلك بوصف منضبط لا يدع مجالاً لاختلاف وجهات النظر.<sup>(32)</sup>

أما الصياغة المرنة، فيقصد بها التعبير عن حكم القانون بألفاظ وعبارات واسعة المعنى تسمح بتغيير الحلول تبعاً للظروف والأحوال ولما يقدره القائم على تطبيق القانون.<sup>(33)</sup> فهي التعبير عن التزام قانوني بعبارات مرنة تستخدم لتحديد صفات أو شروط أو عناصر للحق المعالج في القانون، بالتالي يختلف مدلول هذه الصياغة باختلاف ما يندرج تحتها.<sup>(34)</sup> ويستخدم هذا النوع من الصياغة لمواجهة حالات ووقائع لا يمكن تحديدها حصراً عند صياغة النص التشريعي، مثل تحديد الأضرار الواقعة على الآخرين ومقدار التعويض المستحق لجبرها.

وتكون الصياغة القانونية مرنة إذا اكتفت القاعدة القانونية بإعطاء القاضي معياراً مرناً يستهدي به في وضع الحلول المناسبة لكل حالة على حده من القضايا المعروضة عليه طبقاً للظروف والملابسات المختلفة وذلك من خلال التعبير عن مضمون القاعدة القانونية بطريقة غير محكمة ولا معيارية تسمح للقاضي بسلطة تقديرية واسعة في تطبيقها استجابة للظروف ومقتضيات العدالة.<sup>(35)</sup> فهي تعطي القاعدة القانونية مرونة تجعلها تستجيب للظروف والملابسات المختلفة وتمنح فالقاضي سلطة تقديرية واسعة إزاء تطبيقها، وتزوده بمعيار متوسط يستهدي به في تطبيق الحكم ما يمكنه من تنويع الحلول بتنوع الحالات.<sup>(36)</sup> فالصياغة المرنة تجعل القاعدة القانونية صالحة للتطبيق على أحداث عديدة، ومناسبة لأزمنة

(31) المحامي هيثم الفقي، بحث بعنوان «الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 4.

(32) عبد القادر الشخلي، فن الصياغة القانونية تشريعاً، فقها، قضاء، محاماة، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة، عمان، 2014، ص 23.

(33) الدكتور عليوة مصطفى فتح الباب، أصول سن وصياغة وتفسير الشريعات - دراسة فقهية عملية مقارنة، مرجع سابق، ص 939.

(34) حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان «مبادئ الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 10.

(35) الدكتور همام محمود وصالح الكحيمي وأحمد محمود سعد، المدخل لدراسة القانون، دون تاريخ، ص 122.

(36) الدكتور حسن كيرة، أصول القانون، دار المعارف، القاهرة، 1957، ص 226.

مديدة، وتجعل التشريعات حية تسري فيها روح عملية تطبيقية.<sup>(37)</sup> ومن الأمثلة على الصياغة المرنة قواعد قانون العقوبات التي تحدد العقوبة من خلال وضع حد أقصى وحد أدنى مع ترك الحرية للقاضي الجزائي في تطبيق العقوبة المناسبة بين هذين الحدين طبقاً للظروف الخاصة بكل جريمة على حده.

إن لكل من الصياغة الجامدة والصياغة المرنة مزاياها وعيوبها، فمن مزايا الصياغة الجامدة الثبات وإقرار الأمن في المجتمع بتحقيق العدالة فلا تتفاوت الأحكام بتفاوت اجتهاد القضاة، بالإضافة إلى تسهيل الفصل في المنازعات بحيث يدرك كل فرد فضلها مركزه القانوني فيرتب شؤونه على أساس متين من المعرفة والوضوح.<sup>(38)</sup> كما تعمل الصياغة الجامدة على استقرار المعاملات وسهولة الفصل في المنازعات بحيث تجعل دور القاضي في تطبيق القانون دوراً آلياً لا يحتاج منه إلى عناية كبير،<sup>(39)</sup> بالإضافة إلى أن هذه الصياغة تجعل أصحاب المصالح على بينة من الأمر سلفاً، فالمتعاقدان مثلاً يكونان على بينة من المضمون القاطع للقاعدة القانونية التي يستندون إليها في إبرام العقد أو التصرف القانوني.<sup>(40)</sup>

ومع ذلك فإنه يعاب على الصياغة الجامدة أنها تحقق هذه المزايا على حساب العدالة في التطبيق لأنها تغفل الظروف والملابسات الخاصة بكل حالة على حده، وأنها بسبب جمودها تعجز عن ملاحقة التطورات وما يستجد من حالات ووقائع عند التمسك بتطبيق القاعدة القانوني، فهي لا تراعي الفروقات الفردية لكل حالة، ولا تستوعب المتغيرات باعتبارها صياغة تسعى إلى تحقيق العدل المجرد غير عابئة بالعدل الفعلي الواقعي.<sup>(41)</sup> أما الصياغة المرنة، فهي وإن

(37) الدكتور محمد زكي عبد البر، تقنن الفقه الإسلامي - المبدأ والمنهج والتطبيق، الطبعة الثانية، الناشر إدارة إحياء التراث الإسلامي، قطر، 1986، ص 90.

(38) الدكتور توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مرجع سابق، ص 166.

(39) الدكتور مصطفى محمد جمال وعبد الحميد محمد الجمال، النظرية العامة للقانون، مرجع سابق، ص 72.

(40) الدكتور خالد الرويس والدكتور رزق الريس، المدخل لدراسة العلوم القانونية، مكتبة الشقري، الرياض، 1420 هـ، ص 124.

(41) نصر الله محمد أحمد شاعر، الأصول اللغوية في صياغة النصوص التشريعية - التشريعات الفلسطينية مثلاً، مرجع سابق، ص 37.

كانت تحقق عدالة أكثر في التطبيق كونها تُدخل في الحسبان ظروف وملابسات كل حالة على حده علاوة على قدرتها على مواكبة التطور الاجتماعي ومواجهة ما يستجد من حالات وتراعي العدالة الفردية،<sup>(42)</sup> إلا أن ذلك يتم على حساب الأمن المدني في المعاملات بين الأفراد واستقرار المراكز القانونية، فهي تمنح القاضي سلطة تقديرية واسعة قد تجعله متحكماً لا قاضياً بقانون يعرف الناس فيه حقوقهم وواجباتهم، فهي بذلك تُسهل للفساد طريقاً.<sup>(43)</sup>

والواقع أن القانون الوضعي بحاجة إلى النوعين السابقين من الصياغة في نفس الوقت، فالأصل أن تكون القواعد القانونية منضبطة ومحددة، إلا أنه توجد حالات كثيرة لا بد وأن تصاغ فيها تلك القواعد بصورة مرنة تتجاوب مع الظروف المتغيرة وما قد يستجد من وقائع.<sup>(44)</sup> إلا أنه أحياناً ما يفضل الصائغ هجر القاعدة القانونية الجامدة والأخذ بالمعيار المرن، فمثلاً قد يحدد الصائغ الغبن في المعاملات بنسبة معينة من قيمة الشيء محل التعامل، كما قد يهجر الصائغ القاعدة القانونية الجامدة ويأخذ بالمعيار المرن في حالة عدم تساوي التزامات كل من الطرفين في العقد، تاركاً للقاضي تقدير كل حالة على حده وذلك لكي تتلاءم القاعدة القانونية مع تباين الحالات الواقعية كما هو الحال في نظرية الظروف الاستثنائية.<sup>(45)</sup>

### المطلب الثالث

#### عناصر الصياغة التشريعية

يعود الفضل في بيان عناصر الصياغة التشريعية إلى الفقيه «جورج كود» الذي يعد من أوائل من كتبوا في الصياغة التشريعية وقسم هذه العناصر إلى: الشخص المخاطب بالقاعدة القانونية وهو الفاعل القانوني، والفعل القانوني محل القاعدة

(42) الدكتور حسام الدين الأهوازي، أصول القانون، دون ناشر، 1988، ص 133.

(43) الدكتور عبد القادر الشبخلي، فن الصياغة القانونية تشريعاً، فقهاً، قضاءً، محاماةً، مرجع سابق، ص 24.

(44) الدكتور حسن كبيرة، أصول القانون، مرجع سابق، ص 220-221.

(45) المحامي هيثم الفقي، بحث بعنوان «الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 5.

القانونية، ووصف الحالة التي ينطبق عليها الفعل القانوني،<sup>(46)</sup> وسيتم بيان هذه العناصر على النحو التالي:

### أولاً: المخاطب بالقاعدة القانونية (الفاعل القانوني)

ويقصد بالفاعل القانوني الشخص الذي يسند إليه المشرع التزاماً أو واجباً، أو يحظر عليه أمراً، أو يخوله حقاً أو سلطة أو اختصاصاً.<sup>(47)</sup> فهو العنصر البشري في الصياغة التشريعية، والذي يقصد به الشخص الذي يكتسب حقاً أو امتيازاً أو سلطة، أو تفرض عليه التزاماً ويتحمل مسؤولية، وتلقى عليه واجبات في مقابل الحقوق المقررة له في التشريع. وهنا تجب التفرقة بين الفاعل في الجملة التشريعية والفاعل في الجملة العادية، حيث يشترط أن يكون الفاعل في الجملة العادية شخصاً طبيعياً كونه لا يتصور تحميل الالتزام لغير الأدمي أو لجماد أو لحيوان،<sup>(48)</sup> هذا على خلاف الفاعل في الجملة التشريعية، فقد يتصور أن لا يكون الفاعل القانوني شخصاً طبيعياً، إذ يمكن أن يكون شخصاً اعتبارياً عاماً أو خاصاً يفرض عليه القانون القيام بعمل ما أو الامتناع عن فعل ما.

ومن المسلمات الأخرى في الصياغة التشريعية فيما يتعلق بالفاعل القانوني أنه لا يكون شخصاً بعينه «محمد أو سعيد»، بل تخاطب القاعدة القانونية الشخص بناء على مركزه القانوني محل القاعدة التشريعية، فمن تنطبق عليه هذه الخصائص يجري عليه أحكام القاعدة القانونية. والأكثر شيوعاً في التعبير عن صيغة الفاعل القانوني استخدام مصطلحات مثل «كل شخص» أو «كل من»، وهذه الصياغة الأكثر عمومية كونها تشمل الشخص الطبيعي والاعتباري على حد سواء. وقد يلجأ الصائغ التشريعي أيضاً إلى استخدام صيغ الفاعل القانوني لفئة أو مجموعة معينة من الناس، بحيث يقتصر تطبيق حكم المادة القانونية محل الصياغة على من تنطبق عليهم الصفة المحددة، ومثال ذلك المحامون والأطباء.

(46) Elmer Doonan, Drafting, Essential Legal Skills Series, London: Cavendish Publishing Limited, 1997, p 138.

(47) الدكتور محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة التشريعية، دار الكتب القانونية، مصر المحلة الكبرى، 2004، ص 241.

(48) Vcrac Crabbe, Legislative Drafting, London: Cavendish Publishing Limited, 1998, p 37-38.

وفي جميع الأحوال، لا بد من وجود ثبات في استخدام اسم الفعل القانوني، حيث يصر عادة إلى إيراد تعريف خاص به في المادة المحددة لذكر التعريفات في صلب القانون، وعليه، فإن هناك العديد من المحددات والقيود الواجب مراعاتها عند صياغة الفاعل القانوني والتي تكمن في الآتي:

1 - استخدام صيغة المفرد بدلاً من الجمع، إذ إن صيغة المفرد تجعل من التشريع أكثر بساطة وسهولة في الانتقال من صيغة الجمع التي من شأنها أن تزيد الأمر تعقيداً، فضلاً عن أن صيغة المفرد تحقق سهولة في التطبيق العملي لمضمون القاعدة القانونية من خلال تحديد الفئة التي ينطبق عليها حكم النص القانوني بدلاً من إيراد الحكم في فئة مجهولة من الناس.<sup>(49)</sup>

2 - التحديد على وجه يقطع الشك في حال الفاعل المتعدد،<sup>(50)</sup> ففي بعض الأحكام القانونية يتعدد الفاعل القانوني، فيكون أمام الصائغ التشريعي عدة خيارات أولها أن يلجأ إلى ذكر ذلك التعداد إذا كانت على سبيل الحصر، ومثال ذلك «يجوز لأي قرية أو مدينة أو مقاطعة»، أو إذا كان الفعل المتعدد لا يمكن حصره ومن شأنه أن يؤثر على المعنى المراد أو المقصود من حكم المادة القانونية، فيتم اللجوء إلى استخدام كلمة واحدة وتعريفها بحيث تشمل المدلول المقصود من الفاعل القانوني، ومثال ذلك استخدام مصطلح «التقسيمات الإدارية» وتعريفه بأنه يشمل الأولوية والمحافظة والمتصرفيات وغير ذلك.<sup>(51)</sup>

3 - تجنب استخدام الضمائر قدر الامكان للتعبير عن الفاعل القانوني، ففي بعض الحالات قد يلجأ المشرع إلى استخدام الضمائر للتعبير عن الفاعل القانوني، وفي هذه الحالة يجب أن يكون استخدام الضمير في جملة واضحة

(49) محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنجليزية، مرجع سابق، ص 384 وما بعدها .

(50) للمزيد أنظر دليل الصياغة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية، إعداد الشبكة القانونية للنساء العربيات، مؤسسة المستقبل، 2010، ص 96 وما بعدها .

(51) محمود محمد علي صبرة، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، دار الكتب القانونية، مصر، 2014، ص 201 .

الدلالة لا تخلق لبسا أو غموضا لدى المخاطب بالقاعدة القانونية أو لدى القاضي الذي يطبق النص القانوني.<sup>(52)</sup>

### ثانياً: الفعل القانوني

وهو وهو ذلك الجزء من الصياغة التشريعية الذي يعبر عن حق أو امتياز أو سلطة أو التزام أو مسؤولية تخول أو تفرض على الفاعل القانوني، فهو ما يسند إلى الفاعل من التزام أو واجب، أو ما يحظر عليه فعله، أو ما يخوله من حق أو سلطة أو اختصاص.<sup>(53)</sup> فالفعل القانوني يجسد ماهية الأعمال والمهام التي يجب على الفاعل القانوني القيام بها أو الامتناع عنها تحت طائلة مخالفة القانون، فهو الغاية المتوخاة من القاعدة القانونية التي يريد المشرع منها بيان الأحكام والالتزامات الملقاة على عاتق أطراف العلاقة القانونية. ويعرّف الفقيه «جورج كود» الفعل القانوني بأنه «ذلك الجزء من الجملة الذي يعبر عن حق أو امتياز أو سلطة أو التزام أو مسؤولية تخول أو تفرض على الفاعل القانوني، والذي يقال فيه أن شخصا ما يجوز له أو لا يجوز له، أو يجب عليه أو لا يجب عليه، أو أن يفعل أو لا يفعل، أو يخضع لفعل ما أو لا يخضع إذ بموجبه يحدد ما هو المطلوب من الفاعل القانوني».<sup>(54)</sup>

ومن المسلمات في الصياغة التشريعية أن تصاغ الحقائق المتزامنة مع إنفاذ التشريع كما لو كانت حقائق معاصرة في حين تصاغ الحقائق السابقة لإنفاذ التشريع كما لو كانت حقائق في الماضي<sup>(55)</sup> وعليه، فإن هناك العديد من المعايير الواجب مراعاتها عند تحديد الفعل القانوني والتي هي على النحو التالي:

### 1 - توضيح الفعل القانوني بشكل دقيق

فكل من الفاعل القانوني والفعل القانوني يشكلان أهم عناصر ومكونات الجملة

(52) الدكتور عبد القادر الشخلي، فن الصياغة القانونية تشريعا، فقها، قضاء، محاماة، مرجع سابق، ص 243.

(53) حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان «مبادئ الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 3.  
(54) V. K. Bhatia, An Applied Discourse Analysis of English Legislative Writing, Language Studies Unit, The University of Aston in Birmingham, UK, 1985, pp 5-6.

(55) Bryan A. Garner, A Dictionary of Modern Legal Usage, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 1995, p 830.

التشريعية، وبدونها لا تؤدي الصياغة التشريعية دورها ولا تحقق الغاية المقصودة منها، لذا يجب العمل على توضيحهما في الجملة التشريعية بشكل دقيق وكامل.

## 2 - استخدام صيغة المضارع للتعبير عن الفعل القانوني

هذا الأمر يتفق مع الغاية من التشريع والتي هي الاستمرارية في الانطباق على كافة الأوصاف والمراكز القانونية، فحكم التشريع غير منتهي عند تطبيق واحد أو تحقق شرطاً معيناً، وإنما يكون مستمرا باستمرار الزمن والتشريع.<sup>(56)</sup>

وتفيد صيغة المضارع في الجمل التشريعية إعطاء أمر تشريعي معين، مثال ذلك «يلغى القانون، ينشر القانون، ينشأ بموجب القانون»، فجميع هذه العبارات استخدمت صيغة المضارع لتعطي معنى الأمر التشريعي. كما قد يكون المقصود من صيغة المضارع التبدليل أو التعبير عن قاعدة قانونية أو حكم قانوني أو سياسة تشريعية واجبة التطبيق، ومثال ذلك «يرجع في الشروط الموضوعية لعقد الزواج إلى قانون كل من الزوجين»، و«ينعقد اجتماع الهيئة العامة مره واحدة كل سنة».<sup>(57)</sup>

وقد يكون المقصود من استخدام الفعل القانوني بصيغة المضارع ترتيب بعض الحقوق والالتزامات المستمرة على الأفراد المتعاقدة، ومثال ذلك «يدفع المستأجر في الأسبوع الأول من كل شهر الأجرة إلى المالك» و«يقدم مدير المشروع إلى المالك تقريراً شهرياً عن حجم العمل المنجز»، ففي الأمثلة السابقة قصد المشرع من استخدام صيغة المضارع ترتيب التزامات على الأطراف أو العلاقات المتقابلة، بحيث لا يقتصر أثرها على المضارع بل يمتد إلى المستقبل، وهنا تكمن أهمية استخدام صيغة المضارع للتعبير عن الفعل القانوني كون أثره ينصرف إلى الحاضر والمستقبل.

ولا يستعمل الفعل الماضي للتعبير عن الفعل القانوني إلا إذا كان زمانه لا يدل على الماضي، كأن يقع جواب شرط ومثاله، «إذا بلغ الشخص سن الرشد، جاز له مباشرة كافة الحقوق المدنية». فالفعل (جاز) وإن كان ماضياً في مبناه، لكن زمانه

(56) دليل الصياغة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 94.

(57) الدكتور محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة التشريعية، مرجع سابق، ص 265.

لا يدل على المضي بل على المستقبل.(58)

### 3 - استخدام صيغة المبني للمعلوم بدلاً من صيغة المبني للمجهول<sup>(59)</sup>

يعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية في الصياغة التشريعية والذي يحقق سهولة في تحديد الفاعل القانوني، حيث عبّر عنه الفقيه «ديكرسون» بالقول أن الصياغة القانونية هي التجسيد والتعبير بصيغة محددة عن حق قانوني أو امتياز أو وظيفة أو واجب أو وضع أو تصرف قانوني، فصيغة المبني للمعلوم تجبر الصائغ على تحديد الشخص الذي يُحوّل ذلك الحق أو يفرض عليه الواجب، فضلاً عن أن صيغة المبني للمعلوم أسهل للفهم، وتحدد أطراف العلاقة القانونية دون أي لبس أو غموض.

### ثالثاً: وصف الحالة

ويقصد بها الظروف التي ينطبق عليها حكم الفعل القانوني، والتي عند التعبير عنها بوضوح في الجملة تجعل التشريع أكثر وضوحاً ودقة. فنادرًا ما يسري الفعل القانوني على جميع الحالات وإنما يسري فقط على حالة أو حالات معينة محددة بذاتها على سبيل الحصر، أو قابلة للتحديد بشكل قاطع، بالتالي يعد تحديد الحالة ووصفها وصفاً دقيقاً منعاً للبس جزءاً أساسياً من عمل الصائغ، ومرحلة أساسية من مراحل الصياغة التشريعية، بحيث تمتاز هذه المرحلة بأنها تختلف من تشريع لآخر، وأن ما يعد وصفاً للحالة في تشريع ما قد لا يكون كذلك في تشريع آخر<sup>(60)</sup>. كما أن تحديد الحالة يقدم خلفية أو توضيحاً جوهرياً للأوضاع والظروف التي يسري فيها حكم القانون أو يتم تعطيله، ومثال ذلك «إذا كان العقد تجارياً بالنسبة لأحد طرفيه فتسري عليه أحكام القانون التجاري»، من هنا فإن وصف الحالة يتعلق بتحديد القانون الواجب التطبيق على العقد المبرم.

(58) نصر الله محمد أحمد شاعر، الأصول اللغوية في صياغة النصوص التشريعية - التشريعات الفلسطينية مثالا، مرجع سابق، ص 63.

(59) دليل الصياغة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 93.

(60) حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان «مبادئ الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 3.

## المبحث الثاني

### متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة

إن أهمية الصياغة التشريعية الجيدة تستلزم بالضرورة فرض العديد من المتطلبات والتي يمكن تقسيمها تبعاً لتعلقها بالتشريع المنوي إصداره إلى متطلبات إجرائية سابقة على صدور التشريع، وأخرى معاصرة لصدور التشريع تتمثل في المذكرتين الإيضاحية والتفسيرية، بالإضافة إلى تقرير معايير معينة لبناء تشريع سليم تضمن جودة الصياغة التشريعية، وهذا ما سيتم بيانه في هذا المبحث.

### المطلب الأول

#### المتطلبات الإجرائية السابقة على صدور التشريع

يقصد بالمتطلبات الإجرائية السابقة للصياغة التشريعية تلك العناصر والإجراءات الواجب توافرها لضمان الحصول على صياغة تشريعية جيدة والواجب مراعاتها قبل إصدار التشريع، والتي تتمثل بما يلي:<sup>(61)</sup>

#### 1 - وجود هيئات متخصصة في بناء القواعد القانونية وصياغتها

إن سلامة العملية التشريعية من حيث الضبط والصياغة تستلزم تهيئة جهات متخصصة في بناء القواعد القانونية في كافة المراحل التي تحتاجها العملية التشريعية، وهذا يقودنا إلى القول بأنه ليس من الصحي أو من المفيد أن يُعهد إلى جهة واحدة أو مؤسسة دون غيرها العمل على الصياغة التشريعية. ففي السلطة التنفيذية يجب أن يكون هناك جهاز متخصص للعمل على الصياغة التشريعية، وكذلك الحال بالنسبة للسلطة التشريعية التي يجب أن يتوافر فيها جهاز أو مؤسسة تعنى بالصياغة التشريعية، على أن يتم تشكيل لجان أو هيئات متخصصة تعنى بالصياغة التشريعية في بعض المؤسسات الأخرى.

(61) أحمد عبيس نعمة، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية- العراق، كلية القانون، جامعة الكوفة، مجلد رقم 7، 2014، ص 48 - 54.

## 2 - توفير كوادر بشرية وموارد مالية مناسبة

إن توفير الكوادر البشرية المناسبة واحدة من أهم التحديات الرئيسية المؤثرة في تحقيق فعالية الهيئات التشريعية بإنجاز المهام المنوطة بها على الوجه الذي يضمن الإسهام في بناء النظام القانوني في الدولة بصورته المرغوبة وضمن انسجامه مع المعايير الدولية.<sup>(62)</sup> فأهمية العملية التشريعية في استقرار الحياة العامة وتطورها يعني بالضرورة توفير المخصصات المالية الكافية للقائمين على الصياغة التشريعية وذلك من خلال تأمين الكفاءات البشرية واللوجستية اللازمة لضمان قدرتهم على بناء وصياغة التشريعات بالجودة المطلوبة وفي أقصى وقت ممكن. وعلى ضوء ما تشهده الحياة من تقدم وتبادل سريع للمعلومات وتطور في حقول العلم بات من الضروري بل المُلح أن يواكب علم الصياغة التشريعية هذه التطورات، ويتأتى ذلك من خلال تخصيص مواد في المساقات الأكاديمية تعنى بالصياغة التشريعية أو توجيه طلبة الدراسات العليا إلى التخصص في علم الصياغة التشريعية.<sup>(63)</sup>

## 3 - ضمان سهولة الحصول على المعلومات القانونية للمشتغلين بالصياغة

إن تحسين عملية الصياغة التشريعية يتطلب توفير مصادر للثقافة القانونية للمشتغلين بالصياغة، بالإضافة إلى توفير دعم لوجستي معلوماتي تقني لهم يضمن سهولة الوصول إلى المعلومة المرتبطة بالتشريع المقترح. فالثقافة القانونية جزء لا يتجزأ من عملية تحسين الصياغة التشريعية، وتوفيرها يقتضي وجود مصادر ومراجع العلمية متنوعة وفي مقدمتها مكتبة قانونية غنية بمراجع فقه القانون والعلوم الاجتماعية الأخرى، بالإضافة إلى إنشاء دائرة متخصصة بالأبحاث والدراسات تقوم بمهمة دعم الأشخاص العاملين في الصياغة التشريعية، والاستفادة من التطور التكنولوجي في توفير المعلومات، وإتاحة الفرصة أمام الجمهور للإطلاع على مشاريع القوانين في مرحلة الدراسة والإعداد، وتلقي ملاحظاتهم ومقترحاتهم

(62) حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان «مبادئ الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 10.

(63) الدكتور كوثر دباش، ورقة عمل بعنوان الدور التشريعي للنائب، منشورة في الدليل التقديمي للعمل البرلماني، إصدارات مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، الجزء الثاني، 2015، ص 23.

على تلك التشريعات، لا سيما من مؤسسات المجتمع المدني، والخبراء والأشخاص المهتمين بالتشريعات التي تتم صياغتها. كما يجب تنمية المهارات اللغوية والقانونية للمشتغلين بالعملية التشريعية، حيث تؤدي هذه المهارات إلى تطوير سعة التصور والافتراض لكافة الجهات ذات الصلة بصياغة التشريع، ومراجعتة وإقراره سواء في السلطة التنفيذية أو اللجان المختصة في السلطة التشريعية.

#### 4 - نظام فعال للرقابة على دستورية القوانين

إن الدستور هو التشريع الأسمى في الدولة الذي يتوجب على جميع السلطات فيها الالتزام بأحكامه نصا وروحا وأهدافا عند ممارستها لاختصاصاتها الدستورية، لذا لا بد من إيجاد آلية خاصة بالرقابة على مدى التزام القوانين التي تصدر بأحكام الدستور والتي تعارف على تسميتها بالرقابة على دستورية القوانين والتي عادة ما تمارس من قبل مجالس أو محاكم دستورية، وتفعيل رقابتها على مدى احترام التشريعات الصادرة لأحكام الدستور تكريسا لمبدأ سمو الدستور في النظام القانوني الوطني.

### المطلب الثاني

#### المذكرات المرفقة مع التشريع

تقسم المذكرات التي يمكن أن ترفق مع التشريع إلى مذكرات إيضاحية ومذكرات تفسيرية وذلك على النحو التالي:

أولا: المذكرة الإيضاحية، ويُقصد بالمذكرة الإيضاحية الملخص الذي يُرفق مع مشروع القانون، والذي يبين بشكل عام الأسباب التي دعت إلى تطوير القانون ومراجعتة من خلال استحداث نص قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء قاعدة قانونية قائمة<sup>(64)</sup> وتتضمن المذكرة الإيضاحية أيضا الهدف من الفعل التشريعي والغاية المبتغاة منه وتأثيره على الأوضاع السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية في الدولة، بالإضافة إلى أبرز خصائص القانون وتوضيح الموضوعات والأسباب التي

(64) دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، الطبعة الأولى، 2000، ص 146.

دعت إلى إصداره، حيث تعد هذه المذكرة دليلاً مفيداً للتعرف على هدف التشريع وما يسعى القانون إلى تحقيقه.<sup>(65)</sup>

كما يكمن الهدف الرئيسي من المذكرة الإيضاحية في تمكين السلطة التشريعية من فهم مجمل مشروع القانون المقدم إليها من السلطة التنفيذية وذلك من خلال قراءة المذكرة وفهمها فهماً كاملاً قبل البدء بإقرار المواد القانونية في مشروع القانون، خاصة المواد الدقيقة المتخصصة منها، والتي لا تتضمن الغاية الرئيسية من مشروع القانون والهدف منه.

ويجب أن يتم الإفصاح عن مضمون المذكرة الإيضاحية للرأي العام ولجمهور الناس، وذلك لكي تشكل حالة من الرقابة الشعبية غير المباشرة على تنفيذ القانون وتوعية بالتطور التشريعي الذي تشهده الدولة،<sup>(66)</sup> فيتحقق جوهر القاعدة الدستورية أن الأمة هي مصدر السلطات، وأن أي عمل تشريعي يأتي للحفاظ على جوهر هذه القاعدة وحماية مصالح الشعب. وتوضع المذكرة الإيضاحية عادة في صدر القانون في بعض الدول وتوضع في نهايته في دول أخرى،<sup>(67)</sup> وفي جميع الأحوال ينتهي دورها بإصدار القانون، فهي لا تصدر معه في الجريدة الرسمية وإنما تشكل مصدراً استرشادياً يصلح كأداة تفسيرية عند تطبيق القانون من قبل القضاء.

ومن الاعتبارات العامة الواجب أخذها بعين الاعتبار عند صياغة المذكرة الإيضاحية ما يلي:<sup>(68)</sup>

(65) الدكتور محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنجليزية، مرجع سابق، ص 402.

(66) دليل الصياغة التشريعية العراقي، إعداد غازي إبراهيم الجنابي رئيس مجلس شوري الدولة سابقاً، ص 61.

(67) الدكتور عبد القادر الشخلي، فن الصياغة القانونية تشريعاً، فقهاً، قضاءً، مرجع سابق، ص 49.

(68) دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 147.

- 1 - تقديم وصف عام ومختصر لمحتويات مشروع القانون، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الوظيفة الأساسية للمذكرة الإيضاحية هي تسهيل التعريف بالقانون بشكل عام وليس بشكل تفصيلي.
  - 2 - تقديم وصف لمحتويات مشروع القانون بشكل محايد وموضوعي، وتجنب أسلوب الوصف الذي يجعل عضو السلطة التشريعية يميل إلى تبني موقف معين لصالح أو لغير صالح مشروع القانون.
  - 3 - اقتصار المذكرة الإيضاحية على بناء الافتراضات الموضوعية ذات الصلة بمشروع القانون، والابتعاد عن أية افتراضات ثقافية أو سياسية أو اجتماعية من شأنها أن تؤثر على حياد أعضاء السلطة التشريعية عند إقرارهم لمشروع القانون.
  - 4 - أن يتم التعبير عن وصف مشروع القانون في المذكرة الإيضاحية بأسلوب واضح وسهل، مع مراعاة التبسيط قدر الامكان لغير القانونيين، ويتحقق هذا الهدف من خلال استعمال عبارات مألوفة لدى القارئ العادي غير المتخصص وتجنب استعمال مصطلحات قانونية أو فنية متخصصة صعبة الفهم.<sup>(69)</sup>
- أما فيما يتعلق بصياغة المذكرة الإيضاحية وكيفية ترتيب الأفكار فيها، فهي عملية على درجة عالية من الأهمية كونها مرتبطة بتحقيق الغاية منها، فالمذكرة الإيضاحية يجب أن تصاغ بأسلوب يساعد المشرع على فهم ما جاء فيها من أحكام موضوعية ليقوم بترجمتها في صلب التشريع المراد إصداره. لذا، لا بد من اتباع ترتيب منطقي عند صياغة محتويات المذكرة الإيضاحية بحيث يعتمد بالدرجة الأساسية على ذكر الأمور التالية:<sup>(70)</sup>

#### أ- المعلومات العامة

- بحيث يجب أن تتضمن المذكرة الإيضاحية عنوان مشروع القانون، والجهة التي قامت باقتراحه، وتاريخ تقديمه إلى المجلس التشريعي كمحطة أولى من أجل
- 
- (69) محمود محمد علي صبرة، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مرجع سابق، ص 71.
- (70) دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 148.

إقراره، حيث تتبع أهمية هذه المعلومات في اعتبارها مرجعا موثقا يتم اللجوء إليه في أي مراجعة مستقبلية لأحكام القانون فيما يتعلق بآخر تعديل قد جرى عليه.

### ب- الهدف المراد تحقيقه من القانون والحاجة التي أدت إلى تقديمه

حيث يجب أن يراعى عند الحديث عن أهداف القانون والحاجة التي أدت إلى تقديمه أن يكون بشكل مختصر ومبسط يؤدي إلى الفهم العام لمضمون القانون من قبل أي شخص يريد الاطلاع على محتواه، حيث يستطيع من خلال قراءة هذا الوصف المختصر في المذكرة الإيضاحية بناء رأي شخصي له حول الحاجة لمثل هذا القانون من عدمها. وحتى يتأكد الصائغ من مدى فهمه للأهداف فإنه يجب أن يكون قادرا على الإجابة عن أسئلة تتعلق بطبيعة المشكلة المراد حلها، والمنافع التي تريد الجهة مرسله التشريع تحقيقها من إصداره.<sup>(71)</sup>

### ج- القوانين النافذة ذات العلاقة بموضوع المشروع

حيث يجب أن تتضمن المذكرة الإيضاحية كافة التشريعات النافذة التي سبق وأن صدرت لتنظم موضوع التشريع أو أي جزء منه وتحديد مدى تأثير مشروع القانون الجديد عليها، وذلك في محاولة لمنع أي تعارض أو تضارب تشريعي بينهما، حيث يجب على الصائغ أن يجري عملية بحث دقيقة عن جميع التشريعات الوظيفية النافذة (بما في ذلك تعديلاتها) ذات العلاقة بالتشريع ودراساتها بشكل جيد، وذلك لغايات توحيد المصطلحات المستعملة بين جميع التشريعات، وتجنب إلغاء ما ليس مقصودا إلغاؤه وتفادي التناقض بين التشريعات.<sup>(72)</sup> كما يجب الوقوف على نطاق كافة التشريعات النافذة ذات الصلة بموضوع التشريع مع مشروع القانون الجديد وذلك تلافيا للالتباس وللتأكد من مدى الحاجة إلى التشريع المطلوب صياغته في ظل المنظومة القانونية العامة للدولة.

(71) دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 38.

(72) دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 40.

## د- الإشارة إلى القوانين المقارنة في الأنظمة القانونية الدولية

حيث يجب الإشارة في المذكرة الإيضاحية إلى القوانين المقارنة التي أثبت التطبيق العملي لها قدرتها على تقديم حلول للاشكاليات وتحقيق الهدف من القانون، وذلك بأسلوب يعطي القارئ فكرة عامة عن كيفية تنظيم موضوع المشروع في تلك الدول، وأوجه الشبه والاختلاف الرئيسية بين مشروع القانون وتلك القوانين المقارنة. وعند الحديث عن القوانين المقارنة، فإنه يجب أن تشير المذكرة الإيضاحية إلى الاختلافات الأساسية بين الدول وذلك بشكل موضوعي ودقيق، كالاختلاف في النظام السياسي أو في شكل النظام الانتخابي أو في تشكيل السلطات في الدستور وصلاحياتها. وحتى تكون نتيجة البحث في التشريعات المقارنة إيجابية، ينبغي على الصائغ أن يفهم خلفية كل تشريع والنظام القانوني الذي يتبعه وذلك من خلال الاطلاع على المذكرات الإيضاحية للقوانين المقارنة، وأن لا يفكر في النسخ العشوائي عن التشريعات المقارنة مهما كانت عملية النسخ مغرية لسهولتها خاصة في التشريعات الطويلة.<sup>(73)</sup>

## هـ- التكلفة المالية

إذا كان يترتب على مشروع القانون تحميل خزينة الدولة أي كلفة مالية، فإنه يجب بيان حجم تلك الكلفة وأوجه انفاقها في المذكرة الإيضاحية كما يجب التركيز أيضا على انعكاسات تلك الكلفة المالية على الحلول المقترحة التي سيأتي بها مشروع القانون،<sup>(74)</sup> باعتبار أن العامل المادي قد يكون له تأثير مباشر أو غير مباشر على قبول السلطات الدستورية لمشروع القانون من عدمه. فمن المهم جدا أن يعلم الصائغ أنه توجد مخصصات مالية لدى الخزينة العامة لتطبيق التشريع المطلوب منه صياغته وذلك عندما يكون للاعتبارات المالية في تطبيق التشريع أهمية، ذلك أن عدم وجود مخصصات مالية لدى الخزينة العامة يعني أن جهد

(73) دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 42.

(74) علي الصاوي، ورقة عمل بعنوان «الصياغة التشريعية للحكم الجيد، إطار مقترح للدول العربية»، قدمت للورشة الإقليمية بعنوان تطوير نماذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، مجلس النواب اللبناني، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بيروت، 2003، ص 9.

الصائع ووقته سيضيع هباء لعدم إمكانية تحقيق نتيجة عمله عند دخول التشريع حيز النفاذ.<sup>(75)</sup>

### و- وصف ملخص لمواد مشروع القانون

إذ يجب أن تتضمن المذكرة الإيضاحية وصفا ملخصا لمشروع القانون، مع التركيز على المواد التي تحمل أحكاما موضوعية دون الأحكام الإجرائية باعتبارها جوهر القانون، وأن من شأن إبرازها أن تعطي القارئ فكرة عامة عن القانون الجديد، وعن الأحكام القانونية المستحدثة فيه والتي من المفترض أن تؤثر إيجابيا على سلوك الأفراد في المجتمع.

**ثانياً: المذكرة التفسيرية،** ويقصد بها تلك المذكرة التي تتضمن تفسير مواد التشريع كل مادة على حده، أي تفسير المقصود بكل مادة قانونية في التشريع وبيان الهدف منها والأسباب الموجبة للأخذ بها ومصدرها، وما يقابلها في القانون المقارن.<sup>(76)</sup> ويكمن الهدف من استعمال المذكرة التفسيرية في مساعدة المشتغلين بالقانون والمطبقين لقواعده على فهم مواده بالتفصيل، خاصة القضاة الذين يقع على عاتقهم واجب تطبيق القانون على الوقائع التي تعرض أمامهم بشكل يتطلب توضيح مصدر النص القانوني والغاية المرجو تحقيقها من تطبيقه.<sup>(77)</sup>

ولا تبرز الحاجة للمذكرة التفسيرية في كل مشروع قانون أو تعديل على قانون، وإنما تكون فقط في القوانين التي لها طابع خاص وتقتضي الضرورة التشريعية والحاجة المجتمعية اقتران تلك القوانين بمذكرة تفسيرية. وعادة ما يتم اللجوء إلى المذكرة التفسيرية عند استحداث قانون من شأنه أن يغير في سياق مجتمعي أو ثقافي معين، أو يمنع ممارسة درجت العادة عليها، أو يدعو إلى فعل أو ممارسة جديدة في المجتمع، أو عند استحداث نصوص قانونية جديدة ناتجة عن التطور

(75) دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 35.

(76) دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 146.

(77) محمود محمد علي صبرة، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مرجع سابق، ص 73.

التكنولوجي في مجال صناعة معينة أو مشروع وطني كبير يؤثر أو يستفيد منه المجتمع ككل. (78) ففي مثل هذه الظروف وما يماثلها يتم اللجوء إلى إصدار مذكرات تفسيرية للقانون، حيث درجت العادة في بعض الأنظمة القانونية المقارنة على اقتران كل من القانون المدني وقانون العقوبات بمذكرات تفسيرية باعتبارهما قانونين شاملين وأساسيين بالنسبة للمنظومة التشريعية بشكل عام في الدول.

ولا تعد المذكرة التفسيرية ملزمة لأعضاء السلطة التشريعية، ولا تخضع لرقابتهم أو تصويتهم عليها، كما أنها لا تعد جزءاً من التشريع الأصلي ولا تسير في ذات الإجراءات والمراحل الدستورية التي يخضع لها القانون العادي. وعليه، فهي لا تنشر في الجريدة الرسمية ويقتصر دورها على مجرد الاستئناس والاسترشاد بها عند تفسير القاعدة القانونية.

ومن الجدير ذكره أن وجود مذكرة تفسيرية مع مشروع القانون لا يعني على الإطلاق عن وجود مذكرة إيضاحية ولا يتعارض مع وجودها، ذلك أنه وعلى الرغم من تقاطع كلتا المذكرتين في العديد من الجوانب إلا أنه يوجد اختلافات بينهما تكمن أساساً في الدور الذي تؤديه كل منهما في العملية التشريعية، وهو الأمر الذي ينعكس حتماً على أسلوب صياغة محتويات كل منهما والعناصر التي يجب أن تتضمنها كل مذكرة على حده.

### المطلب الثالث

#### معايير بناء تشريع سليم وعوامل جودة الصياغة التشريعية

هناك العديد من المعايير التي يجب على المشتغل في الصياغة التشريعية اتباعها وذلك تحت طائلة إخراج تشريعات لا تحقق الاحتياجات والغايات المتوخاة منها، فمن شأن اتباع هذه المعايير ضمان جودة الصياغة التشريعية وتجاوز ما قد يلحق بها من عيوب وأخطاء، والتي تتمثل كما استقر عليها العمل في مجال بناء تشريع سليم بما يلي:

(78) Peter Collin, Dictionary of Law, 2<sup>nd</sup> ed., Middlesex GB: Colling Publishing Ltd., 1992, p 24-25.

## 1 - مراعاة المبادئ الدستورية

يأتي الدستور في قمة الهرم التشريعي، ومفاد ذلك أن أي تشريع يصدر يجب أن يراعي في أحكامه المبادئ العامة للدستور وجوهرها، كما يجب أن تكون الغاية الأسمى من إصدار القوانين والأنظمة التطبيق السليم لأحكام الدستور والتفعيل الحقيقي لمحتوى ومضمون النصوص الدستورية.<sup>(79)</sup> ولتحقيق هذه الغاية، فإنه يجب أن لا يؤخذ فقط بظاهر النصوص الدستورية ومدلوها الضيق الشكلي، وإنما يجب أن تقرأ النصوص الدستورية بصفة عامة كموجّهات موضوعية وشكلية لباقي التشريعات وعمل السلطات الثلاث في الدولة، فالنصوص التشريعية يجب أن تشكل الروح التي تُبث في النصوص الدستورية وأن تسري فيها بشكل موضوعي وتتفاعل معها في بلوغ الغاية المثلى التي جاء النص الدستوري لترسيخها.

## 2 - السعي لتعزيز وحماية الحقوق والحريات

إن الغاية المتوخاة من أي تنظيم قانوني هي تعزيز وحماية الحقوق والحريات على اعتبار أن التشريعات على اختلاف أنواعها هي احتياجات مدنية وسياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية،<sup>(80)</sup> وأنها تأتي لتنظيم حياة الأفراد في بقعة جغرافية معينة. فمن أهم النتائج المترتبة على الوجود الجغرافي هو دخول الأفراد في علاقات مختلفة ينتج عنها تضارب في المصالح وتنازع على ممارسة الحقوق والحريات والتي من شأن القانون أن يسعى إلى حلها والتوفيق بينها.

وعليه، فإن الغاية الأسمى للتشريعات تتمثل في تنظيم وتقنين ممارسة هذه الحقوق والحريات ضمن القنوات والأطر القانونية السارية، وذلك من خلال تقرير مجموعة من المبادئ العامة التي تتمتع بخصائص القاعدة القانونية وتعزز مبدأ سيادة القانون. لذا، لا يجوز بأي حال من الأحوال وقف ممارسة أي حق من حقوق الإنسان دون أي مبرر مشروع، حيث إن بعض الحقوق والحريات الأساسية لا يجوز

(79) عبد الحكيم رزق، مدى توافق النصوص القانونية مع تسمية القطاعات الحكومية، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة وجة، مجلد رقم 13، 2012، ص121.

(80) عليوة مصطفى فتح الباب، أصول سن وصياغة التشريعات وتفسير التشريعات، دراسة فقهية علمية مقارنة، مرجع سابق، ص 70.

وقف ممارستها حتى في حالات النزاعات المسلحة والحروب كالحق في الحياة وحظر التعذيب.<sup>(81)</sup>

وفي هذا الصدد اعتبرت المحكمة الدستورية العليا المصرية «أن الغاية التي يتوخاها الدستور من النصوص ذات الصلة بالحقوق والحريات هي أن يوفر لكل مواطن الفرص الكاملة لمباشرة حرياته في إطار من الضوابط التي قيدها بها، ولازم ذلك أن تكون القيود على الحرية التي تفرضها القوانين الجزائية، محددة بصورة يقينية لأنها تدعو المخاطبين بها إلى الامتثال لها لكي يدفعوا عن حقهم في الحياة وكذلك عن حرياتهم، تلك المخاطر التي تعكسها العقوبة، بحيث لا يتم تجاوز الحدود التي اعتبرها الدستور مجالاً حيويًا لمباشرة الحقوق والحريات التي كفلها، وهو ما يخل في النهاية بالضوابط الجوهرية التي تقوم عليها المحاكمة المنصفة وفقا لأحكام الدستور».<sup>(82)</sup>

وفي السياق ذاته، قضت المحكمة الدستورية الأردنية أن «سلطة المشرع في مجال تنظيم الحقوق هي سلطة تقديرية ما لم يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من إطلاقها وتقييم حدا لا يجوز تخطيه، وعليه فإن الدستور إذ يعهد بتنظيم موضوع معين إلى السلطة التشريعية فإن ما تقرر من قواعد قانونية بصده لا يجوز أن تنال من الحق محل الحماية بأي صورة كانت وذلك إعمالاً للدستور».<sup>(83)</sup>

### 3 - مراعاة ضوابط الإحالة إلى الأنظمة والتعليمات

إن مسألة الإحالة إلى الأنظمة (اللوائح) والتعليمات في النصوص التشريعية تنطوي على خطورة مخالفة القواعد الدستورية وإهدار دور السلطة التشريعية في سن القوانين على اعتبار أن هذا الدور هو اختصاص أصيل لها وفقا لمنطوق النصوص الدستورية ويجسد مبدأ الأمة هي مصدر السلطات. وعليه، ووفقا لقاعدة

(81) الدكتور حيدر آدم عبد الهادي، الصياغات الدستورية للنصوص المحرمة للتعذيب في الدساتير العربية، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العراق، المجلد عدد 4، 2012، ص 138.

(82) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم 114 لسنة 21 قضائية المحكمة الدستورية العليا «دستورية».

(83) حكم المحكمة الدستورية الأردنية في القضية رقم (4) لسنة 2014.

الهرم التشريعي، فإن إصدار الأنظمة هو من صميم اختصاص السلطة التنفيذية، ولا تبسط السلطة التشريعية أي رقابة عليها إلا من خلال ضمان صياغة تشريعية واضحة وسليمة لقواعد القانون التي تقرر الإحالة وتعطي السلطة التنفيذية الحق في إصدار الأنظمة بشكل يغل من يد السلطة التنفيذية في ممارسة هذه الصلاحية أو تجاوزها،<sup>(84)</sup> وفي حال ممارستها أن تتفق مع حكم الدستور والقانون.

#### 4 - الالتزام بهرمية التشريعات

يقصد بالهرم التشريعي ترتيب القواعد القانونية من الأعلى إلى الأدنى وفقاً لقوتها والجهة المنوط بها إصدارها، فبموجب الهرم القانوني يحتل الدستور المرتبة الأولى تليه القوانين فالأنظمة والتعليمات. ويترتب على هذا الهرم القانوني ضرورة احترام التشريع الأدنى للتشريع الأعلى وعدم مخالفته، وإلا عد التشريع الأدنى باطلاً ولا قيمة قانونية له. (85) كما يقضي الهرم التشريعي بأنه لا يجوز تعديل أي قانون أو إلغاؤه إلا بقانون أعلى منه مرتبة أو بقانون مساو له في المرتبة، وأنه في حال التعارض بين هذه التشريعات يقدم التشريع الأعلى مرتبة على الأدنى منه ويكون هو واجب التطبيق.<sup>(86)</sup>

#### 5 - الالتزام بالسياسة التشريعية

لكل دولة سياسة تشريعية خاصة بها تتحدد ملامحها وفقاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمجتمعية والتي تختلف من دولة لأخرى،<sup>(87)</sup> كما تختلف هذه السياسة التشريعية داخل الدولة الواحدة من وقت لآخر ومن مكان لآخر. فالسياسة التشريعية لأي بلد يكون مصدرها الرئيسي الدستور والقوانين الأساسية

(84) دليل صياغة التشريعات الثانوية، إعداد ديوان الفتوى والتشريع، وزارة العدل ومعهد الحقوق، جامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 97.

(85) مصطفى عبد الباقي ومحمد خضر، دليل صياغة التشريعات الثانوية، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2004، ص 92.

(86) دليل الصياغة التشريعية الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 25.

(87) عليوة مصطفى فتح الباب، أصول سن وصياغة التشريعات وتفسير التشريعات، دراسة فقهية علمية مقارنة، مرجع سابق، ص 118.

فيها، بالإضافة إلى الطبيعة الاجتماعية والاقتصادية والدينية والأعراف المجتمعية التي تختلف من دولة لأخرى.

ويقصد بالسياسة التشريعية مسلك الجهة المختصة بالتشريع أو خطتها نحو تطبيق السياسة العامة العليا بمجالاتها المتنوعة كالسياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال التشريعات التي تضعها،<sup>(88)</sup> فالسياسة العامة العليا يجري تطبيقها بموجب تشريع تتميز قواعده القانونية بخصائص تجعل تطبيق هذه السياسة ملزماً، وهذا يعني أن التشريع المكتوب هو الأداة التي يتم بواسطتها تطبيق السياسة العامة العليا في المجالات المختلفة.<sup>(89)</sup>

وتتبع أهمية السياسة التشريعية في أن انتقاء القوانين يجب أن يكون من خلال الأهداف المرسومة للدولة بما يضمن وحدة التطبيق،<sup>(90)</sup> فالسياسة التشريعية لكل دولة تعتبر حجر الأساس في عملية الصياغة التشريعية وذلك من خلال إصدار القوانين والأنظمة بما يتوافق مع هذه السياسة والتي تسعى إلى تحقيقها وخدمتها. كما أن السياسية التشريعية لكل دولة هي في حقيقتها انعكاس لسياستها العامة، بالتالي فإن الاهتمام بمسألة الصياغة القانونية ليس مجرد اعتناء بالجانب الشكلي والإجرائي، إنما الهدف منه هو الوصول إلى تطبيق دولة القانون من خلال سن تشريع جيد ومتطور في منتهى الوضوح والدقة منسجم مع الدستور وغير متعارض مع القوانين الأخرى ومفهوم لدى عامة الناس وقابل للتطبيق.<sup>(91)</sup>

ومن أهم العناصر المؤثرة في السياسة التشريعية لكل دولة المبادئ العامة الواردة في دستورها ذات الصلة بشكل الدولة ونظام الحكم فيها والتي لا يجوز الخروج عليها أو تجاوزها بأي شكل من الأشكال، فهي بمثابة الأسس التي يمكن

(88) دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 27.

(89) دليل الصياغة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 30.

(90) دليل الصياغة التشريعية العراقي، مرجع سابق، ص 2.

(91) المستشار محمد عزت السيد، ورقة عمل بعنوان «تجربة مصر في إعداد وصياغة ومراجعة مشروعات القوانين» قدمت في مؤتمر عمل بعنوان «تجارب الدول العربية في إعداد وصياغة مشروعات القوانين مقارنة بالاتجاهات الدولية الحديثة»، دبي، 12-14 ديسمبر 2010.

من خلالها قياس مدى التزام التشريعات الفرعية بمضمون وجوهر هذه القواعد الدستورية. (92) كما أن هذه المبادئ الدستورية التي تشكل سياسة الدولة التشريعية قد تم تضمينها في العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والتي تطالب اللجان المشرفة على تنفيذها الدول الأعضاء بالالتزام بمضمونها وجوهرها في تشريعاتها الداخلية الصادرة عنها. (93) وفي هذا السياق، قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية «أن السياسة التشريعية الرشيدة يتعين أن تقوم على عناصر متجانسة، فإن قامت على عناصر متنافرة نجم عن ذلك افتقار الصلة بين النصوص ومراميها، بحيث لا تكون مؤدية إلى تحقيق الغاية المقصودة منها لانعدام الرابطة المنطقية بينها؛ تقديراً بأن الأصل في النصوص التشريعية - في الدولة القانونية - هو ارتباطها عقلاً بأهدافها، باعتبار أن أي تنظيم تشريعي ليس مقصوداً لذاته، وإنما هو مجرد وسيلة لتحقيق تلك الأهداف؛ ومن ثم يتعين دائماً استظهار ما إذا كان النص الطعين يلتزم إطاراً منطقياً للدائرة التي يعمل فيها، كإفلا من خلالها تناغم الأغراض التي يستهدفها، أم متهادماً مع مقاصده أو مجاوزاً لها». (94)

### 6 - الالتزام بالمراحل الدستورية المقررة لإصدار التشريع

إن العملية التشريعية يجب أن لا تقتصر على إبداء الاهتمام بالعنصر الموضوعي للتشريع المتمثل في الأحكام والنصوص الموضوعية فيه، بل يجب أن تعنى العملية التشريعية بالعنصر الإجرائي وذلك من خلال الالتزام بالمراحل الدستورية المقررة لإصدار التشريع، والتي تختلف باختلاف التشريع سواء أكان قانوناً يصدر عن السلطة التشريعية أو نظاماً يصدر عن السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء.

(92) الدكتور أحمد عبيس نعمة، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، مرجع سابق، ص 52.

(93) دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 34 و 40.

(94) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في قضية رقم 114 لسنة 21 قضائية المحكمة الدستورية العليا «دستورية».

## 7 - ضمان الدقة في اللغة والوضوح والانسجام التشريعي

يقصد بالدقة - بوجه عام - استعمال الألفاظ حسب معناها الصحيح وفي موضوعها الصحيح، ويقصد بالوضوح أن تعبر الكلمات والعبارات عن المقصود بسهولة ويسر بحيث يستطيع القارئ أن يقف على حقيقة المراد من النص دون عناء.<sup>(95)</sup> إن لغة التشريع كما بينها الفقيه عبد الرزاق السنهوري يجب أن تكون واضحة ودقيقة، فاللغة المعقدة تجعل القانون مغلقا، كما أن اللغة غير الدقيقة تجعل القانون مبهما فيجب أن يكون للتشريع لغة فنية خاصة به يكون كل لفظ فيها موزونا محدود المعنى، ولا يجوز أن يتغير معنى اللفظ الواحد باستعماله في عبارات مختلفة، فإذا عبّر عن معنى بلفظ معين وجب أن لا يتغيرها اللفظ إذا أريد التعبير عن هذا المعنى مرة أخرى، ولا يتنافى أن تكون لغة التقنين غنية أن تكون بسيطة تنزل إلى مستوى فهم الجمهور.<sup>(96)</sup>

وفي هذا المجال قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية أن «الأصل في النصوص العقابية هو أن تصاغ في حدود ضيقة لضمان أن يكون تطبيقها محكما، ومن ثم يجب إجمالاً استخدام اللغة البسيطة التي تستعصى على التأويل والبعد عن التراكيب اللغوية والجمل المعقدة، ذلك أن عموم عباراتها واتساع قوالها قد يصرفها إلى غير المقصود منها، فيتعين أن يكون النص العقابي حاداً قاطعاً لا يؤذن بتداخل معانيه كي لا تتداح دائرة التجريم، وتظل دوماً في إطار الدائرة التي يكفل الدستور في نطاقها قواعد الحرية المنظمة».<sup>(97)</sup>

لذا، فاللغة المستخدمة في التشريع يجب أن تكون سليمة ومنضبطة ودقيقة بحيث تضع مرامي القاعدة الأصولية موضع التنفيذ. فلما كان المشرع يستهدف من سن التشريع مخاطبة الأشخاص الذين يعنيه الأمر إما اقتضاء أو تخييرهم أو بالوضع، فإن اللغة الواجب استخدامها هي توجيه الخطاب بطرقه الثلاث هذه

(95) الدكتور عليوة مصطفى فتح الباب، أصول سن وصياغة وتفسير الشريعات، مرجع سابق، ص 994-995.

(96) نقلا عن الدكتور محيي محمد مسعد، دور القانون في تكوين ثقافة الإنسان، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004، ص 102.

(97) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية 105 لسنة 12 قضائية دستورية .

بصفة منضبطة لكي يستطيع أولئك الأشخاص تكييف سلوكهم ومعاملاتهم ومختلف أوجه نشاطهم وفقاً للقواعد التي أرسنها الأحكام موضوع الخطاب.<sup>(98)</sup> فإذا شاب لغة التشريع عيوب لغوية، فإن الخطاب إما ألا يصل إلى المخاطبين، أو يصل إليهم مشوهاً غامضاً غير واضح أو غير محدد، فيضطرب سلوكهم وتتعرض معاملاتهم وتتعلل مصالحهم.

### 8 - الإحاطة بكافة الجوانب الفنية والتقنية بموضوع التشريع

يجب على التشريع أن يتناول جميع أركان الموضوع محل التشريع وعناصره من حيث تعريفه، وعناصره، والسبل الكفيلة بممارسته أو تطبيقه، والحقوق والالتزامات المترتبة عليه، والعقوبات المقررة في حال مخالفة الأحكام السابقة، وتنظيم كافة الجوانب الفنية والتقنية المتعلقة بموضوع التشريع.

وتتبع أهمية عوامل جودة الصياغة التشريعية من أن لها تأثيراً مباشراً في إخراج قواعد قانونية سليمة وخالية من الأخطاء، فعيوب الصياغة التشريعية ومشكلاتها هي من أهم الموضوعات ذات الصلة الوثيقة بالصياغة التشريعية الجيدة. فعلى الرغم من كافة النصائح والإرشادات التي تقدم إلى الصائغ، إلا أنه من المتوقع أن تتضمن مسودة التشريع عيوباً في القواعد القانونية التي يجب التنبيه إليها ومحاولة تفاديها، ومن أهم العيوب التي قد تصيب الصياغة التشريعية والتي تؤثر على جودة التشريع ما يلي:

#### أولاً: الخطأ

يصيب النص التشريعي نوعان من الخطأ، فهو إما أن يكون خطأ مادياً أو خطأ قانونياً. فبالنسبة للخطأ المادي، فإنه يقع في النص التشريعي ويتحقق نتيجة أسباب متعددة خلال المراحل التي يمر بها التشريع ابتداءً من إعداد وصياغته وإقراره حتى تاريخ نشره في الجريدة الرسمية. فقد يحدث الخطأ المادي بإحلال لفظ في النص محل لفظ آخر، أو بوضع كلمة في غير الموضوع المقصود بها في

(98) عبد الحافظ عبد العزيز، الصياغة التشريعية، مرجع سابق، ص 113.

الجملة بشكل يؤدي إلى تغيير المعنى الذي يعطيه النص.<sup>(99)</sup>

كما قد يقع الخطأ المادي في الترجمة إذا ما تم وضع تشريع ما بلغة أجنبية ليحري بعد ذلك ترجمته إلى لغة الدولة المراد تطبيق التشريع فيها، وأيضاً يتواجد الخطأ المادي في نص مرسوم الإصدار أو في نقله إلى الجريدة الرسمية أو أثناء طباعته، فهذه الأخطاء تزداد في الفترات التي ينشط فيها المشرع بسبب ضيق الوقت فيتعذر عليه التدقيق في النصوص القانونية التي يجيزها.<sup>(100)</sup> أما الخطأ القانوني، فهو عادة ما يكون غير مقصود ويستوجب التصحيح ويتمثل في ذكر أحكام قانونية غير سليمة وتتعارض مع القواعد والمبادئ العامة في الدولة أو ما ورد في تشريع قانوني آخر.<sup>(101)</sup>

### ثانياً: الغموض

يكون النص غامضاً إذا كان غير واضح الدلالة ولا تدل صيغته الحالية على مضمونه والغاية منه، ويحتاج فهمه إلى أمر خارجي لغايات تحديد المعنى المقصود منه بشكل قد يدفع نحو الاستعانة بطرق التفسير المختلفة.<sup>(102)</sup> كما يعد النص غامضاً إذا كان يسمح بالاختيار بين البدائل، أي المعاني، بشكل يفيد أكثر من معنى، أو إذا كان قد صيغ بأسلوب معقد في اللفظ والتركيب يصعب معه تصور المقصود منه. ويتحقق الغموض أيضاً نتيجة اضطراب في صياغة النص التشريعي أو في استخدام لفظ ما يدل على أكثر من معنى،<sup>(103)</sup> فالنص الغامض هو كل ما احتاج من النصوص القانونية إلى توضيح وتفسير، أكان ذلك بسبب نقص فيه، أو بسبب عدم وضوح في لفظه، أو بسبب تعارض بين أجزائه، أو لأي سبب آخر في نصه.<sup>(104)</sup>

(99) الدكتورة كوثر دباش، ورقة عمل بعنوان الدور التشريعي للنائب، مرجع سابق، ص 20.

(100) الدكتور توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية - القسم الأول، النظرية العامة للقانون، مرجع سابق، ص 426.

(101) المحامي هيثم الفقي، بحث بعنوان «الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 12.

(102) الدكتور عبد القادر الشخيلي، فن الصياغة القانونية تشريعاً، فقهاً، قضاءً، محاماة، مرجع سابق، ص 112.

(103) الدكتورة كوثر دباش، ورقة عمل بعنوان الدور التشريعي للنائب، مرجع سابق، ص 20.  
104 الدكتور عبد الرزاق السنهوري وأحمد أبو ستيت، أصول القانون، مرجع سابق، ص 206-207.

ومن أكثر صور الغموض شيوعاً «الغموض الخفي»، الذي يتحقق عندما يتضمن النص التشريعي لفظاً يدل على معناه من حيث الظاهر، إلا أنه في انطباق معناه على بعض الأفراد يكون هناك نوع من الغموض أو الخفاء،<sup>(105)</sup> ومثال ذلك، النص القانوني أن «القاتل لا يرث» هو نص واضح، إلا أن الغموض والخفاء قد يلزمه عند تطبيقه على بعض الأشخاص، فيثور التساؤل حول ما إذا كان النص يتناول القاتل بالخطأ أو بالتسبب، وهذه مسألة يختلف حولها الفقهاء ورجال القانون وتؤدي إلى جدل كبير بينهم.

### ثالثاً: التعارض

يحصل التعارض عندما يصطدم نص تشريعي مع نص تشريعي آخر بشكل يجعل الجمع بينهما أمراً غير ممكن نظراً لتعارض أحدهما مع الآخر، ذلك على الرغم من وضوحهما إذا تم النظر إلى كل واحد منهما على حده. كما قد يحصل التعارض في تشريع واحد أو في تشريعات مختلفة، وهذا ما يثير مسؤولية على الصائغ بضرورة أن يكون متنبهاً لتجنب وقوع مثل هذه الحالة المثيرة للإرباك.

وعند وقوع تعارض بين تشريعات متفاوتة في الدرجة، فإنه يجري تغليب التشريع طبقاً للمبادئ التي تحكم تدرج التشريعات القانونية، فقواعد الدستور تسمو على قواعد القانون العادي التي بدورها تسمو على نصوص النظام وأحكامه. أما إذا كان التعارض بين تشريعات متساوية في الدرجة، فإنه يجري أحياناً إعمال قاعدة التشريع اللاحق يلغي التشريع السابق، أو أن النص الخاص يقيد النص العام.<sup>(106)</sup>

كما وقد يحصل التعارض بين نصوص التشريع الواحد، فإذا وجد ما يرجح أحدهما على الآخر انتهى الأمر، كأن يوجد تعارض بين عبارة النص وإشارته، وفي هذه الحالة يغلب الحكم المستمد من عبارة النص على ما يستدل عليه من إشارته. أما في حالة عدم وجود ما يرجح أحد هذه النصوص على الآخر، كأن يكون الحكمان مستخلصين من عبارة النص مثلاً، ففي هذه الحالة يتم رفع التعارض بينهما من خلال الالتجاء إلى طرق التفسير الخارجية.

(105) علي بن محمد بن علي الجرجاني، التعريفات، تحقيق الدكتور عبد الرحمن عميرة، عالم الكتب، بيروت، 1996، ص 134.

(106) الدكتور عبد القادر الشخلي، فن الصياغة القانونية تشريعاً، فقهاً، قضاءً، محاماة، مرجع سابق، ص 119.

## رابعاً: النقص

ويراد بالنقص إغفال لفظ في النص التشريعي بالشكل الذي يجعل النص غير مستقيم بدونه، أو هو حالة عدم تمكن القاضي من إيجاد نص تشريعي لتطبيقه على النزاع المعروف عليه.<sup>(107)</sup> ويُعبّر البعض عن حالة النقص في التشريع بمصطلح الفراغ الذي يتحقق عند انعدام وجود شيء أو حكم يتطلب واقع الحال وجوده، أو عندما لا يتولى التشريع تنظيم نتائج قانونية معينة وحلها بصورة نهائية قاطعة لا تترك مجالاً للشك حول آلية تطبيقها، ومثال ذلك أن ينص القانون على فرض فائدة على القرض دون أن يعين نسبة تلك الفائدة، أو أن يرتب القانون الحق في الطعن بالأحكام القضائية دون أن يحدد مدة لممارسته أو الجهة التي يمكن الطعن إليها.

## خامساً: التزيد والتكرار

فقد يقع المشرع في عيب التزيد، وهو نقيض النقص فيورد عبارة زائدة أو مكررة لا معنى لها في صياغة النص تؤدي إلى إرباك معناه والاختلاف في فهمه.<sup>(108)</sup> والتزيد والتكرار من العيوب التي تؤثر سلباً على مضمون القاعدة القانونية فتزيد من غموضها وصعوبة تفسيرها، كما أنها تؤثر سلباً على شكل القاعدة القانونية فينتفي عنها صفة الاختصار والإيجاز الضروريين لحسن سلامة إخراج القاعدة القانونية.

ومن صور التزيد والتكرار في النص القانوني أن يكون التكرار في القانون ذاته كأن يتكرر الحكم القانوني نفسه في نصين أو أكثر من نصوص القانون نفسه، أو التكرار في قانونين مستقلين والشائع في هذا المثال أن يرد التكرار بقانون عادي لما هو وارد في الدستور، فمبدأ الشرعية على سبيل المثال تنص عليه معظم دساتير الدول، إلا أن المشرع قد يعود للنص عليه صراحة في قانون العقوبات.<sup>(109)</sup>

(107) عباس الصراف وجورج حزيون، المدخل إلى علم القانون، الطبعة الثالثة، مكتبة الثقافة، عمان، 1994، ص 66.

(108) الدكتور عبد القادر الشبخلي، فن الصياغة القانونية تشريعاً، فقهاً، قضاءً، محامياً، مرجع سابق، ص 104.

(109) الدكتور توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية - القسم الأول، النظرية العامة للقانون، مرجع سابق، ص 431.

### المبحث الثالث

#### أثر الصياغة التشريعية الجيدة على الإصلاح القانوني

لقد سبق الإشارة إلى أن الصياغة التشريعية الجيدة من شأنها أن تؤثر إيجاباً على عملية الإصلاح القانوني، حيث يترتب على مراعاة معايير الصياغة التشريعية المتمثلة بمعايير منطقية ومعايير أسلوب التعبير القانوني ضمان سلامة التشريع، بالإضافة إلى أن تكريس الصياغة التشريعية الجيدة يسهم في تفعيل مبدأ المسؤولية الأخلاقية للمشرع والصائغ كما سيتم بيانه في هذا المبحث.

#### المطلب الأول

##### معايير الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على سلامة التشريع

هناك مجموعة من المعايير الخاصة بالصياغة التشريعية متعلقة بأسلوب التعبير القانوني وكتابة نصوص وعبارات مواد التشريع، والتي يترتب على اتباعها واحترامها سلامة التشريع الصادر، ومن أهم هذه المعايير الواجب مراعاتها في عملية الصياغة التشريعية:

##### أولاً: معايير منطقية

تتمثل هذه المعايير في سلسلة من العناصر والتساؤلات ذات الصلة بالتشريع أهمها هل نحن بحاجة إلى تدخل تشريعي لمواجهة الموضوع المطروح علينا؟ إن الإجابة عن هذا السؤال يسهم في الحد من ظاهرتين كلاهما أخطر من الأخرى في عملية صياغة التشريعات هما ظاهرة الإسراف التشريعي وظاهرة تضارب التشريعات، ولكلتا الظاهرتين آثار سلبية على التشريع سواء من خلال الإكثار من التشريعات التي يتم إصدارها، أو حدوث تعارض بين نصوصها وأحكامها القانونية.<sup>(110)</sup>

إن التشريع الجيد هو التشريع الذي يأتي ثمرة دراسة علمية مسبقة تهدف إلى أن لا تكون أحكامه متعارضة مع نصوص تشريعات أخرى، فدوافع إعداد أي تشريع

(110) المحامي هيثم الفقي، بحث بعنوان «الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 8.

يجب أن تستقى من واقع علمي يتطلبها، وهذا الأمر يحتاج إلى دعوة أهل الرأي والمتخصصين للإدلاء بآرائهم في مشروع التشريع قبل إصداره،<sup>(111)</sup> فمثل هذا الإجراء من شأنه أن يجنب التشريع الثغرات القانونية التي قد تؤدي إلى استحالة تطبيقه على أرض الواقع، وبالتالي لا يكون له أي أثر عملي، ويكون إصداره من قبيل الإسراف التشريعي.

وعندما يبدأ الصائغ في معالجة موضوع ما في تشريع جديد عليه أن يأخذ بعين الاعتبار مجموعة من العوامل والمعايير المنطقية التي تتفاعل مع بعضها البعض لتتلاقى في ظاهرتي الإسراف التشريعي والتضارب الشرعي. وأهم هذه المعايير هي المعايير الطبيعية التي تتمثل في الظروف التي تحيط بالأفراد في حياتهم الاجتماعية كالوضع الجغرافي والحالة النفسية والخلفية الدينية إضافة إلى ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية أخرى تؤخذ بعين الاعتبار عند صياغة القاعدة القانونية وتشكل جزءاً من الحقائق الواقعية أو الطبيعية.<sup>(112)</sup> فهذه الحقائق وإن كانت غير كافية لإنشاء القاعدة القانونية، إلا أنها تعد المادة الخام الأولية التي يجب أن يقف عليها الصائغ عند البدء في التفكير في إنشاء قاعدة قانونية جديدة، أو محاولة رسم حدود أو نطاق المسائل القانونية التي يراد تنظيمها.<sup>(113)</sup>

والى جانب المعايير الطبيعية، هناك معايير تاريخية تتمثل في التراث الذي خلفته الأجيال السابقة للبشرية في مجال تنظيم علاقاتها الاجتماعية من أعراف وعادات وتقاليد، فهذه المعايير تعبر عن مجموعة النظم القانونية والاجتماعية المختلفة التي طبقت في المجتمع والتي تكونت عبر الأجيال، فهي تشكل التراث الذي خلفته الأجيال السابقة والخاصة بتكوين وتنظيم الحياة الاجتماعية معبرا عنها بالأعراف والعادات والتقاليد.<sup>(114)</sup>

(111) الدكتور سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 78 وما بعدها.

(112) الدكتور عبد الحي حجازي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، المطبعة العمالية، القاهرة، 1966، ص 271-272.

(113) المحامي هيثم الفقي، بحث بعنوان «الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 9.

(114) الدكتور حيدر آدم عبد الهادي، الصياغة التشريعية للنصوص المجرمة للتعذيب في الدساتير العربية، مرجع سابق، ص 141.

كما يوجد أيضا معايير عقلية، والتي يراد بها مجموعة الأفكار والحقائق والنتائج التي يتوصل إليها العقل البشري من الحقائق الواقعية التاريخية وبالشكل الذي يقوم فيه بتحويلها وصقلها لكي تصبح متفقة مع غاية القانون، فيقوم بالكشف عنها وتجسيدها في قواعد قانونية مكتوبة تكون قادرة على موازنة المنطق العلمي والحقائق العلمية والفلسفية.<sup>(115)</sup>

وإلى جانب المعطيات السابقة، توجد معايير مثالية تتمثل في آمال وطموحات الإنسان لتحقيق التقدم والتطور المطرد للقانون خارج نطاق النظام القانوني الذي تفرضه حقائق الحياة الواقعية أو التاريخية أو العقلية، فهي المثل العليا التي يضعها الإنسان نصب عينيه للنهوض بالقانون بهدف تحقيق الكمال ويجري استلهاها من الإيمان.<sup>(116)</sup> لهذا، فمن المتصور أن تكون هذه المعطيات المثالية قادرة على التأثير في المعطيات السابقة، وأن تقود كلا من الفرد والمجتمع نحو تحقيق قيم العدالة والمساواة وعدم التمييز بين الأفراد، ذلك على اعتبار أن التشريع هو الوسيلة الأمثل لحفظ الكرامة الإنسانية.<sup>(117)</sup>

إن الصائغ بحاجة إلى استحضار كافة المعطيات السابقة وتفعيلها معا ضمن إطار قاعدة المنطق العلمي لتحديد أهداف وملامح التشريع المراد صياغته بشكل يعد تجسيدها لمنطق العقلانية والنظرة الشمولية في التعامل مع قضايا الصياغة التشريعية.

### ثانياً: معايير ضبط أسلوب التعبير القانوني

تتبع أهمية وضع منهجية لضبط أسلوب التعبير القانوني للتشريع من اعتباره الأسلوب الأمثل لتحويل أغراض التشريع إلى مجموعة متماسكة من القواعد القانونية المنسجمة والواضحة، والتي يسهل استخلاص الأحكام القانونية منها

(115) محمود جمال الدين زكي، دروس في مقدمة الدراسات القانونية، الطبعة الثانية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1969، ص 69-70.

(116) الدكتور عبد الحي حجازي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، مرجع سابق، ص 274-275.

(117) المحامي هيثم الفقي، بحث بعنوان «الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 9.

على الوجه الذي ينسجم مع أغراض التشريع. لذا يجب الأخذ بعين الاعتبار أسلوب التعبير القانوني ولغته في مرحلة الصياغة التشريعية بأن تكون صياغة التشريع المقترح بأسلوب مفهوم وواضح وبسيط وموجز، وأن يتم الابتعاد عن الكلمات الغامضة المبهمة وغير المنضبطة. فالألفاظ التي تكون محل أخذ ورد في تفسيرها وتقدير المطلوب منها يجب على الصائغ أن يتجنبها ما وسعه الأمر، ومثالها (وقت كاف، بصورة مناسبة)، فإن كان مضطراً إلى استعمالها، فلا أقل أن يحدد الشخص الذي يقدر تلك الألفاظ بمقاديرها،<sup>(118)</sup> كأن يقول «في وقت كاف يحدده الوزير».

كما يجب أن تكون صياغة التشريع المقترح من خلال عبارات ذات دلالة على المعنى المقصود من النص، وأن تكون صياغة التشريع المقترح بشكل جمل قصيرة تتضمن علامات الترقيم، أو جمل مفصلة في بنود وفقرات بشكل يؤدي إلى وضوح الفكرة وترابطها في آن واحد، وأن يتم الابتعاد عن الجمل الطويلة التي تسهل التعارض وتزيد من الغموض في الكلمات المستخدمة.<sup>(119)</sup> كما يجب أن يتم تخصيص جملة لكل فقرة، وأن يتم تجنب استخدام عبارات أو مصطلحات تدل على جنس معين.

ولغايات حسن الصياغة التشريعية، فإنه ينبغي التأكد من أن كل مادة قانونية مخصصة لفكرة واحدة فقط، وأن الفكرة الواحدة لا تقسم على أكثر من مادة قانونية، وأنه إذا كانت المادة تتناول أكثر من موضوع، فإنه يجب أن يتم تقسيمها إلى مادتين أو أكثر، فمن المستحسن أن يتم استخدام أسلوب التجزئة إلى بنود وفقرات في حال وجود شروط أو متطلبات قانونية معينة، وأن يتم تقليل عدد كلمات النص إلى الحد الأدنى الذي يحقق الغرض من التشريع دون استخدام الحشو اللغوي وأن يتم استخدام أسلوب التقارن بين الغرض من التشريع مع الجهة المعنية بتنفيذه.<sup>(120)</sup>

(118) نصر الله محمد أحمد شاعر، الأصول اللغوية في صياغة النصوص التشريعية - التشريعات الفلسطينية مثالا، مرجع سابق، ص 105.  
(119) دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 84.  
(120) محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنجليزية، مرجع سابق، ص 443.

كما يجب تحديد عناصر النص عند الصياغة وتقسيمها إلى أجزاء على شكل فقرات في حال كان محتوى النص يشير إلى عدد من الحالات، أو ينظم أكثر من موضوع. ومن الجيد استخدام كلمات محددة تؤدي مباشرة إلى المعنى المقصود منها، وأن يتم تجنب استعمال كلمات مترادفة للتعبير عن الحكم المطلوب، أو استعمال كلمات هي جزء من المعنى لكلمة أخرى تم استعمالها، وأن يتم استخدام الفعل المبني للمعلوم وتقديمه على الفعل المبني للمجهول باعتباره الأسلوب الذي يمكن من خلاله تحديد الجهة أو الشخص المطلوب منه إتيان فعل أو تركه على وجه الدقة، بمعنى أن يكون الشخص الذي يؤدي الفعل القانوني في موضع الفاعل في الجملة، وأن يكون الشخص المتلقي للفعل في موضع المفعول.<sup>(121)</sup>

يستحسن أيضا أن يتم تفضيل التعبير الإيجابي على التعبير السلبي، وأن يتم استخدام صيغة الإثبات بدلا من النفي، ذلك أن الجملة في صيغة الإثبات تحتوي على عدد كلمات أقل وتمكن القارئ من فهم معناها بسهولة. كما يفضل استخدام الجملة الفعلية بصيغة المضارع البسيط كونها أكثر تحديدا وتأكيدا عن الجملة المكتوبة بصيغة المستقبل في مجال الإلزام، وأن يتم استخدام المصطلحات الأحدث نسبيًا والمتفق عليها في الفقه القانوني، وأن يتم الابتعاد عن الكلمات التي تثير الجدل حول مفهومها ومدلولها.<sup>(122)</sup> وإذا لزم استعمال مصطلحات فنية أو تقنية متخصصة، فإنه يجب إدراج تفسير لها في مادة التعاريف.

ويتوقع من الصائغ التشريعي أيضا أن يلتزم بالثبات في استخدام المصطلحات والكلمات في مواد التشريع كافة كما جاءت في مادة التعاريف من خلال توخي الدقة عن طريق عدم ترك مسؤولية تعريف الكلمة للقارئ،<sup>(123)</sup> وأن يمتنع عن استخدام الكلمات المترادفة وغير الضرورية، وأن يتحاشى استعمال المصطلحات الأجنبية قدر الإمكان إلا إذا لم يكن لها مقابل في اللغة العربية أو إذا كان المقابل لها غير مألوف، وأن يتأكد من أن الكلمات المستخدمة في مسودة التشريع هي

(121) Lisa Webley, Legal Writing, Psychology Press, 2005, p 17.

(122) دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 86-88.

(123) الدكتور محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة التشريعية، مرجع سابق، ص 436.

ذاتها المستخدمة في التشريعات النافذة ذات الصلة، أو تلك التي استخدمها التشريع السابق وأن لا يتم تغييرها.<sup>(124)</sup>

كما يفضل أن يتأكد الصائغ من أن النص المستخدم في التشريع يغطي كامل نطاق المعنى المطلوب والمقصود، إذ تنشأ حالة من الالتباس عندما تعجز الكلمات التي تتضمنها مسودة التشريع من أن تشمل كامل نطاق المعنى الذي ينوي أن يتناوله المشرع، وأن تكون الكلمات التي تتصل ببعضها البعض متجاورة قدر الإمكان كونها تمثل وحدة واحدة، كوضع الفعل بجوار الفاعل، والفاعل بجوار المفعول به، والعبارات المقيدة للمعنى بجوار الأسماء التي تقيد معناها.<sup>(125)</sup>

ويجب أن الصائغ التشريعي أن لا يتوسع في استخدام أفعال معينة كأفعال أساسية في الجملة مثل (يكون، يعتبر) لضمان سلامة النص ووضوحه، فهذه الأفعال تثير الالتباس والغموض في سياقات كثيرة. ويجب عليه أيضاً أن يتجنب استخدام عبارة (من قبل)، إذ إن الأفضل استخدام الفعل مباشرة لعدم وجود أصل لتعبير (من قبل) في اللغة العربية. وعلى الصائغ أيضاً أن يعبر المشروع عن (سلوكيات) أكثر من التعبير عن (حقوق)، ذلك أنه عندما تصاغ القاعدة القانونية على شكل (حقوق) فإنها لا تلزم أحد بعمل ما، فالحق شيء مجرد في حين أن السلوك شيء ملموس. فبدلاً من التعبير عن أحكام مسودة التشريع بشكل حقوق وواجبات، يفضل التعبير عنها بقدر الإمكان في إطار السلوكيات، كأن يرد في التشريع «لا يجوز معاقبة العامل الذي ينضم إلى نقابة» بدلاً من القول «للعامل الحق في الانضمام إلى نقابة».<sup>(126)</sup>

ويجب على الصائغ تهيئة مشروع التشريع على مثال مستقيم، فإن كان التشريع المعني هو الدستور فيكون على مثال الدستور الذي يشاكلة الدساتير الأخرى، أما إذا كان مشروع قانون أو نظام فتجري صياغته على نسق القوانين والأنظمة

(124) دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 92.

(125) Nayan Joshi, Legal Writing and Drafting: Source of Legal Writing, Official Legal Drafting, Law Terms & Phrases Used Drafting, Kamal Publishers, 2016, p 134.

(126) Ann Seidman, Robert B. Seidman & Nalin Abeyesekere, Legislative Drafting for Democratic Social Change, Kluwer Law International, 2001, p 166.

المماثلة له، على أن يراعى في جميع هذه الحالات أن تكون الصيغ مبرأة من كل عيب وخالية من الشوائب.<sup>(127)</sup>

وفيما يتعلق بالإحالات، فإنه يجب على الصائغ أن يتم تجنب الإحالات الخارجية غير الضرورية التي تحيل إلى نصوص في قوانين وتشريعات أخرى، وأن يقوم بالتأكد من صحة الإحالات الداخلية في مسودة التشريع، بحيث إذا كانت هناك مادة تحيل إلى مادة أخرى في نفس التشريع أن يتم التأكد من صحة رقم المادة المحال إليها ومكانها. فالإحالة يجب تتم إلى القاعدة العامة في حال وجود استثناء، فكثيرا ما تنص مادة في مسودة التشريع على قاعدة عامة، وتتضمن مادة أخرى أو فقرة فرعية استثناء عليها، وفي هذه الحالة، يجب التأكد من توضيح ذلك الأمر سواء في القاعدة العامة أو في الاستثناء.<sup>(128)</sup>

ومن المعايير الأخرى في مجال تدقيق النصوص التشريعية ضرورة الحرص على العرض المحكم، وذلك من خلال التبويب السليم وجمع النصوص وربط أجزائها وكشف غايتها، وضرورة إحكام الإشارات الكتابية كالفواصل والنقاط في مواضعها بما يتفق وقواعد اللغة العربية، وضرورة احترام المشرع لمصطلحاته التشريعية من خلال توحيد المصطلحات التي تفيد المعنى نفسه.

وفي مجال تسمية القوانين، فإنه يستحسن أن يأخذ المشرع بأسماء القوانين التي استقرت مسمياتها في العمل القانوني وأصبحت بمثابة مبادئ عامة، وأن يستخدم المصطلح الأكثر حداثة على اعتبار أن القانون يفترض به أن يعكس الواقع الاجتماعي شكلا ومضمونا.<sup>(129)</sup> كما يفترض بالمشرع أن يتبع أسلوب الإيجاز بالتعريفات وأن يتجنب إيراد تعريفات قانونية إلا للضرورة القصوى، كأن يأتي التعريف لإيضاح معنى مفاير لمعنى متعارف عليه، أو لغاية حسم خلاف فقهي

(127) الدكتور عبد القادر الشبخلي، فن الصياغة القانونية تشريعا، فقها، قضاء، محاماة، مرجع سابق، ص 51.

(128) دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 87.

(129) الدكتور عبد القادر الشبخلي، فن الصياغة القانونية تشريعا، فقها، قضاء، محاماة، مرجع سابق، ص 94.

قائم حولها ذلك أن التعريف المبالغ فيه قد يؤدي إلى تقييد سلطة القاضي وسلب حريته في التقدير.<sup>(130)</sup>

## المطلب الثاني

### المسؤولية الأخلاقية في الصياغة التشريعية

يرتبط نجاح عملية الصياغة التشريعية بحجم المسؤولية الأخلاقية على كل من الصائغين والمشرعين والتي تتمثل في تقرير مجموعة من المبادئ والأخلاقيات المهنية التي تهدف إلى حل كافة الصعوبات التي يمكن مواجهتها في فترة الصياغة التشريعية ابتداءً، ومن ثم في فترة مناقشة التشريعات وإقرارها.

### أولاً: المسؤولية الأخلاقية للصائغ

تقوم المسؤولية الأخلاقية على الصائغ على أساس جوهري يتمثل بضرورة أن يدرك بأنه مسؤول ليس عن شكل مشروع التشريع فحسب وإنما عن موضوعه وجوهره أيضاً، وأن يعي النظام التشريعي وآليات وتطوير القواعد التشريعية بما يخدم الأفراد والمجتمع، وأن يرسخ في القواعد التشريعية مبادئ العدالة والمساواة والتسامح وسيادة القانون. كما يجب على الصائغ أن يدرك بأن العمل التشريعي بحاجة إلى كفاءة وحرفية من الناحية الشكلية والموضوعية، وأنه يجب أن لا يتصدى لهذه المهمة إذا كان لا يملك الأدوات والمهارات الكافية لإتقان العمل. وفي جميع الأحوال، يجب أن يتوفر في الصائغ عنصر الحيادية والموضوعية، بحيث يجب عليه أن يمتنع عن المشاركة في صياغة أي تشريع يتعارض مع منهج الصياغة التشريعية السليم وقيم ومبادئ العدالة والضمير، كما يجب عليه أن يرفض الاشتراك في تشريع يخالف الدستور أو يشكل تعدياً على القواعد العامة في النظريات القانونية الأساسية.<sup>(131)</sup>

(130) الدكتور جلال ثروت، قانون العقوبات - نظرية القسم الخاص، الجزء الأول، بيروت، 1967، ص 222.

(131) الدكتور سري محمود صيام، المعايير الحاكمة لجودة صناعة التشريع، مرجع سابق، ص 33.

وتمتد المسؤولية الأخلاقية للصائغين لتشمل ضرورة الانتباه إلى مدى تأثير التشريع على الأوضاع القائمة، وضرورة التشاور مع الجهة طالبة التشريع والأشخاص في مواقع المسؤولية العليا للتحقق من أي آثار سلبية قد تنجم عن تطبيق التشريع، وما إذا كان إطار هذه الآثار تقتصر على الصعيد الوطني أم تمتد لتشمل الصعيدين الإقليمي والدولي.<sup>(132)</sup>

ومن مظاهر المسؤولية الأخلاقية للصائغ الاهتمام بالدراسات والأبحاث اللازمة لإعداد التشريعات والإحاطة العلمية بالظاهرة الاجتماعية محل التشريع، ذلك لتفادي ظاهرة تعديل التشريع بشكل مستمر بعد فترة وجيزة من إصداره.<sup>(133)</sup> فعدم استقرار التشريعات وظاهرة التضخم التشريعي تعد من أهم المشاكل التي تواجه العاملين في مجال الصياغة التشريعية وذلك بسبب كثرة التعديلات التي تطرأ على التشريعات القائمة بشكل يزيد من عدد النصوص الموجودة ضمن القانون الواحد، أو إصدار العديد من القوانين التي تنظم ذات الموضوع ويمكن دمجها في تشريع واحد.

كما يتوقع من الصائغ عدم الاعتماد الكلي على خبرته الشخصية المتحصلة من تجارب سابقة لغايات صياغة التشريعات دون وجود آلية مؤسسية واضحة موحدة للصياغة التشريعية، فالصائغ يجب أن يلتزم باستشارة الجهات ذات العلاقة بالتشريع والخبراء والمختصين في المواضيع التي تحتاج إلى خبراء متخصصين. فعندما يكون مشروع القانون بعيداً عن مجال اختصاص الصائغ، يجب عليه أن يستعين بخبراء من الجهة الفنية المعنية بصدور القانون، كما هو الحال بالنسبة لموضوع الإشعاع النووي أو الطبقي، أو الاتصالات السلكية واللاسلكية فهي من اختصاص هيئات ومؤسسات فنية معينة يجب التشاور معها بخصوص مفردات التشريع المنوي إصداره.<sup>(134)</sup>

(132) دليل الصياغة التشريعية العراقي، مرجع سابق، ص 3.

(133) حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان «مبادئ الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 5.

(134) دليل الصياغة التشريعية العراقي، مرجع سابق، ص 3.

كما يجب على الصائغ طرح التشريع للنقاش العام ولجمهور الناس والفاعلين لأخذ وسماع وجهات نظرهم وملاحظاتهم على مشروع القانون واكتشاف مواطن الخلل إن وجدت، وأن يراعي في جميع الأحوال تدرج القواعد التشريعية وإلزاميتها المتمثلة في الدستور والاتفاقيات والمعاهدات الدولية، والقانون العادي والنظام والتعليمات فيما عرف «مراعاة الهرم التشريعي»<sup>(135)</sup>.

### ثانياً: المسؤولية الأخلاقية للمشرع

لا تقتصر المسؤولية الأخلاقية في مجال الصياغة التشريعية على الصائغ، بل تمتد لتشمل المشرع نفسه حيث لا بد من تقرير مجموعة من الإرشادات الخاصة التي يجب عليهم اتباعها عند مراجعة التشريعات المعروضة عليهم لغرض مناقشتها والتصويت عليها. فبعد أن تتم صياغة التشريع من قبل الجهة المختصة بالصياغة وإكمال كافة جوانبه الفنية يتم عرضه على السلطة التشريعية لمناقشته وإقراره، وهذا يتطلب من أعضاء هذه السلطة أن تتوافر لديهم الخبرة والمعرفة في مجال التشريع ابتداءً، وفي مجال مشروع القانون المقدم إليهم تحديداً لكي يتمكنوا من التعامل معه.

ولهذه الغاية، فإنه يتعين على المشرع، وقبل الشروع في قراءة المشروع، أن يطلع على المذكرة الإيضاحية التي توضح أسباب التشريع وتقدم شرحاً موجزاً عن المشكلة والسلوك المراد تغييره أو القضاء عليه، كما يجب عليه أن يطلب إيضاحاً من مقدم المشروع حول الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمشروع، سواء على الأطراف الفاعلة ذات الصلة بموضوع التشريع أو على الأطراف الأخرى غير ذي صلة به. وعلى المشرع أيضاً أن يطلع على كافة الحقائق التي توصل إليها مقدم المشروع، والآلية التي تم من خلالها وضع الأحكام التفصيلية له، وذلك كله قبل الخوض في مناقشة مشروع القانون وإقراره.

وفي مجال تفحص مسودة التشريع المقدمة، فإنه يجب على المشرع أن يتأكد من توافر العناصر الشكلية للمشروع فيما يتعلق بإطاره العام وتقسيمه إلى أبواب

(135) دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص 34.

وفصول وفرو، . كما يجب عليه أن يتأكد من لغة المشروع المستخدمة، وأن يطلب تفسيراً لكل مصطلح أو عبارة يعتقد أنها غير مفهومة. ويجب على المشرع أيضاً أن يتأكد من أن الكلمات والعبارات المستخدمة في المشروع بسيطة ومتفقة مع قواعد اللغة العربية السليمة، وأن يعمل على توضيح أي كلمة أو عبارة يلاحظ أنها مبهمّة وغير واضحة.

وفي الإطار ذاته، يجب على المشرع أن يتأكد من القواعد الموضوعية الواردة في المشروع من أنها حيادية وعامة ومجردة، (136) وأنها ستصدر لتطبق على الجميع على قدم المساواة دون أن تتضمن أي استثناءات لا مبرر لها أو تمييز غير مسوغ بين الأشخاص الخاضعين لأحكامه. كما ينبغي عليه أن يتأكد من خلو المشروع بقواعده الشكلية والموضوعية من أي غموض أو لبس، أو تعارض مع أي تشريع آخر من نفس الدرجة أو أعلى منه، أو أنه يتضمن اعتداء أو مساساً بالحقوق والحريات العامة. فعلى المشرع أن يراقب عدم احتواء المشروع على أي فجوات أو نقاط ضعف سواء في الصياغة أو في الأحكام القانونية التي من الممكن مخالفتها وعدم احترامها.

ومن المهام الملقة على عاتق المشرع ضمن إطار مسؤوليته القانونية أن يتأكد من عدم وجود تشريعات أخرى تعالج الموضوع نفسه الذي جاء به المشروع، وذلك لضمان عدم حدوث تعارض في الأحكام القانونية. ولهذا الغاية، يجب عليه الوقوف على التشريعات السابقة التي لها علاقة بالموضوع، فلا يجب عليه إعداد تشريع جديد في حال توافر تشريع نافذ يفي بالغرض، ذلك لأن الغاية من أي تشريع هو إدامة التنمية الوطنية والتي هي بدورها تحدد ما إذا كان التشريع النافذ يفي بالغرض من عدمه. (137) وفي هذا السياق قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية في إحدى أحكامها بالقول "أنه اعتباراً من التعديل الدستوري للمادة الثانية حول تقييد السلطة المختصة بالتشريع عند وضع التشريعات بمبادئ الشريعة الإسلامية أن صارت سلطة التشريع مقيدة فيما تسنه من تشريعات مستحدثة أو

(136) محمود محمد علي صبرة، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مرجع سابق، ص 11.

(137) دليل الصياغة التشريعية العراقي، مرجع سابق، ص 3.

معدلة بالتشريعات السابقة وأن تراعي اتفاق هذه التشريعات مع مبادئ الشريعة الإسلامية، بحيث لا تخرج في الوقت ذاته عن سائر الضوابط والقيود التي تفرضها النصوص الدستورية الأخرى". (138) كما يجب على المشرع أن يستشير أصحاب الاختصاص المعرفة والخبرة حول موضوع القانون، وأن يستمع إلى كافة الأطراف المعنية، خاصة في القوانين التي تنظم شؤون فنية مثل الطب والصيدلة وغيرها.

وفي هذا الإطار، فإنه يفترض بالمشرع أن ينظر إلى المشروع من زوايا مختلفة وفقاً للأطراف المخاطبة في التشريع، وأن يسعى من خلال ملاحظاته على المشروع إلى تحقيق التوازن في المراكز القانونية لتلك الأطراف، (139) وأن لا يعمل على تغليب مصلحة طرف على الآخر بشكل يخل بمبدأ المساواة والحيادية والموضوعية. فهو ملزم ببناء نصوص قانونية بشكل ديمقراطي لدعم الاستقرار والسلم والأمن الاجتماعي، ولهذه الغاية يفترض عليه أن يقوم بإعادة قراءة المشروع أكثر من مرة ليفهمه بشكل أكبر على اعتبار أن تكرار القراءة من شأنه أن يعطي تصوراً أوسع عن الموضوع الذي يعالجه المشروع.

(138) فتوى المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم (658) بتاريخ 6/9/1995م - جلسة 1995/6/21 ملف رقم 81/2/16.

(139) وفي ذلك أشارت المحكمة الدستورية العليا في مصر إلى أن القانون ليس إلا تطوراً منطقياً مقبولاً بوجه عام، لضمان أن يكون النزول عليه إرادياً قائماً على التعاون في مجال تنفيذه، وأنه كلما كان القانون قريباً من القيم التي أنتجتها الخبرة الاجتماعية كلما كان أفضل ضمان لإرساء المفهوم التطبيقي للعدالة، سواء فيما بين الأفراد بعضهم البعض، أو على صعيد مجتمعاتهم، أنظر حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 1996/3/3، في القضية رقم 33 لسنة 16، مجموعة الأحكام، الجزء السابع، ص 393.

## الخاتمة والتوصيات:

تظهر أهمية الصياغة التشريعية الجيدة في أنها تسهم في ضمان عملية الإصلاح القانوني التي بدورها تؤثر إيجاباً على الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي في الدولة وذلك لما للتشريع من تأثير كبير في حياة الأفراد من حيث تكريس حقوقهم وحررياتهم، وتنظيم علاقتهم بالسلطات العامة في الدولة. فالتشريع هو أحد أهم العوامل التي تؤدي إلى استقرار المجتمعات باعتباره المظهر المعبر عن سيادة الدولة واستقرار بنائها المؤسسي، من هنا، فإن صياغة التشريعات بشكل سليم وجيد وضمن خطط وطنية عامة واضحة المعالم من شأنه أن يعمل على تقدم المجتمعات وتحقيق دولة القانون، وهي الدولة التي يخضع فيها كل من الحاكم والمحكوم لأحكام القانون.

وإن كان في السابق لم تستقر ملامح الصياغة التشريعية بشكل علمي وأصولي، إلا أننا نستطيع الجزم واليقين أن الصياغة التشريعية قد غدت اليوم علماً مستقراً له أصوله وقواعده الخاصة به، وضوابطه التي تطورت بشكل كامل لتواكب التطور العلمي في كافة الميادين الحياتية الأخرى. فموجات التقدم الصناعي والتقني التكنولوجي وغيرها بحاجة ماسة إلى تشريعات خاصة تواكبها لضمان تحقيق الغاية المرجوة منها ذلك على اعتبار أن التشريع هو الوعاء القانوني الذي من خلاله يتم تنظيم كافة مظاهر الحياة في المجتمع.

وإيفاءً للغاية المقصودة من بناء قواعد تشريعية سليمة، فإنه لا بد من التأكيد على المبادئ التالية ذات الصلة بعملية الصياغة التشريعية:

1 - أن علم الصياغة التشريعية هو علم متطور ومتجدد باستمرار، ولا توجد له قواعد مرجعية شكلية أو موضوعية متفق عليها تحدد المعايير والضوابط التي يتم على ضوئها صياغة التشريعات، فالممارسات العامة والأعراف والتقاليد الإنسانية المستقرة في أغلب النظم القانونية تعتبر بمثابة مبادئ توجيهية عامة للصائغ أثناء ممارسته لعمله التشريعي.

2 - أن عملية صياغة التشريعات ليست حكراً على مؤسسة أو دائرة حكومية

دون سواها، بل هي أحد حالات البناء الوطني العام الذي يقوم على أساس تطوير احتياجات المجتمع بشكل تشاركي، وإن وجدت مؤسسة ما تعنى بصياغة التشريعات، فإن دورها يجب أن يقتصر على تنظيم الجانب الاجرائي والصياغي العام وفقا لما يريده المجتمع دون حرمان باقي أفراد الشعب من دورهم في البناء التشريعي في الدولة.

3 - أن مبادئ العدالة والحرية والمساواة، واحترام الكرامة الانسانية وعدم التمييز، و ضمانات المحاكمة العادلة، وتسخير الجوانب الاقتصادية والعلمية لصالح الإنسانية تشكل في مجموعها الضوابط المعيارية للعمل التشريعي الجيد، ذلك أن التشريع يصدر لينظم حياة الأفراد في المجتمع وليسخر البيئة المحيطة لصالح الإنسانية، فأى قانون يتجاوز أو يخالف هذه المبادئ العامة، يجب أن يعد بأنه لا يلبي الحد الأدنى من متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة.

4 - أن مدى فاعلية التشريع يعد من أهم المؤشرات التي تمنع مسألة تضارب التشريعات، وتحد من ظاهر الإسراف التشريعي، وتعمل على تحقيق الردع العام والردع الخاص في العقوبات الجزائية، وهذا ما يؤكد أن المسؤولية الأخلاقية تقع على جميع المشتغلين في الصياغة التشريعية.

وفي مجال التوصيات، فإنه لا بد من الإقرار ابتداء بأن السلطة التشريعية تمثل المرجع الدستوري الأساسي في إخراج القواعد القانونية بشكلها النهائي ومراجعتها بشكل دائم ومستمر لغايات إقرارها، لذا فإن أي تحسين في مستوى الصياغة التشريعية يرتبط ارتباطا وثيقا بتطوير آليات التشريع داخل هذه السلطة، وهذا ما يمكن تحقيقه من خلال مستويات أربعة هي على النحو التالي:

أ- المستوى الأول: تطوير الأنظمة الداخلية لعمل السلطة التشريعية بما يضمن مناقشة التشريعات وتنقيحها وتعديلها وسماع كافة وجهات النظر حولها في أعمال اللجان الداخلية، وضمان أن الأنظمة الداخلية في المؤسسة التشريعية تستجيب لكافة المتغيرات بما يعزز ويطور منظومة التشريعات بشكل مستمر، ولا يؤدي إلى تكديس وتعطيل التشريعات دون مبرر، أو يفرض التسرع في إقرارها.

ب- المستوى الثاني: تكثيف العمل مع أعضاء السلطة التشريعية في تصميم وتطوير برامج تدريب وتوعية بمراحل بناء التشريعات وقواعدها العلمية، وأن تستقر أعراف وتقاليد برلمانية أخلاقية وقانونية خلال العمل على التشريعات تعتمد بالدرجة الأساسية على العمل الجماعي بروح الفريق الواحد، لا أن ينطلق العمل التشريعي من وجهات نظر فردية لا تحقق الغاية من التشريع.

ج- المستوى الثالث: تطوير الأدوار التقليدية للأمانات العامة للسلطة التشريعية، وأن يتم مأسسة العمل التشريعي من خلال مديريات وأقسام لديها القدرة والمعرفة والخبرة للتعامل مع التشريعات على اختلاف أنواعها، وتزويد أعضاء السلطة التشريعية بكافة المعلومات والتفاصيل الخاصة بالعمل التشريعي. كما يجب اتباع نظام فهرسة وتصنيف وطني بشأن كافة التشريعات التي تصدر، وعن كافة المراحل والاجراءات التي يمر فيها التشريع، وتوثيقها بشكل علمي أصولي.

د- المستوى الرابع: تطوير نظام وطني شامل يمكن من خلاله الاستعانة بالخبراء والمختصين في تحليل الظواهر الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتحديد الفجوات التشريعية، وأوجه النقص في التشريعات النافذة، ونقل أفضل التجارب العالمية الناجحة في مجال الصياغة التشريعية، ودعم القدرات المؤسسية لمراكز الدراسات التشريعية ومؤسسات المجتمع المدني ليتسنى لها رفق السلطة التشريعية بكل ما هو جديد حول مفاهيم وأسس الصياغة التشريعية الحديثة.

## قائمة المراجع

### أولاً: الكتب

- 1- **أنور سلطان**، المبادئ القانونية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2005.
- 2 - **أنور سلطان**، المبادئ القانونية العامة، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، بيروت، 1983.
- 3 - **توفيق حسن فرج**، المدخل للعلوم القانونية - القسم الأول، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية، بيروت، 1993.
- 4 - **ثروت الأسيوطي**، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.
- 5 - **جلال ثروت**، قانون العقوبات - نظرية القسم الخاص، الجزء الأول، بيروت، 1967.
- 6 - **جيرار كورنو**، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1998.
- 7 - **حسام الدين الأهوازي**، أصول القانون، دون ناشر، 1988.
- 8 - **حسن كيرة**، أصول القانون، دار المعارف، القاهرة، 1957.
- 9 - **خالد الرويس والدكتور رزق الريس**، المدخل لدراسة العلوم القانونية، مكتبة الشقري، الرياض، 1420 هـ.
- 10 - **سليمان محمد الطماوي**، دروس في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- 11 - **عباس الصراف وجورج حزبون**، المدخل إلى علم القانون، الطبعة الثالثة، مكتبة الثقافة، عمان، 1994.

- 12 - **عبد الحافظ عبد العزيز**، الصياغة التشريعية، دار الجيل، بيروت، 1991.
- 13 - **عبد الحي حجازي**، المدخل لدراسة العلوم القانونية، المطبعة العمالية، القاهرة، 1966.
- 14 - **عبد الرزاق السنهوري وأحمد أبو استيت**، أصول القانون أو المدخل لدراسة القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، 1941.
- 15 - **عبد القادر الشبخلي**، فن الصياغة القانونية تشريعاً، فقهاً، قضاءً، محامياً، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة، عمان، 2014.
- 16 - **عبد الواحد كرم**، معجم المصطلحات القانونية، الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، القاهرة، 1995.
- 17 - **عصمت عبد المجيد بكر**، مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، لبنان، 2011.
- 18 - **علي بن محمد بن علي الجرجاني**، التعريفات، تحقيق الدكتور عبد الرحمن عميرة، عالم الكتب، بيروت، 1996.
- 19 - **عليوة مصطفى فتح الباب**، أصول سنن وصياغة وتفسير الشريعات - دراسة فقهية عملية مقارنة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة كوميت، الكويت، 2007.
- 20 - **كمال الحاج**، فقرة "فن" في الموسوعة الفلسفية العربية، المجلد الأول، معهد الإنماء العربي، بيروت، 1986.
- 21 - **محمد زكي عبد البر**، تقنن الفقه الإسلامي - المبدأ والمنهج والتطبيق، الطبعة الثانية، الناشر إدارة إحياء التراث الإسلامي، قطر، 1986.

- 22 - **محمود جمال الدين زكي**، دروس في مقدمة الدراسات القانونية، الطبعة الثانية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1969.
- 23 - **محمود محمد علي صبرة**، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، دار الكتب القانونية، مصر، 2014.
- 24 - **محمود محمد علي صبرة**، أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنجليزية، الطبعة الثانية، الجيزة، مصر، 2007.
- 25 - **محمود محمد علي صبرة**، أصول الصياغة التشريعية، دار الكتب القانونية، مصر المحلة الكبرى، 2004.
- 26 - **محيي محمد مسعد**، دور القانون في تكوين ثقافة الإنسان، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004.
- 27 - **مصطفى عبد الباقي ومحمد خضر**، دليل صياغة التشريعات الثانوية، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2004.
- 28 - **مصطفى محمد جمال وعبد الحميد محمد الجمال**، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية، بيروت، 1987.
- 29 - معجم اللغة العربية: المعجم الوسيط، الجزء الأول، الطبعة الثانية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1972.
- 30 - **همام محمود وصالح الكحيمي وأحمد محمود سعد**، المدخل لدراسة القانون، دون تاريخ.



الثاني، 2005.

8 - **علي الصاوي**، ورقة عمل بعنوان «الصياغة التشريعية للحكم الجيد، إطار مقترح للدول العربية»، قدمت للورشة الإقليمية بعنوان تطوير نماذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، مجلس النواب اللبناني، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بيروت، 2003.

9 - **محمد عباس محسن**، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، بحث منشور في مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة بغداد، العراق، العدد 11، 2014.

10 - **محمد عزت السيد**، ورقة عمل بعنوان "تجربة مصر في إعداد وصياغة ومراجعة مشروعات القوانين" قدمت في مؤتمر عمل بعنوان "تجارب الدول العربية في إعداد وصياغة مشروعات القوانين مقارنة بالاتجاهات الدولية الحديثة"، دبي، 12-14 ديسمبر 2010.

11 - هيثم الفقي، بحث بعنوان "الصياغة القانونية"، منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.shaimaaatalla.com/vb/showthread.php?t=874>.

### ثالثاً: الأدلة التشريعية

1 - دليل الصياغة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية، إعداد الشبكة القانونية للنساء العربيات، مؤسسة المستقبل، 2010.

2 - دليل الصياغة التشريعي الفلسطيني الصادر عن ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق بجامعة بيرزيت، الطبعة الأولى، 2000.

3 - دليل الصياغة التشريعية العراقي، إعداد غازي ابراهيم الجنابي رئيس مجلس شورى الدولة سابقاً.

#### رابعاً: الرسائل الجامعية

نصر الله محمد أحمد شاعر، الأصول اللغوية في صياغة النصوص التشريعية - التشريعات الفلسطينية مثالا، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة العلوم الإسلامية العالمية، أيار 2013.

#### خامساً: المراجع الأجنبية

- 1- Ann Seidman, Robert B. Seidman & Nalin Abeysekere, Legislative Drafting for Democratic Social Change, Kluwer Law International, 2001.
- 2- Barbara Child, Drafting Legal Documents: Principles & Practices, 6th ed., St. Paul Minn: West Publishing Co, 1992.
- 3- Bryan A. Garner, A Dictionary of Modern Legal Usage, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 1995.
- 4- C. C. Thornton, Legislative Drafting, Bloomsbury Publishing Plc, 1996.
- 5- Elmer Doonan, Drafting, Essential Legal Skills Series, London: Cavendish Publishing Limited, 1997.
- 6- Lisa Webley, Legal Writing, Psychology Press, 2005.
- 7- Michael Zander, The Law-Making Process, 5th ed., London: Butterworths, 1999.
- 8- Nayan Joshi, Legal Writing and Drafting: Source of Legal Writing, Official Legal Drafting, Law Terms & Phrases Used Drafting, Kamal Publishers, 2016.
- 9- Peter Collin, Dictionary of Law, 2nd ed., Middlesex GB: Colling Publishing Ltd., 1992.

- 10- Robert J. Martineau, Drafting Legislation and Rules in Plain English, West Publishing Company, 1991.
- 11- V. K. Bhatia, An Applied Discourse Analysis of English Legislative Writing, Language Studies Unit, UK: The University of Aston in Birmingham, 1985.
- 12- Vcrac Crabbe, Legislative Drafting, London: Cavendish Publishing Limited, 1998.

الصفحة	الموضوع	المحتوى
381	الملخص	
383	المقدمة	
385	المبحث الأول- تعريف الصياغة التشريعية	
388	المطلب الأول- فن الصياغة التشريعية وأهميتها	
392	المطلب الثاني- أنواع الصياغة التشريعية	
395	المطلب الثالث- عناصر الصياغة التشريعية	
401	المبحث الثاني- متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة	
401	المطلب الأول- المتطلبات الإجرائية السابقة على صدور التشريع	
403	المطلب الثاني- المذكرات المرفقة مع التشريع	
409	المطلب الثالث- معايير بناء تشريع سليم وعوامل جودة الصياغة التشريعية	
420	المبحث الثالث- أثر الصياغة التشريعية الجيدة على الإصلاح القانوني	
420	المطلب الأول- معايير الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على سلامة التشريع	
427	المطلب الثاني- المسؤولية الأخلاقية في الصياغة التشريعية	
432	الخاتمة والتوصيات	
435	قائمة المراجع	