قواعد صياغة النص التشريعي

Rules of Drafting Legislative Text

أ.م.د. علي احمد حسن اللهيبي
مجلس الدولة

Ali Ahmed Hassan Allehaibi
Council of State

Aliahmed.Hassen@yahoo.com

المقدمة

Introduction

الحمد لله رب العالمين فاتحة كل خير وتمام كل نعمة ، والصلاة والسلام على خير الأنام رسوله محمد بن عبد الله وعلى اله الأطهار وصحبه الأخيار أما بعد:

تكتسب الصياغة التشريعية أهمية متزايدة في مجال الدراسات القانونية سواء من ناحية فهم عملية إنشاء القاعدة القانونية أو من ناحية تطبيقها على يد المشتغلين في القانون من أساتذة القانون والقضاة والمحامين ، بل أن الصياغة التشريعية غدت مادة تدرس في كثير من كليات القانون بهدف إحاطة طلبة القانون بهذا العلم ووقفهم على قواعده مما يسهم إلى حد بعيد في إيجاد الصائغ القانوني الجيد.

وتحرص الدول ومنها العراق على إسناد مهمة صياغة التشريعات وتدقيقها بجهاز معين تتوافر لدى العاملين فيه الإمكانيات الفنية والمعرفة القانونية والخبرة اللغوية وغيرها من المستلزمات الضرورية للصياغة التشريعية ، فضلا عما يحققه ذلك من فائدة تتمثل في مراعاة وحدة التشريع وتوحيد أسسه وتوحيد مصطلحاته وتعابيره ، لذا كان إنشاء مجلس الدولة بالقانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ليسند له بموجب البند (أولا) من المادة (٥) من القانون المذكور آنفا إعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة بطلب من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة بعد أن يرفق بها ما يتضمن أسس التشريع المطلوب مع جميع أولياته وأراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة.

مشكلة البحث

وتبرز مشكلة البحث في أن قواعد الصياغة التشريعية ليست واحدة إذ تتفاوت في المكان الواحد بين زمن وأخر وتتفاوت في الزمان الواحد بين مكان وأخر فقواعد صياغة التشريعات في العراق قبل خمسين سنة هي ليست ذاتها المعتمدة في صياغة التشريعات في وقتنا الحاضر، والقواعد المعتمدة حاليا في جمهورية مصر العربية أو المملكة الأردنية ليست بالضرورة أن تتطابق مع القواعد المعتمدة في العراق في صياغة التشريعات ، وهذا آمر طبيعي بالنظر إلى قابلية تلك القواعد للتطور هذا من جهة ، ومن جهة أخرى توجد اعتبارات تدفع إلى توحيد قواعد الصياغة على المستوى الوطني والدولي ، إذ من غير المقبول استخدام لفظة قانونية معينة بدلالات مختلفة في

التشريعات الوطنية أو استخدام لفظين مختلفين(مصطلحين) لدلالة واحدة ومثالها لفظ (الشخص المعنوي) إذ لا يقبل تقديم دلالة له تختلف في التشريعات أو استخدام لفظ (الشخص المعنوي) تارة ، وتارة أخرى يستخدم لفظ (الشخص الاعتباري) مع إعطاء الدلالة نفسها لكليهما ، وكذلك على المستوى الدولي إذ يساعد توحيد المصطلحات ومفاهيمها إلى حد بعيد في تطبيق الاتفاقيات الدولية بين الدول المتعاقدة ، على أساس إن هذه الاتفاقيات تصبح جزء من قانون الدولة بعد التصديق عليها.

هدف البحث

والهدف المتوخى تحقيقه من هذا البحث هو استجلاء الجوانب المختلفة للصياغة التشريعية الجيدة والمتبعة من مجلس الدولة العراقي وإرساءها ضمن دراسة عملية وعلمية تسهل على الدارسين والباحثين والمشتغلين بالقانون الإحاطة بها لا سيما انه لا توجد ـــ بحسب علمي ـــ إلى يومنا هذا دراسة أو مؤلف تتناول هذا الموضوع خاصة إذا علمنا أن كثير من هذه القواعد تمثل ما تعارف عليه المجلس التي ليس بالضرورة إن تتطابق تماماً مع القواعد التي يقدمها الفقه القانوني للصياغة ، وبالتالي نكون قد حققنا الإفادة من الخبرات المتراكمة لأعضاء المجلس الذي بحق يضم هامات شامخة في مجال الصياغة وآية ذلك أن صياغة التشريعات في العراق تعد متقدمة ومتطورة قياسا مع ما موجود في كثير من الدول .

توزيع البحث

سنوزع بحثنا هذا على ثلاثة مباحث سنخصص الأول منها لدراسة التعريف بالنص التشريعي وصياغته ، بينما سنتناول في الثاني القواعد الشكلية في صياغة النص التشريعي، في حين سنفرد الثالث للكلام عن القواعد الموضوعية في صياغة النص التشريعي.

المبحث الأول

التعريف بالنص التشريعي وصياغته

Definition of legislative text and drafting

إذا كانت لصياغة النص التشريعي قواعد وأصول فان الإحاطة بهذه القواعد والأصول يحتم الإحاطة بداية بمدلول مصطلح النص التشريعي وصياغته ، وهذا ما سنتولى عمله عبر المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

التعريف بالنص التشريعي

Definition of legislative text

تحظى دراسة النص التشريعي بأهمية كبيرة وسط الدراسات القانونية والاجتماعية بوصفه شكلا من أشكال التواصل بين الفئة الحاكمة (السلطة) والفئة المحكومة في الدولة ، والذي له تأثير كبير في توجيه سلوك الناس المحكومين وفقا لما يريده الحاكم ، إذ على هدي منه قد يحكم على إنسان بالإعدام وعلى أخر بالبراءة ، وبمقتضاه يكون فعل ما مجرم وأخر مباح ، وفي ضوء الحقوق والالتزامات التي ينشئها يكون شخصا دائنا وأخر مدينا(١)، وسنفصل الكلام عن ذلك بحسب الأتي:

أولا . المقصود بالنص التشريعي Meaning of legislative text

تختلف التعريفات المقدمة للفظة (النص) بحسب الزاوية التي ينظر منها إليها ، وإذا كان ما يهم في الموضوع هو تعريفه من الناحية القانونية فهذا لا يحول دون الوقوف على معاني هذه اللفظة في العلوم الأخرى إذا لا نرى هنالك حدوداً أو عوارض تمنع من ذلك ، بل سيكون لذلك فائدة جمة في تحديد المعنى الدقيق للفظة النص التشريعي.

فمن ناحية المعنى اللغوي لكلمة النص وجدنا أن معناها في معاجم اللغة العربية يدور على عدة معان هي: الرفع والإظهار ، و جعل بعض الشيء فوق بعضه، و بلوغ الشيء أقصاه ومنتهاه، والتحريك، والتعيين على شيء ما، و التوقيف والاستقصاء والمناقشة ، وكذلك الكلام الذي لا يقبل التأويل(٢).

أما عن معناها عند اللغويين فقد تباينت تعريفاتهم لها فقد عرف النص على انه " كل خطاب تم تثبيته بواسطة الكلام " (٣) ، وهذا يعني أن القول الشفاه عند أصحاب هذا التعريف لا يوصف بالنص

ما لم يصب في صيغة مكتوبة ، كما عرف في ضوء وظيفته على انه " القول المكتفي بذاته والمكتمل في دلالته "[٤]، وفي تعريف أخر يقترب من التعريف المتقدم سوى انه أكثر تفصيلاً للوظيفة فعرف على انه " وحدة مترابطة تركيبياً متماسكة دلالياً ، ذات وظيفة اتصالية محددة، ووحدة ذات بنية معقدة "، كما عرف بأنه "[٥]، كل فكرة مكتوبة أو منطوقة مهما كان طولها، شريطة أن تكون وحدة متكاملة"[٦]، وهذا يعني قبوله إضفاء وصف النص على القول إلى جوار الكتابة.

وبخصوص معناها عند الأصوليين[٧] ، فقد تعددت أطلاقاتهم لهذا اللفظ فقد يقصد به المعاني الآتية:

١.اللفظ الدال على الحكم دلالة ظاهرة جلية فما لا يكون كذلك لا يكون نصا[٨]، وهو بذلك يطلق على اللفظ الذي يدل على معنى واحد ، أي الذي يعين معناه بما لا تحتمل دلالته على غيره ، لان التنصيص معناه التعيين والنص هنا ينص على معناه أي يعينه ويمنع احتمال إرادة غيره[٩]، وفي ذلك يقول الأمام الشافعي (رحمه الله) ، بوصفه أول من تطرق إلى مفهوم النص في نظريته عن البيان " أن البيان في الفرائض المنصوصة في كتاب الله من احد هذه الوجوه منها ، ما أتى الكتاب على غاية البيان فيه ، فلم يحتج مع التنزيل فيه إلى غيره ومنها ما أتى على غاية البيان في فرضه وافترض طاعة رسوله ، فبين رسول الله عن الله كيف فرضه وعلى من فرضه ومتى يزول فرضه"[١٠]، فالنص هو ما رفع في بيانه إلى ابعد غاياته"[١١].

٢. اللفظ الذي يدل على المعنى الراجح ويسمى عند البعض (الظاهر)، أي إذا كان للفظ أكثر من معنى وكان احد المعاني ابرز وضوحاً من غيره ، كما في قوله تعالى ﴿ ولَا تَنكِحُوا مَا نَكَحَ آبَاؤُكُم مِّنَ النِّسَاءِ إِلَّا مَا قَدْ سَلَفَ ۚ إِنَّهُ كَانَ فَاحِشَةً وَمَقْتًا وَسَاءَ سَبِيلًا﴾[١٢]،فان لفظة النكاح في هذه الآية الكريمة تحتمل معنى العقد وتحتمل معنى المعاشرة الجنسية ، إلا أن المعنى الأول ابرز وضوحاً من المعنى الأخر[١٣].

أما عن معناها عند القانونيين ، فبالرغم من تعاملهم دائما مع النصوص إلا انه قلما نجد تعريفا للنص في دراساتهم ومؤلفاتهم[١٤]، ويستعيضون عنه بتعريف القاعدة القانونية وبيان خصائصها ونطاق أعمالها وأوجه التمييز بينها وبين القواعد الاجتماعية الأخرى كقواعد الأخلاق والتقاليد ، وتصاغ القواعد القانونية على هيئة نصوص ، ومن ثم فان الحديث عن فحوى النص التشريعي هو حديث عن القاعدة القانونية ، وحديثهم عن خصائص القاعدة القانونية هو حديث عن خصائص النص التشريعي الذي يتضمن مبادئ عامة[١٥].

ويطلق القانونيون لفظة النص ويعنون به المادة ، فالقانون عندهم يتألف من عدد من النصوص ، أي المواد ، وكل مادة تحمل حكماً واحداً في الأقل ، ومعنى ذلك أن النص (المادة) هو اصغر

وحدة لغوية مستقلة ترد في قانون وتتضمن قاعدة قانونية ، أي فرضاً وحكماً ملزماً، فالقانون المدني العراقي رقم (٤) لسنة ١٩٥١ نص في المادة (١) منه على أن (١. تسري النصوص التشريعية على جميع المسائل التي تتناولها هذه النصوص في لفظها أو في فحواها. ٢. فإذا لم يوجد نص تشريعي يمكن تطبيقه حكمت المحكمة بمقتضى العرف فإذا لم يوجد فبمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية الأكثر ملائمة لنصوص هذا القانون دون التقيد بمذهب معين فإذا لم يوجد فبمقتضى قواعد العدالة).

صفوة القول أن المادة تعد اصغر وحدة في التشريع يمكن أن يطلق عليها (نص)، وكل تشريع (قانون) هو في حقيقته يتألف من نصوص تصاغ على شكل مواد.

ثانيا . علاقة النص التشريعي بالقاعدة القانونية

Relationship of the legislative text to the legal rule

تقول القاعدة اللاتينية المشهورة حيثما يوجد المجتمع يوجد القانون (wherever there is a society there is a law) ذلك أن الإنسان كائن اجتماعي لا يعيش إلا في مجتمع منذ ولادته وحتى وفاته ، وبتعايشه مع الغير تنشأ علاقات لا بد من تنظيمها ، إذ أن العيش في مجتمع يحتم وضع قواعد تحد من حريات الأفراد ورغباتهم المطلقة وتعمل على التوفيق بين مصالحهم المتضاربة عبر وضع قواعد تحكم سلوك الأفراد[١٦]، وهذه القواعد هي التي تشكل القانون ، فلا وجود لقاعدة قانونية دون مجتمع ، ولا فائدة لقاعدة تطبق على فرد منعزل ، والقانون يوجد في مجتمع سياسي منظم يخضع أفراده لسيادة سلطة عامة تملك عليهم حق الجبر والقهر ، ولا يقتصر القانون على الدولة بوصفها الشكل السياسي للمجتمع المعاصر ، بل يوجد القانون في كل مجتمع فيه سلطة تسيطر على أفراده وتتمكن من إلزامهم بالطاعة ، لذلك كان القانون منذ المجتمع البدائي وتطوره من الأسرة إلى القبيلة وإلى العشيرة وإلى المدينة وإلى الدولة[١٧].

أن كلمتي القانون والجماعة متلازمتان فحيث يوجد القانون يوجد المجتمع ، وحيث يوجد المجتمع يوجد القانون ، ولا استمرار لحياة جماعة دون تنظيم قانوني ، وإلا تسود فيه شريعة الغاب ويكون مالها المحتوم هو الفناء[١٨].

وللقانون معان عديدة فهو قد يحمل معنى فلسفيا كالحق والعدل[١٩]، وقد يقصد به علم من العلوم الذي يدرس في كليات القانون ، وقد يقصد به مجموعة من قواعد السلوك الملزمة التي تظم حقوق الأفراد في المجتمع[٢٠]، وهذا المعنى الأخير هو ما يهم في دراستنا هذه ، على أساس أن له مفهومان

يندرجان ضمن المعنى المتقدم الأول هو المفهوم الضيق الذي يشير إلى القواعد القانونية المسنونة من قبل سلطة مختصة في الدولة وهو يحمل هنا معنى (التشريع)[٢١]، الذي يكون بشكل نصوص قانونية ترد بأرقام متسلسلة ومصنفة ومقننة وصادرة من السلطة المختصة[٢٢]، والأخر المعنى الواسع الذي يقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع ويترتب على مخالفتها جزاءات تفرض من قبل السلطات العامة[٢٣].

وتبرز العلاقة بين القواعد القانونية والنصوص التشريعية في الأتي:

١. تتعدد مصادر القواعد القانونية فهنالك القواعد التي ترجع في مصدرها إلى التشريع ، ومنها يرجع إلى العرف ، ومنها يرجع إلى مبادئ الشريعة الإسلامية ومنها إلى قواعد العدالة ، بخلاف النصوص التشريعية التي يعد التشريع مصدرها الوحيد كونها نصوص رسمية صادرة من سلطة مختصة.

٢. قد يحتوي النص التشريعي على قاعدة قانونية واحدة ومثال ذلك نص المادة (الخامسة عشر) من قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧ الذي جاء فيه (لوزير المالية إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ هذا القانون) ، وقد يحتوي النص التشريعي على أكثر من قاعدة قانونية كما ورد في المادة (الخامسة والثلاثون) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ التي نصت على أن (١. للموظف أن يستقيل من وظيفته بطلب تحريري يقدمه إلى مرجعه المختص . ٢ . على المرجع أن يبت في الاستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما ويعتبر الموظف منفكا بانتهائها إلا إذا صدر آمر القبول قبل ذلك. ٣. إذا قدم الموظف استقالته وعين فيها موعداً للقبول فيجوز قبولها من تاريخ ذلك الموعد أو قبله) ، وقد تتوزع القاعدة القانونية على أكثر من نص تشريعي ، وان كان ذلك من النادر ، ومثاله ما نص عليه البند (ثالثا) من المادة (٦) من قانون مكافحة التدخين رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢ الذي جاء فيه (على المحلات التي تمارس بيع السكائر أو التبغ وضع لوحات تتضمن التحذير الصحي في مكان بارز)، وتضمنت المادة (١٦) من القانون المذكور العقوبة التي تفرض على المخالف لهذا الالتزام بنصها على أن (يعاقب بغرامة لا تقل عن (٢٥٠٠٠٠) مائتين وخمسين ألف دينار عراقي ولا تزيد على (١٠٠٠٠٠٠) مليون دينار عراقي كل من خالف أحكام البند (ثالثا) من المادة (٦) من هذا القانون ، وفي حالة تكرار المخالفة يغلق المحل لمدة (٣٠) ثلاثين يوما).

ويلحظ أن القاعدة القانونية بما تنطوي عليه من تكليف بسلوك معين قد يستفاد صراحة من النص التشريعي ، وقد يستخلص من النص ضمنا[٢٤]، فيستفاد التكليف صراحة إذا أوحت صياغة النص انه يفرض سلوكاً معيناً مثل ما نجده في البند (أولا) من المادة (١٧) من قانون بيع وإيجار أموال

الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ الذي ينص على أن (يلزم المشتري بدفع بدل بيع المال غير المنقول دفعة واحدة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ الإحالة القطعية) وكذلك ما نجده في البند (رابعا) من المادة (٢٣) من القانون نفسه الذي ينص على أن (لا يسمح للناكل الاشتراك في المزايدة التي تسبب نكوله في إعادتها)، ويستخلص ضمناً إذا كانت صياغة النص لا توحي بفرض السلوك ، وإنما يخفى التكليف فيه لأنه لا يتضمن امراً أو نهياً ، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (١٥) من قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ الذي جاء فيه (تتكون الجامعة من عدد من الكليات لا يقل عن ثلاث ، ويجوز أن تضم مراكز للبحوث العلمية وتشكيلات إدارية) إذ صيغة الأمر تظهر هنا بالنسبة إلى الشق الأول من المادة وتستخلص على النحو الأتي (إذا تكونت الجامعة من اقل من ثلاث كليات لا تمنح إجازة تأسيس) .

وإذا كانت الصياغة النموذجية للقاعدة القانونية هو أن تبدأ بالفرض عبر تقديم النص بأداة من أدوات الشرط مثل «إذا» يليه الحكم بعبارة « وجب أو يتم أو على» أو أن يتقدم الحكم على الفرض ، كالقاعدة التي ينص عليها البند (ثالثا) من المادة (٦٥) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ الذي ينص على أن (إذا ادعى العامل بان صاحب العمل دفع له اجراً اقل من الأجر المتفق عليه في مشروعه فعلى صاحب العمل عبء إثبات انه دفع للعامل الأجر ذلك)، فان هنالك صيغ أخرى يمكن أن يقدم بها النص التشريعي مثل ما نص عليه البند (ثانيا) من المادة (٢٦) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ الذي يفيد (يشترط لاستحقاق الخلف الحصة التقاعدية أن لا يتقاضى راتباً وظيفياً أو راتباً تقاعدياً وليس له مورد خاص أو مهنة أو عمل في القطاع الخاص) فهو يعني أنه إذا كان الخلف يتقاضى راتباً وظيفياً أو راتباً تقاعديا أو له مورد خاص أو مهنة أو عمل في القطاع الخاص وجب عدم استحقاقه للحصة التقاعدية).

وقد يكون الفرض في القاعدة القانونية محض واقعة مادية يكفي للتحقق منها المشاهدة[٢٥]، كالقاعدة التي تنص عليها المادة (٣٤ / ١) من القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ التي تنص على أن(تبدأ شخصية الإنسان بتمام ولادته حياً وتنتهي بموته)،فهي تعني أنه إذا «ولد الإنسان بتمامه حياً »وهذا هو الفرض« وجب عده شخصاً» وهذا هو الحكم، وقد تكون ظاهرة الفرض عبارة عن مركز قانوني لا يمكن التثبت من وجوده إلا بتطبيق قاعدة قانونية أو قواعد قانونية أخرى، كالقاعدة القانونية الواردة في البند (ثامنا) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ التي تقرر عزل الموظف من وظيفته في حالة (إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية) ، فالفرض في هذه القاعدة هو «إذا حكم عليه عن

جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية »، والحكم فيها هو « وجب عزل الموظف »،فلا يمكن التثبت من أن موظفاً ما يعد مرتكباً لجناية من دون الرجوع إلى القاعدة القانونية في قانون العقوبات التي تحدد متى تكون الجريمة جناية، وقد يكون الفرض في القاعدة القانونية خليطاً من واقعة مادية ومركز قانوني يمثل القاعدة القانونية التي تنص عليها المادة (١٦) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المذكور آنفا التي تنص على أن (إذا أوقف الموظف من جهة ذات اختصاص فعلى دائرته أن تسحب يده من الوظيفة مدة التوقيف)، فالفرض هنا مكون من واقعة مادية هي « التوقيف» ومن مركز قانوني هو أن يكون الموقوف « موظفاً» ، والحكم هو « وجوب سحب يد الموظف ».

المطلب الثاني

التعريف بالصياغة التشريعية

Definition of legislative drafting

إذا كانت السياسة التشريعية تتألف من شقين أولهما معرفة وقائع الحياة ومقتضياتها، وثانيهما وضع انسب القواعد القانونية لمجابهة هذه الوقائع وإشباع تلك الحاجات والمقتضيات[٢٦]، فان الشق الأول يمثل الطابع العلمي للسياسة التشريعية الذي لا يكون لصناعة القاعدة القانونية دور بارز فيه لأنه يتعلق بمحتوى القاعدة القانونية ولا يمس المظهر الخارجي لها ، بخلاف الشق الأخر الذي يمثل الطابع العملي (الفني) للسياسة التشريعية الذي يعنى بالمظهر الخارجي للقاعدة القانونية، فالقاعدة القانونية جوهر وشكل ، أما الجوهر فهو المحتوى الذي تشتمل عليه هذه القاعدة من وقائع الحياة الاجتماعية ، وأما الشكل فهو الصورة التي أعطاها المشرع لهذا الجوهر حتى يصبح صالحاً للتطبيق[٢٧]، فصناعة القاعدة القانونية تتمثل في إخراج هذا المضمون إلى حيز العمل من خلال الوسائل الفنية اللازمة لإنشاء القاعدة القانونية والتعبير عنها، وتسمى بأساليب صناعة أو صياغة التشريع[٢٨]، التي سندرس تعريفها وخصائصها طبقا للاتي:

أولا. تعريف الصياغة التشريعية definition of legislative drafting:

تعد الصياغة التشريعية عنصراً هاماً من عناصر تكوين القاعدة القانونية ، فهي التي تخرجها إلى حيز الوجود ويتوقف نجاح تلك القاعدة على دقة الصياغة ومدى ملائمة أدواتها ، لهذا ينبغي مراعاة الدقة في صياغة القاعدة التشريعية من خلال اختيار التعبير الفني العملي وأقرب السبل وأفضل الأدوات لتحقيق الغاية المقصودة منها[٢٩].

والصياغة التشريعية هي بمثابة تحويل المادة الأولية التي يتكون منها القانون إلى قواعد عملية صالحة للتطبيق الفعلي على نحو يحقق الغاية التي يفصح عنها جوهرها ، ويتم ذلك عن طريق اختيار الوسائل والأدوات الكفيلة بالترجمة الصادقة لمضمون القاعدة وإعطائها الشكل العملي الذي تصلح به للتطبيق[٣٠].

إذاً صناعة النص التشريعي تنصرف في دلالتها إلى صياغة النص التشريعي ، والصياغة لغة ، مصدر صاغ ، والصياغة عمل الحلي من فضة وذهب ونحوهما ، ويقال كلام حسن الصياغة: جيد محكم ، وصاغ الشيء سبكه، أذابه وصبه في قالب[٣١].

أما اصطلاحاً فالتعريفات التي قدمت للصياغة التشريعية ليست بالقليلة ، وان اختلفت في الزوايا التي ينظر منها إليها فمن ناحية التعريف الوظيفي للصياغة فقد قيل أنها "عملية تحويل القيم التي تكون مادة القانون إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق في العمل" [٣٢]، وعرفت كذلك بأنها تحويل المـــادة الأولية إلى قواعد منضبطة محـــددة"[٣٣]، أما من ناحية التعريف الذاتي أو الوضعي لها قيل أنها " مجموعة الوسائل والقواعد المستخدمة لصياغة الأفكار القانونية والأحكام التشريعية بطريقة تيسر تطبيق القانون من الناحية العملية وذلك باستيعاب وقائع الحياة في قوالب لفظية لتحقيق الغرض الذي تنشده السياسة القانونية" [٣٤]، كما وصفت بأنها " ذلك الفن ــ فهي ليست علما محضا ــ الذي يقوم على تقديم الصياغة الجيدة للنصوص والتي لا تنتج عن إتباع قواعد اعتباطية (عشوائية) بل تنتج عن المعرفة الدقيقة الشاملة للموضوع والانتباه الدقيق للتفاصيل والالتزام بالمبادئ المتعارف عليها مثل البساطة والوضوح والتنظيم الجيد[٣٥]، وعرفت كذلك بأنها عبارة عن مجمل المعارف والأساليب المستخدمة في صياغة القوانين[٣٦]، ووصفت أيضا بأنها عبارة عن عملية ضبط الأفكار في عبارات محكمة موجزة وسليمة كي تكون قابلة للتنفيذ ، كما قدم لها تعريف يتضمن خلطا واضحا بين الصياغة والتشريع إذ عرفت على أنها كل ما يصدر من قواعد قانونية مكتوبة عن سلطة مختصة في الدولة[٣٧].

صفوة القول من التعريفات المقدمة أن الصياغة التشريعية تعد من الوسائل الفنية الضرورية لإنشاء القاعدة القانونية ، فهي صناعة احترافية تقوم على أسس ومبادئ وقواعد لا بد للصائغ من إتقانها ، تتكون موادها الأولية من أمور عديدة منها المعرفة التامة بالمصطلحات القانونية ومصادر القانون المختلفة وتاريخه ... .

ولكن السؤال الذي يطرح هنا ما الفرق بين الصياغة القانونية من جهة والصياغة القانونية والسياسة التشريعية من جهة أخرى؟

يعد مصطلح الصياغة القانونية اشمل وأوسع من مصطلح الصياغة التشريعية ذلك أن الصياغة القانونية تندرج تحتها صياغة التشريعات بمختلف أنواعها والعقود والوصايا والصكوك وصيغ الدعاوى واللوائح التي تقدم إلى المحاكم وغيرها، مما يعني أن الصياغة التشريعية هي جزء من الصياغة القانونية[٣٨].

أما السياسة التشريعية تعنى مسلك أو خطة الجهة المختصة بالتشريع نحو تطبيق السياسة العامة العليا للدولة بمجالاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال التشريعات التي تضعها، ذلك أن السياسة العامة العليا يصعب تطبيقها دون وضعها في تشريع بحيث يجعل من تطبيقها ملزماً للسلطات والأفراد على حد سواء، وهذا يعنى أن التشريع المكتوب هو الأداة التي بواسطتها يتم تطبيق السياسة العليا، وأن السياسة التشريعية ما هي إلا انعكاس للسياسة العامة العليا، بمعنى آخر أن السياسة التشريعية تتمثل في عملية اتخاذ القرارات التي تتضمن المفاضلة بين البدائل المتاحة والممكنة في ضوء أولويات الجماعة ومصالح المجتمع ، فالسياسة التشريعية ما هي إلا الفلسفة التي تحكم التشريع بداية من اتخاذ القرار للتصدي لموضوع أو قضية ما ، إلى ترجمته إلى نصوص تشريعية وإصدارها بالطرق الممكنة، بخلاف الصياغة التشريعية التي تمثل عملية ضبط الأفكار في عبارات محكمة وموجزة وسليمة كي تكون قابلة للتنفيذ ، ولهذا يجب عدم الخلط بين الصائغ (Drafter) والمشرع (Legislator) فالأول مصمم فني بينما الأخر صانع للقرار ومسؤول أمام الناخبين عن السياسة التشريعية[٣٩].

ثانيا . خصائص الصياغة التشريعية characteristics of legislative drafting:

تقوم الصياغة التشريعية على استخدام المناهج والأساليب الصياغية التي تمكن قدر المستطاع الصائغ في مجلس الدولة من احتواء جميع الوقائع وتضمينها النصوص التشريعية ، ذلك أن وقائع الحياة المتنوعة تجعل من تحديدها امراً صعباً ـــ إن لم يكن مستحيلاـــ بخلاف أساليب الصياغة التشريعية التي تكون محدودة الإمكانيات ، مما يحتم على الصائغ السعي لصب الوقائع وصهرها في قوالب تشريعية مع مراعاة الدقة من خلال اختيار التعبير الفني واختيار أفضل السبل والأدوات للوصول إلى الغاية من وضع التشريع، فالصياغة التشريعية السليمة هي التي يجمع فيها الصائغ بين كمال التحديد وإتقان التكييف[٤٠]، وبذلك فهي بحق علم وفن ، فهي الوسيلة الفنية التي تستخدم في إنشاء القواعد التشريعية ، وبها يصنع المشرع القواعد القانونية من المعطيات الطبيعية والتاريخية والعقلية والمثالية للمجتمع، بحيث تكون مهمة الصائغ تحويل هذه المعطيات إلى قواعد تشريعية سهلة الفهم والتطبيق في ارض الواقع.

وتنماز الصياغة التشريعية بالصفة الوقائية والتي تعني أن مهمة الصائغ في مجلس الدولة هي صياغة النصوص التشريعية بالشكل الذي يحول دون التقاضي وتمنع حدوث المشكلات ويتأتى ذلك عبر تجنب إدراج التشريع النصوص المتعارضة في حكمها القانوني أو التي تنطوي على ألفاظ أو تعابير مبهمة الدلالة أو يكون هنالك نقصا في ألفاظه[٤١].

والصياغة التشريعية هي ليست مجرد اعتناء بالجانب الشكلي والإجرائي للنص القانوني ، بل هي مكوناً هاماً من مكونات الحكم الرشيد بما لها من أثار على المستويات كافة الاجتماعية منها والسياسية والاقتصادية[٤٢]، فالصياغة بحق هي الأداة التي تتم من خلالها تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية المرجو تحقيقها من التشريع ، لذا وجب على الصائغ الإحاطة بالأهداف والفوائد التي يسعى إلى الوصول إليها من التشريع وتنفيذها وفق القواعد الصياغية المتبعة ، وفعلا هذا ما يقوم به الصائغ في مجلس الدولة إذ أول ما يبدأ بصياغة تشريع ما هو الإحاطة بالأهداف التي يرمي إليها والوقوف على أسسه عبر التواصل مع الجهة مقدمة المشروع وطرح الاستفسارات عليها والاستعانة بمشورة أصحاب الاختصاص والفنيين أن كان موضوع التشريع بعيداً عن مجال تخصصه مع تثبيت كل ذلك بمحاضر الاجتماعات للرجوع إليها عند الحاجة سواء منه أو من أعضاء الهيئة المتخصصة أو أعضاء الهيئة العامة[٤٣].

كما أن الصياغة التشريعية هي احد مجالات التخصص القانوني التي تفترض الخبرة الميدانية والتدريب المحكم زيادة على حذق المبادئ الأساسية للتراكيب القانونية والتمكن من القواعد اللغوية والدقة في التخطيط بما يحقق قدرة الصائغين على التعبير عن غاية المشرع بكل أمانة وثبات ، وان هذه المهمة ليست بالهينة وتقتضي الاستعانة بكفاءات عالية لا تتوفر إلا بالقدر الضئيل وتحتاج لتكوينها إلى سنوات من الممارسة والتدريب[٤٤].

كما تتميز الصياغة التشريعية بان لها أساليبها وطرقها الخاصة التي تنفرد بها عن سائر الصياغات الأخرى مثل الصياغة الأدبية والصياغة السياسية ... ، فهنالك الصياغة التشريعية الجامدة والصياغة التشريعية المرنة[٤٥]، وهنالك الصياغة المادية والصياغة المعنوية.

المبحث الثاني

القواعد الشكلية في صياغة النص التشريعي

Formal rules in drafting legislative text

هنالك قواعد شكلية يتعين بالصائغ مراعاتها في صياغته للنص التشريعي ، وهي التي تتعلق بمراعاة القواعد اللغوية في صياغة النص التشريعي ، وتقسيم النص التشريعي ، وسنتولى تفصيل الكلام عنها وفقاً للمطالب الآتية:

المطلب الأول

مراعاة القواعد اللغوية في صياغة النص التشريعي

Attention to grammar in the drafting of the legislative text

تعد اللغة وعاء الأفكار القانونية وأداة التعبير عنها ، ففهم التشريع والإحاطة بمعانيه وتحيد مقاصده وغاياته لا يتحقق إلا بمعرفة اللغة وإتقانها، فالقواعد التشريعية تصاغ وتفهم باللغة .

ولكي يصل خطاب القاعدة القانونية إلى الأفراد ينبغي أن يكون محكوما باللغة وضوابطها ، وبدون ذلك تعجز عن تحقيق وظيفتها الأساسية المتمثلة في تنظيم سلوك أفراد المجتمع ، ولتكون القاعدة القانونية مفهومة يتعين خضوعها لقواعد وضوابط محددة وواضحة تتعلق بلغة التشريع التي تتميز بخصائص تنفرد بها عن سائر لغات العلوم الأخرى ، وللإحاطة بهذه الخصائص والضوابط سنقسم هذا المطلب طبقاً للاتي:

أولا . خصائص لغة التشريع characteristics of the language of legislation:

يرتبط النص القانوني باللغة بشكل طبيعي ، لان اللغة ضرورية لكل عمل يتصل بالتعبير عن الأفكار أو عن الآراء ، فالمشرع يحتاج اللغة لصياغة النصوص القانونية ، والقاضي يحتاج اللغة لكتابة الأحكام ، والمحامي يحتاج اللغة لكتابة اللوائح وفي المرافعة ، وهكذا لا يستطيع رجال القانون القيام بوظائفهم وأعمالهم من دون أن يكونوا عارفين بقواعد اللغة ومصطلحاتها التي قد تخرج ألفاظها عن معانيها الأصلية ، لتقدم لها معنى أخر(٤٦).

وإذا كان لكل علم لغته الخاصة وتعريفاته فان للغة القانون أيضا مصطلحاتها وتعريفاتها الخاصة بها ، ذلك أن مستويات اللغة تختلف بحسب مجال استعمالها ، فلغة المصطلحات تختلف عن لغة الشروح والحواشي ، ولغة العلوم النظرية تختلف عن لغة العلوم التجريبية ، فإذا كانت لغة الأدب تقوم على الإيحاء والخيال فان لغة القانون تقوم على المباشرة والوضوح والإلزام بلا حشو ولا استطراد حتى توصف بأنها لغة منضبطة محددة تبتعد عن توسعات اللغة وتجاوزاتها ومجازاتها

التي قد تدل على أكثر من معنى أو تجعل المعنى مضطرباً أو محتملاً مما يضفي عليها هيبة والتزاماً[٤٧].

وإذا كانت اللغة القانونية في بلد من البلدان هي لغة البلد الرسمية ، وهي في العراق اللغة العربية واللغة الكردية بحسب نص البند (أولا) من المادة (٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، فان من الطبيعي إن تخضع صياغة النصوص القانونية فيه للتعبير السليم وما يفرضه من وجوب التقيد بقواعدها وأحكامها، لان لغة القانون هي ليست اللغة العامية التي يتواصل بها الناس في حياتهم اليومية ، بل هي لغة لها ألفاظها ومصطلحاتها وتراكيبها وسياقاتها ومعاني عباراتها وطريقة نظمها وتأليف عباراتها، ولكن ينبغي أن لا يفهم من ذلك أن لغة القانون لغة خارجة عن الاحتكام لضوابط اللغة وقواعد النظام اللغوي ، فهي متقيدة به وخاضعة له وملتزمة بثوابته ومبادئه من ناحية ضوابط الاستعمال وقواعد الاشتقاق وأساليب التعبير[٤٨] .

وما يهم الصائغ ثلاثة علوم أساسية من علوم اللغة هي علم الدلالة الذي يتصل بمعاني الكلمات والتراكيب، وعلم النحو الذي يبحث في قواعد الإعراب وأصل تكوين الجملة ، بهدف تحديد مواضع الكلمات في الجمل والخصائص التي ستكتسبها في هذه المواضع ، وعلم الصرف وهو عِلم يدرس التغيير الذي يطرأ على بُنيَة الكلمة وصيغتها، وما يطرأ عليها من تغيير، كالزيادة ، أو النقصان ، أو الإبدال والقلب[٤٩].

للوصول إلى الصياغة السليمة للنص التشريعي ينبغي مراعاة الأمور الآتية:

١. تجنب إطالة النص التشريعي واعتماد التراكيب المتداخلة والمعقدة ، فمن المهم أن يكون النص مصاغاً بلغة بسيطة قريبة ومألوفة من لغة تخاطب الإنسان الاعتيادي وليس المختص بالقانون، وان يقدم بأقل الكلمات والألفاظ بالشكل الذي يفهم معناه والمراد منه ولا يترك مجالاً للتفسيرات المتعارضة[٥٠]، فعلى سبيل المثال يمكن تقديم الصياغة التالية لنص تشريعي (يتولى رئيس القسم أو الفرع اختيار مقرراً للمجلس من بين أعضاء الهيئة التدريسية)، ويمكن تقديم الصياغة التالية للنص التشريعي (يختار رئيس القسم أو الفرع احد أعضاء الهيئة التدريسية مقرراً للمجلس) ، فالملاحظ على الصياغة الثانية إيجازها بكلمات اقل ، وهو فعلاً نص البند (ثالثا) من المادة (٣٠) من قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦.

٢. تجنب التباعد بين أجزاء الجملة كالفعل وفاعله ومفعوله والصفة والموصوف والمبتدأ وخبره، ذلك أن تراكيب الجمل وأساليب البلاغة في اللغة العربية كثيرة ومتنوعة والتي من شأنها إضافةِ الجماليّات اللغويّة عليها ممّا يُساهمُ في زيادة تأثيرها على القارئ أو المُستمِع[٥١]، فكما يمكن

تقديم النص بالمبتدأ يمكن تقديمه بالخبر ، وكما يمكن تقديم الفاعل على المفعول به يمكن تقديم المفعول به على الفاعل ، وكما يمكن تقديم الموصوف على الصفة يمكن تقديم الصفة على الموصوف ، مما يحتم على الصائغ تجنب إغراق النص القانوني بهذه الأساليب مما يجعله اقرب ما يكون للنص الأدبي منه للقانوني[٥٢]، والحقيقة أن مجلس الدولة في العراق يتبع المألوف في صياغة الجمل ويتجنب قدر المستطاع التكاليف التركيبية أو البلاغية ، وهذا المألوف يكون بتقديم الفعل على الفاعل وتقديم الفاعل على المفعول فيه ، وتقديم الموصوف على الصفة ، فعلى سبيل المثال تنص المادة (١١) من قانون رعاية الإحداث رقم (٧٦) لسنة ١٩٨٣ على أن (يرأس مدير عام دائرة إصلاح الإحداث مجالس إدارة الدور ومدارس التأهيل)، فترتيب هذا النص جاء بالفعل المضارع أولا ، ومن ثم الفاعل ثانيا ، ومن بعده المفعول به ثالثا ، على الرغم من أن هنالك تركيبات أخرى يمكن أن يقدم بها النص كأن يقدم المفعول به على الفاعل فيكون النص (يرأس إدارة الدور ومدارس التأهيل مدير عام دائرة إصلاح الإحداث)، أو تقديم النص بالجملة الاسمية ليكون (مدير عام إصلاح الأحداث يرأس إدارة الدور ومدارس التأهيل).

٣. ينبغي صياغة النص بصيغة العمومية والتجريد ، ويكون ذلك باستعمال المفردات التي لا يحصر مفهومها بشخص معين بالذات أو بحالة معينة بالذات مثل لفظة « شخص» و« متهم» و« رجل شرطة»، بحيث يفهم من خطاب النص التشريعي أنه موجه إلى الناس كافة أو فئة معينة بصفتها أو انه يتناول حالات عامة[٥٣]، مثل نص المادة (الرابعة والعشرون) من قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ الذي جاء فيه (إذا مات شخص ولم تفرض الضريبة على دخله في السنة التقديرية ...)، والبند (١) من المادة (الثالثة والثلاثون) من القانون المذكور آنفا الذي ينص على أن (للمكلف بعد تبليغه بالدخل المقدر والضريبة المترتبة عليه أن يقدم اعتراضا ..)، كما أن منتج الخطاب القانوني وهو المشرع لا يجري التعبير عنه بالنص التشريعي ، بل يعبر عنه بصيغ الفاعل المجهول مثل لفظة « يعد » و « يشترط » و « يمنع »[٥٤]، فالمادة (٣٤) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ تنص على أن (يمنع تنظيم الاجتماعات الانتخابية التي يعقدها المرشح أو مؤيدوه ويكون الغرض منها الدعاية للمرشح خلال المدة المحددة في هذا القانون في الأبنية التي تشغلها الوزارات ودوائر الدولة المختلفة)، وكذلك نص البند (ثانيا) من المادة (٢٦) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ الذي يفيد (يشترط لاستحقاق الخلف الحصة التقاعدية أن لا يتقاضى راتباً وظيفياً أو راتباً تقاعدياً وليس له مورد خاص أو مهنة أو عمل في القطاع الخاص ...).

ثانيا . الضوابط اللغوية للصياغة التشريعية language rules of legislation drafting:

تحكم الصياغة التشريعية ضوابط لغوية محددة ينبغي بالصائغ القانوني الالتزام بها في صياغته للنص القانوني وهي:

١. وضوح المعنى من النص التشريعي ، فالصياغة الجيدة هي التي تكون واضحة المعنى وغير مبتورة ، وتكون مؤدية للغرض منها، معبرة عن الواقع الاجتماعي ، وقطاف ذلك الوضوح هو تحقق استقرار القاعدة التشريعية الذي هو نتاج توافق صياغة القاعدة القانونية مع الأفكار والتصورات والأغراض التي تسعى إلى تحقيقها ، فكلما كانت القاعدة واضحة في صياغتها ، غير عصية في فهمها من الإنسان الاعتيادي كلما عاشت هذه القاعدة مدة أطول ، وحتى وان تغيرت الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة بالقاعدة القانونية فان تدخل المشرع سيكون بإجراء بعض التعديلات التي تستوجبها هذه التغييرات دون أن يمس صلب الصياغة المستقرة أو يبقي على الجزء الأكبر من هذه الصياغة، وخير مثال على ذلك القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١، وقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ ، وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١، إذ رغم تغير أنظمة الحكم عليها وباختلاف فلسفتها إلا أنها ما زالت باقية وكل ما يفعله المشرع لتحقيق مواكبتها مع التطورات هو التعديل فيها[٥٥].

٢. موافقة الصياغة للغة الرسمية للعراق وهي اللغة العربية ، فيجب أن توافق الصياغة أحكام هذه اللغة من جهة اللفظ والتركيب والمعنى، فمن جهة التركيب تكون الصياغة عربية فصحى أو معربة من جهة معتبرة كالمجمع العلمي العراقي أو المجمع اللغوي في القاهرة[٥٦]، وذلك على أساس أن اللغة العربية تتميز بعناصر أساسية في بنيتها الصرفية والنحوية تجعلها مطواعة قادرة على استيعاب ما يجد من المعرفة الإنسانية ومثال ذلك تعريب مصطلح (Archivage) بالأرشفة وتعريب مصطلح (petroleum) بالنفط، أو دخيلة وافقت جهة معتمدة على دخولها إلى اللغة العربية بلفظها الأعجمي ، ومن جهة التركيب فلا يكون في الصياغة أساليب مولدة أو مترجمة تخالف التركيب العربي، فليس كل صف للألفاظ العربية يكون أسلوباً عربياً ، ومن جهة المعنى فلا يستعمل اللفظ أو التركيب في غيره من معناه العربي فبعض الألفاظ والأساليب يكون لها معان عامية أو مولدة تخالف معناها اللغوي[٥٧].

٣. تجنب الدخول في التفاصيل بشكل مبالغاً فيه تجنباً لأثقال النص التشريعي ، والاقتصار على ما هو ضروري مع إحالة التفاصيل إلى النظام أو التعليمات .

٤. أن يكون المخاطب بصيغة الفرد لا الجمع لان صيغة الفرد تجعل عملية التشريع أكثر بساطة ووضوحاً وتخصص حكم النص بحيث يسري على فرد بعينه ، وتوضح أن الحكم الذي يسري على كل فرد في الفئة التي يطبق عليها النص وليس على الفئة كمجموعة منفصلة.

٥. استخدام صيغة الإثبات بدلاً من صيغة النفي ، فعلى سبيل المثال عند صياغة المادة القانونية المتعلقة بمنح العلاوة السنوية تكون الصياغة السليمة لها هي (تمنح العلاوة السنوية للموظف عند إكماله (١) سنة واحدة في الخدمة الوظيفية)[٥٨]، ولا يصح أن تصاغ بالاتي (لا تمنح العلاوة السنوية للموظف إلا عند إكماله (١) سنة واحدة في الخدمة الوظيفية).

٦. تفضيل الفعل المبني للمعلوم على الفعل المبني للمجهول ، إذ بهذا الأسلوب تتحدد الجهة أو الشخص المطلوب منه إتيان فعل أو تركه على وجه الدقة ، فيكون الشخص الذي يؤدي الفعل في موضع الفاعل في الجملة ، ويكون الشخص المتلقي في موضع المفعول فيه في الجملة ، فعلى سبيل المثال تنص المادة (٦٠) من قانون التنفيذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ على أن (يدفع الدائن سلفا جميع المصاريف التي ينبغي صرفها في سبيل الحجز والبيع على أن تحصل له فيما بعد من المدين)، ولكن هذا لا يعني عدم إمكانية جعل الصياغة مبنية للمجهول ، إذ يقبل ذلك عندما يكون المجهول عند المخاطب بالنص القانوني واضح في إشارة النص إليه ، فعلى سبيل تنص المادة (٣١) من القانون المذكور أنفا على أن (يكلف المدين بدفع الدين دفعة واحدة ...) ، فالفعل يكلف والفاعل هو المنفذ العدل والمفعول به هو المدين .

المطلب الثاني

تنظيم النص التشريعي

Organization of legislative text

أن العرض المحكم لنصوص التشريع يستوجب تنظيم هذه الأخيرة بشكل فني بحيث تسهل على القارئ الرجوع إليها وفهم مضمونها ، وهذا التنظيم يكون عبر تقسيم النصوص التشريعية وتصنيفها وتحقيق التتابع فيها ، ولتوضيح ذلك سنقسم هذا المطلب طبقا للاتي .

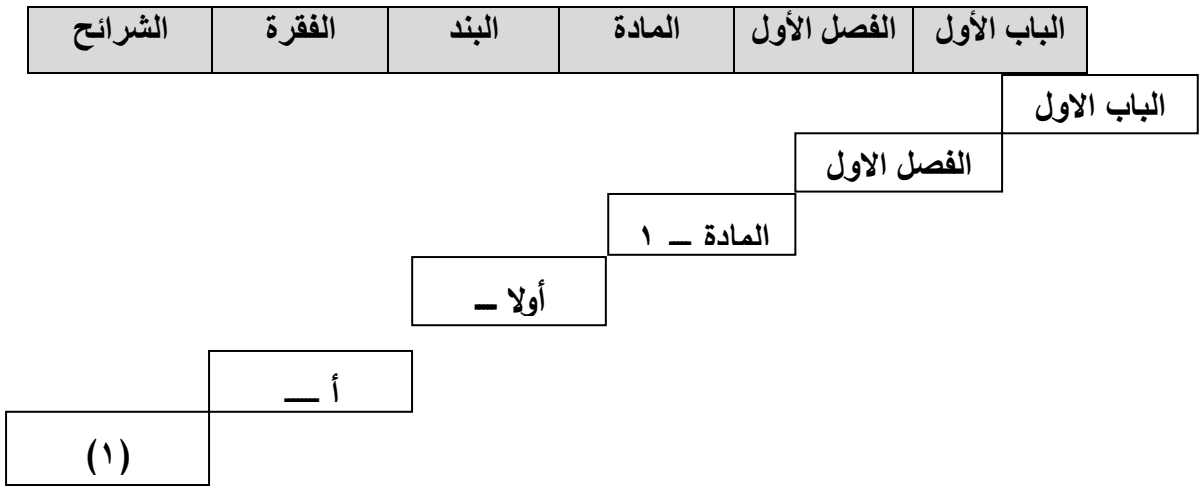
أولا . تقسيم النص التشريعي division of legislative text:

توضع النصوص التشريعية في مجموعات تشكل كل منها قسماً بذاته مرتبطاً مع باقي الأقسام ويحمل كل قسم منها ما يعكس جوهر أحكامه ، وتظهر الحاجة إلى التقسيم على وجه الخصوص في التشريعات الطويلة غايته تسهيل الرجوع إلى الحكم التشريعي .

وإذا كان التشريع يتألف من مواد قانونية (نصوص) فان هذه المواد تحمل أرقاماً متسلسلة تكتب بحسب قواعد الصياغة المعتمدة من مجلس الدولة في العراق بالشكل المبين أدناه ، وهذه المواد يمكن تقسيمها إلى بنود (tabulation) بهدف فك تعقد بناء الجملة التشريعية ، وتقليل عدد كلماتها ، وتسهيل فهمها ، وتحمل هذه البنود تسلسلاً أيضا يكتب الأرقام كتابة لا رقما كما مبين في الشكل أدناه ، وإذا ما ظهرت الحاجة إلى تقسيم البند فيمكن ذلك عبر تقسيمه إلى فقرات تحمل تسلسلاً هو الحروف بحسب ترتيبها في الأبجدية العربية ، وهنالك تقسيم أخر للفقرات يمكن اعتماده عند الحاجة إلى تقسيمها وتتخذ كذلك تسلسلاً بالأرقام الموضوعة بين قوسين .

وينبغي الإشارة إلى أن هذا التقسيم اعتمد بعد عام ٢٠٠٠ إذ قبل هذا التاريخ كانت المادة تقسم إلى فقرات ، والفقرة تقسم إلى بنود ، وهو ما نجده في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١[٥٩]، كما أن هنالك من التشريعات كانت موادها تحمل تسلسلاً مكتوباً للأرقام مثل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ وقانون إدارة الأوقاف رقم (٦٤) لسن ١٩٦٦ وقانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ في حين هنالك أخرى تحمل تسلسلاً أرقاماً للمواد مثل القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ وقانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ مما يدلل على عدم اعتماد ضوابط موحدة في تقسيم التشريعات وهو ما يشكل عيباً شاب الصياغة التشريعية في العراق قبل عام ٢٠٠٠.

شكل لتقسيم المواد القانونية المعتمد من مجلس الدولة العراقي



ولكن قد يطرح التساؤل عن الكيفية التي يجري فيها تعديل التشريع بإضافة نصوص تشريعية جديدة أو إلغاء نصوص قائمة مع تحقيق المحافظة على تسلسل النصوص التشريعية.

- فبالنسبة إلى تعديل نص تشريعي فان الإلية المعتمدة من مجلس الدولة العراقي بهذا الخصوص هو اللجوء أولا إلى إلغاء النص التشريعي المراد تعديله ثم يصار إلى إحلال النص التشريعي الجديد بدلاً منه على وفق المثل الأتي :

المادة ــ١ـ يلغى نص المادة (١٧) من نظام جوازات السفر رقم (٢) لسنة ٢٠١١ ويحل محله ما يأتي:

المادة ــ ١٧ ـ أولا ــ يمنح جواز سفر دبلوماسي إلى الأشخاص الأتي ذكرهم ممن يشغلون وظائفهم أصالة وأزواجهم وأولادهم ....)[٦٠].

- أما بخصوص إضافة نص جديد إلى النصوص التي يتألف منها التشريع فيكون بالنص على إضافته إلى النصوص الأخرى مع تحديد رقم تسلسل النص إن كان يضاف إلى أخر النصوص ، فعلى سبيل المثال يرد إضافة فقرة إلى بند يتألف من (١٥) فقرة فتكون هذه الإضافة على وفق الأتي :

يضاف ما يلي إلى البند (ثانيا) من المادة (١٤) من النظام الداخلي ويكون تحت التسلسل (١٦):

١٦ ـــــ قسم التأمين الهندسي[٦١].

ولكن ماذا لو أريد توسط النص المضاف النصوص الأخرى فكيف سيعالج التسلسل في هذه الحالة ؟ تختلف الطريقة التي يتبناها مجلس الدولة في معالجة هذا الأمر بين أن يكرر التسلسل بمعنى سيكون هنالك نصان يحملان ذات التسلسل احدهما بالرقم فقط والأخر بالرقم مع كلمة مكرر على وفق المثل الأتي:

المادة ــ٢ـ يضاف ما يلي إلى المادة (٤) من النظام الداخلي ويكون البند (رابعاً) مكرراُ لها .

رابعا (مكرر) . قسم الاستثمار المعدني

وقد يصار إلى الإضافة مع النص على تعديل التسلسل تبعا لهذه الإضافة وعلى وفق المثل الأتي:

المادة ـ١ ــ تضاف المادتان (١٤ ، ١٥) على نظام المدارس الدينية رقم (٢) لسنة ١٩٩٣ ويعاد التسلسل تبعا لذلك . ... [٦٢].

ثانيا . تصنيف النص التشريعي وتتابعه

Classification of legislative text and its follow up:

يقصد بالتصنيف عملية جمع الأحكام ذات الصلة في مكان واحد داخل الباب أو الفصل أو داخل المادة أو داخل البند أو داخل الفقرة بحيث يمكن قارئ التشريع من الرجوع بسهولة إلى المجموعة المصنفة وهو على يقين انه سيجد فيها ما يتعلق بالموضوع المبحوث فيه ، ويتمثل المبدأ الرئيس للتصنيف في ضرورة وضع الأحكام المتصلة ببعضها البعض معا[٦٣].

وتعد وحدة الموضوع العنصر الحاكم في عملية التصنيف ، أي أن يتناول كل جزء مستقل بذاته في مشروع القانون موضوعا واحداً رئيساً والموضوعات الفرعية التي تتبعه ثانياً ، فعلى سبيل المثال جمع المشرع العراقي الجرائم الواقعة على السلطة العامة ضمن باب واحد هو الباب الثالث وقسم هذا الباب على فصول ليتضمن كل فصل تحته نوع معين من الجرائم فخصص الفصل الأول للجرائم الماسة بالهيئات القضائية، وخصص الفصل الثاني للجرائم الاعتداء على الموظفين وغيرهم من المكلفين بخدمة عامة ، كما جمع المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ العقوبات الانضباطية وأثارها وإجراءات فرضها ضمن الفصل الثالث من القانون وخصص المادة (٨) للعقوبات الانضباطية ، وخصص فقرة لكل عقوبة من هذه العقوبات .

أما التتابع فيقصد به ترتيب الأبواب والفصول والمواد والبنود والفقرات ضمن مشروع القانون مع جعل الفصل داخل الباب والمادة داخل الفصل والبند داخل المادة والفقرة داخل البند والفقرة الفرعية (الشريحة) داخل الرئيسة مع ترتيب مضمونها تبعا للأمور الآتية[٦٤]:

١. تحديد المبدأ الأساس ثم شروطه ثم الاستثناءات ثم الإجراءات والتفاصيل الأخرى، فعلى سبيل المثال قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨١ وزع المشرع مواضيعه على الأبواب الستة التي تألف منها فبدأ بالمبادئ الأساسية للقانون ثم تناول أنواعه وإجراءاته ثم تطرق إلى التعويض ثم تناول التضرر بسبب الاستملاك ثم سحب الاستملاك وإلغاءه وأخيراً تناول الأحكام الختامية.
٢. ترتيب الأحداث على وفق الترتيب الزمني المتوقع لحدوثها فقانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ خصص الفصل الثاني منه لخدمة الضابط وتناول فيه تنظيم تعيين الضابط أولاً ثم تناول تنظيم ترقية الضابط ثانياً .

٣. تقديم الأحكام الأهم ثم تليها المهمة ثم تليها الأقل أهمية، فقانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ خصص الفصل الأول من الباب الثاني للدليل الكتابي وتناول الأدلة الكتابية تباعا بحسب أهميتها ليقدم السندات الرسمية ثم تليها السندات العادية ثم تليها الأوراق غير الموقع عليها[٦٢].

٤. تقديم الأحكام العامة قبل الاستثناءات فعلى سبيل المثال نجد أن المشرع قدم في المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ قدم التحقيق الانضباطي على الاستجواب لان الأول هو الأصل والأخر هو الاستثناء .

المبحث الثالث

القواعد الموضوعية في صياغة النص التشريعي

Substantive rules in drafting legislative text

إلى جوار القواعد الشكلية الواجب مراعاتها في الصياغة التشريعية تقف قواعد موضوعية هي الأخرى ينبغي أن تكون محل مراعاة الصائغ في مجلس الدولة العراقي ، وهذه القواعد تشمل مراعاة تدرج النصوص التشريعية وطبيعة التشريع المراد صياغته.

المطلب الأول

مراعاة تدرج النصوص التشريعية

Hierarchy of legislative text Attention to

من المعلوم أن النصوص التشريعية ليست بالقوة القانونية نفسها ، إذ تتفاوت قوتها بحسب قوة السلطة التي تصدر منها ، وذلك تبعا للمعيار الشكلي الذي يعول عليه في ترتيب القواعد التشريعية ، عليه سندرس تأثير هذا الترتيب في صياغة النصوص التشريعية بعد الإحاطة بمضمون تدرج النصوص التشريعية ووفقا للاتي:

أولا . تدرج النصوص التشريعية hierarchy of legislative text :

ليست النصوص التشريعية بذات القوة القانونية وإنما تتفاوت قوتها بتفاوت السلطة التي يصدر منها النص التشريعي ، وعلى العموم يتجه الفقه القانوني إلى ترتيب النصوص التشريعية بشكل هرمي يكون في قمته الدستور يليه التشريع العادي ثم التشريع الفرعي[٦٥] .

فالتشريع الدستوري أو الدستور يمثل تلك القواعد التي تضع الأساس الذي يقوم عليه نظام الحكم في الدولة، وتنظم طريقة ممارسة السلطة فيها عبر تحديد شكل الحكم في الدولة وتعيين السلطات

العامة فيها واختصاص كل منها وتنظيم علاقاتها بعضها ببعض وعلاقاتها بالأفراد ، وما لهؤلاء من حقوق وحريات[٦٦].

ولا دخل لمجلس الدولة العراقي بصياغة الدستور وإنما عادة يوكل أمر صياغته إلى جمعية منتخبة أو معينة تكون مهمتها وضع مشروع الدستور ولا يكتسب قوته القانونية ويصبح ملزماً إلا إذا وافق الشعب عليه عبر عرضه عليه باستفتاء[٦٧] .

وبخصوص التشريع العادي فيشير إلى القواعد القانونية الموضوعة (المسنونة) من قبل السلطة التشريعية في الدولة ضمن حدود اختصاصها[٦٨]، ويلي هذا النوع من التشريع الدستور في قوته ويتقيد بأحكامــه فقط[٦٧]، ويخضع مشروعه إلى تدقيق مجلس الدولة استناداً إلى أحكام المادة (٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

أما التشريع الفرعي فهو أدنى التشريعات قوة تصدره السلطة التنفيذية بما لها من اختصاص أصيل يخول إليها من الدستور ابتغاء تسهيل تنفيذ التشريع العادي (القانون) أو تنظيم عمل السلطة التنفيذية والمرافق العامة ، ويجيء منح السلطة التنفيذية سلطة وضع هذا النوع من التشريعات بالنظر إلى عدم القدرة على تضمين التشريع العادي جميع التفصيلات الدقيقة لتعذر إلمام السلطة التشريعية بها ولمنح التشريع العادي صفة الاستقرار النسبي بحيث لا تنشأ ضرورة لتعديل القانون نتيجة أي تعديل يطرأ على هذه التفصيلات[٦٩]، فضلا عن أن السلطة التنفيذية الصق بالجمهور وأكثر استيعاباً لظروف تطبيق القوانين وقدرة على اختيار التنظيم الملائم لسير العمل في المصالح والمرافق العامة التي تتولى إدارتها بنفسها[٧٠].

والتشريع الفرعـــــي في العـــراق يصدر بمراتب أولها النظـــام الذي يصدره رئيس مجلـس الوزراء تنفيذاً لقانـون[٧١]، ويشمل وضع قواعد تفصيلية توضح ما في القانون من اقتضاب وما يقتضيه تطبيقه من إجراء[٧٢]، وثانيها التعليمات (instructions) التي يصدرها الوزير المختص تسهيلاً لتنفيذ أحكام القانون بغية شرح أحكامه[٧٣]، وثالثها النظام الداخلي الذي يصدر من الوزير المختص بناء على نص قانوني يخوله هذه الصلاحية ، ويهدف منه تنظيم كيان مرفق عام أو مؤسسة وتسيير أعماله عبر تحديد أهدافها وتبيان مهامها وتشكيلاتها ومواردها المالية ..[٧٤].

وينماز التشريع الفرعي بان قواعده عامة ومجردة تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذواتها أو على عدد من الأفراد غير معيين بذواتهم ، ويندرج تحت مفهوم القرارات الإدارية التنظيمية التي توصف بخاصية العمومية والتجريد والثبات النسبي ولا تستهلك موضوعها بمجرد تطبيقها على حالة معينة أو على فرد معين بذاته ، بل تظل قابلة للتطبيق كلما نهضت شروط تطبيقها ، ولها

أهمية كبيرة في مساندة وتكميل القانون من ناحية إيجاد الشروط والظروف والعوامل اللازمة لتطبيق القانون[٧٥].

واعترف مجلس الدولة في العراق لها بصفة التشريعات وأخضعها لسلطته بتدقيقها إذ جاء في احد قراراته " أن تعبير التشريعات المنصوص عليها في قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ هو مرادف لتعبير القانون وينصرف إلى القوانين والأوامر والأنظمة والتعليمات التي يتولى المجلس إعدادها وصياغتها وتدقيقها وفقا لما قضت به المادة (٥) من قانون المجلس "[٧٦].

ثانيا . تأثير تدرج القواعد التشريعية في صياغة نصوصها

: The Effect of hierarchy legislative rules in the drafting of their texts

بينا فيما سلف أن القواعد التشريعية تتفاوت في قوتها القانونية ، وهذا التفاوت يترك أثره الواضح على الصائغ من ناحية وجوب مراعاته أن لا يخالف النص الذي يضعه نصا أخر أقوى منه ، فمن يضع نصاً تشريعياً عادياً وجب عليه مراعاة حكم الدستور ، ومن يضع تشريعاً فرعياً وجب عليه مراعاة الدستور والتشريع العادي ، بل حتى أن هذه الأخيرة بينا أن قوتها تختلف باختلاف نوعها فالنظام الذي يصدر من مجلس الوزراء هو أقوى من التعليمات التي يصدرها الوزير وبالتالي وجب مراعاة أيضا ترتيب أنواع التشريع الفرعي.

والمراعاة التي ينبغي بالصائغ توخيها هي عدم المخالفة الموضوعية أي تتجسد هذه الصورة من المراعاة من خلال عدم وضع نص تشريعي يتعارض مع نصوص أقوى في نصها أو فحواها ، والتشريعات المالية خير مثال على ذلك فلا يقبل أن تتضمن تعليمات فرض ضرائب أو رسوم لان دستور جمهورية العراق ينص في البند (أولا) من المادة (٢٨) على أن " لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون".

ولكن إذا كان يستند إلى الدستور لإصدار قانون فهل بالضرورة أن يستند إلى القانون لإصدار تعليمات ، بمعنى أخر هل يمكن لوزير إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ قانون وان لم ينص في القانون نفسه على هذه الصلاحية ؟

لقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي في قضية (JAMRT) للوزير بحق إصدار اللوائح المتعلقة بتنظيم الإدارات التابعة له دون حاجة إلى نص تشريعي خاص[٧٨]، بخلاف مجلس الدولة في العراق الذي ذهب إلى انـه لا يحق للوزير إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ قانـــــون إذا كان القانون خاليـا مـن مثل هذا التخويـل [٧٩].

أما من ناحية الفقه فالتباين في الآراء حول هذه المسالة يبدو جلياً ، ونستطيع إرجاعه إلى نوعين رأي يرى أن لا ضرورة للنص في القانون نفسه على صلاحية الوزير بإصدار التعليمات ويكتفي بالنص في الدستور على هذه الصلاحية ضمن صلاحيات السلطة التنفيذية ، إذ يرون أن الغرض من التعليمات هي شرح القوانين بغية وضعها موضع التطبيق وتفهيم المعنيين بالتنفيذ والمواطنين بها ، ولما كان الوزير المختص معنيا بتنفيذ أحكام القانون ، فإذن يكون من صلاحيته تفسير وشرح وتوضيح أحكامه لكل مكلف بتنفيذ أحكامه ، ويكون هذا الشرح والتوضيح في قواعد عامة واضحة وجلية تنشر في الجريدة الرسمية ليتم تبليغ المعنيين بتنفيذها والمواطنين ، والمهم هنا أن هذه التعليمات تفسر وتشرح وتوضح القانون دون أن تأتي بأحكام مخالفة للقانون ، أي أن مهمتها تحدد بتيسير تطبيق القانون دون أن يتعدى ذلك إلى تعديل القانون أو إضافة حكم جديد إليه أو تعطيله أو إلغائه، ورأي أخر ، ونحن معه ، يرى أن الوزير ليس له القدرة في إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ قانون معين أن لم ينص ذلك القانون على تخويله هذه المهمة ، فالمشرع هو الذي يقدر حاجة تنفيذ القانون إلى شرح وتوضيح ، ونزيد على هذه الحجة أن القانون الفرعي هو على أنواع في القانون العراقي ، فكما بينا سابقا هنالك الأنظمة التي تصدر من مجلس الوزراء والتعليمات التي تصدر من مجلس الوزراء والوزير المختص والأنظمة الداخلية التي تصدر من الوزير وبالتالي تظهر الحاجة الملحة لان يحدد القانون وسيلة شرح وتوضيح أحكامه ، هل يجري ذلك عبر نظام يصدر من مجلس الوزراء أو تعليمات تصدر من الوزير ، وبغير هذا القول حتما قد ينتهي الأمر إلى التنازع في اختصاص إصدار ما يوضح ويشرح أحكام القانون ، وحقيقية الأمر أن الصياغة التشريعية ملتزمة في العراق بذكر السند القانوني لكل تشريع عاديا كان أو فرعيا فالقانون تتقدم مواده الصيغة الآتية (بناءً على ما اقره مجلس النواب وصادق عليه رئيس الجمهورية استناداً إلى أحكام البند (أولاً) من المادة (٦١) والبند (ثالثاً) من المادة (٧٣) من الدستور صدر القانون الآتي:)، والتعليمات تتقدمها الصيغة الآتية (استناداً إلى المادة (٩) من قانون وزارة الثقافة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠١ والفقرة (٢) من القسم (٧) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤أصدرنا التعليمات الآتية:).

المطلب الثاني

تماسك النص التشريعي

Cohesion of the legislative text

يعد التماسك من ابرز خصائص النص بصورة عامة ، حيث لا يقوم النص إلا به ، فالتماسك يشكل أساسا في صياغة النص التشريعي وبنائه ، إذ لا يتصور وجود نص محكم البناء من دون أن يكون متماسك الأجزاء ، فتماسك النص يقود إلى أن تكون عباراته التي تحمل مضمون الحكم في بنية تنظيمية على امتداد نسيج النص التشريعي ، وللوقوف على مفهوم تماسك النص التشريعي وأهميته سنقسم هذا المطلب على فرعين سنتناول في الأول بيان مفهوم التماسك ، والأخر سنفرده لتوضيح أهمية تحقق تماسك النص التشريعي.

الفرع الأول . مفهوم تماسك النص التشريعي

Concept of cohesion of legislative text :

التماسك لغة تماسكَ يتماسك ، تماسُكًا ، فهو مُتماسك ، وتَماسَكَ الرَّجُلُ : ضَبَطَ نَفْسَهُ ، تَمالَكَ ، وتَماسَكَ بِهِ : تَعَلَّقَ بِهِ ، تَماسَكَ الجِدارُ أَمامَ الزِّلْزالِ : بَقِيَ في مَكانِهِ وَلَمْ يَتَزَعْزَعْ ، وتَمَاسَكَ بالشيءِ : مَسَك ، والتماسك : ترابط أجزاء الشيء حسياً أو معنوياً ، وهو على وزن (تفاعل) وهي إحدى الصيغ الصرفية التي تدل على التعانق والمشاركة ، أي تعانق مفردات النص اللفظية والدلالية حتى تصير كلا مترابطاً متلاحماً[٨٠]، ويأتي التماسك في اللغة مقابلا للتفكك ، وهو بهذا يعني الترابط التام، والشدة والصلابة، فقد ورد في أساس البلاغة: أمسك الحبل وغيره ، وأمسك بالشيء ومسك وتمسك واستمسك وامتسك . وأمسك عليك زوجك وأمسكت عليه ماله: حبسته، وأمسك عن الأمر: كفّ عنه. وأمسكت واستمسكت وتماسكت أن أقع عن الدابة وغيرها. وغشيني أمرٌ مقلق فتماسكت. وفلان يتفكّك ولا يتماسك، وما تماسك أن قال ذلك: وما تمالك، وهذا حائط لا يتماسك ولا يتمالك. وحفر في مسكة من الأرض: في صلابة[٨١].

أما عن معنى التماسك (**Cohesion**) اصطلاحاً فقد قيل انه العلاقات أو الأدوات الشكلية والدلالية التي تسهم في الربط بين عناصر النص الداخلية ، وبين النص والبيئة المحيطة به من ناحيةٍ أخرى[٨٢]، وقيل هو الترابط الناتج عن الوسائلِ اللفظية والدلالية في النص ، وفي علاقته بسياقه[٨٣]، كما عرف بأنه ربط الكلمات بعضها مع بعض حتى تكـون نسيجا متلاحما من الكلمات تحكمـــــــه علاقات لفظية ومعنويــة[٨٤]، كما وصف بأنه مجموعة من العلاقات اللفظية أو

الدلالية بين أجزاء النص إذ تلتحم هذه الأجزاء ويتماسك بعضها مع بعض بحيث إذا غاب هذا الالتحام ظهر النص وكأنه أشلاء ممزقة لا رابط بينها[٨٥].

إن التماسك النصوص القانونية يقتضي أن تكون النصوص مثل شبكة العنكبوت تمتد خيوطها وتتابع وفق آلية منتظمة على نحو متصل ، وهذا التماسك إما أن يكون لفظي (شكلي) ويقصد به **ترابط الجمل** في النص مع بعضها بعضاً بوسائل لغوية معينة **مثل أحرف العطف وعلامات الوصل والفصل والترقيم** وأسماء الإشارة وأدوات التعريف والأسماء الموصولة والإحالة وكل الروابط التي يتحقق بها استمرار المعنى على سطح النص والتي يعنى بتحديدها علم اللغة[٨٦]، فهذا الترابط اللفظي يهتم بالروابط التي تجري في سطح النص أكثر من اهتمامه بالشكل الدلالي أو المعنوي للنص[٨٧]، والنوع الثاني من التماسك النصي هو التماسك المعنوي الذي يعنى بالروابط الدلالية والعلاقات المنطقية بين منظومة المفاهيم التي يتضمنها النص كالسببية والتفصيل بعد الإجمال والنتيجة والتفسير والتقابل الدلالي والمقدمة والنتيجة، والانسجام الخاص بين القانون نفسه والانسجام العام مع القوانين الأخرى، وهذا النوع من التماسك يتجاوز السطح الظاهري للنصوص[٨٨]. وينبغي الإشارة إلى مسالة مهمة هنا وهي أن تقسيم التماسك إلى لفظي ومعنوي لا يعني انفصالهما ، بل بينهما امتزاج وارتباط ، إذ لا توجد وسائل لفظية تخلو من علاقات دلالية ، فكل وسائل الربط اللفظية التي تدخل تحت مسمى التماسك اللفظي قبع خلفها علاقات دلالية ، فهي علامات على أنواع العلاقات الدلالية القائمة بين الجمل ، وبها تتماسك وتبين تفاصيل النظام الذي يقوم عليه النص ، ويرتبط استعمالها بطبيعة النص من حيث موضوعه وإشكاله ، فكل جملة في النص تتماسك مع سابقتها بواسطة رابطة واحدة على الأقل ، لفظية كانت أو معنوية ، لتكوين الصرح الآلي للنص ، وإذا خلا النص من هذه الروابط غدا مفككا وبدا لا أول له ولا أخر، فالتماسك بين النصوص في اللفظ هو استمرار للتماسك في المعنى[٨٩].

ثانيا . أهمية تماسك النص التشريعي important of cohesion of legislative text:

إن من خصائص التشريع أنه يخاطب أفراد المجتمع بكل عمومية وتجرد محاولاً تنظيم سلوك الأفراد في المجتمع من خلال الإلزام والجزاء، وهذا ما يمتاز به النص التشريعي من غيره من النصوص الأخرى، ولكن ينبغي عند مخاطبة الأفراد الاهتمام بالتماسك في النص بكل معانيه حتى تبقى للنص التشريعي الجودة والفاعلية وملائمة النص، فالجودة تعتمد على استعماله في الاتصال مع بذل أقل قدر ممكن من الجهد من قبل المتلقي أو المخاطب به ، وفعالية النص تعتمد على تركه

انطباعاً قوياً لدى المتلقي يسهل بلوغ الهدف منه، أما ملائمة النص فتعني التوافق بين مقام النص من جهة ووسائل المحافظة على معايير النصية من جهة أخرى، وهكذا أن تحقيق تماسك النص التشريعي يعتمد على فهم كل عبارة مكونة للنص في علاقتها بما يفهم من العبارات الأخرى(٩٠).

وتبرز أهمية تماسك النص التشريعي يرتبط بالفكر ارتباطاً وثيقاً ، ذلك أن تماسك البنية الدلالية للنص التشريعي أي القواعد التشريعية التي يتضمنها إنما يرتبط بتماسك البنية الفكرية لمنتجه ، أي تماسك هذه المفاهيم الحكمية في ذهن المشرع ، وهذه المفاهيم أو القواعد التشريعية تنظم الأفعال الإنسانية وتضبط السلوك الإنساني ، ومن ثم تتضح أهمية التماسك بالنسبة إلى النص التشريعي ، فالقانون من صناعة العقل الإنساني وكل تطور يصيب القانون فان وراءه حكما من أحكام العقل ، وما يحكم به العقل يستمد وجوده من إحكام المنطق ، فالتشريع يصاغ في ضل ما يقضي به العقل ويحكم به المنطق(٩١).

ومن هنا تتضح أهمية التماسك في جعل العبارات مفيدة ، وإيضاح العلاقات بين العبارات المتوالية على امتداد النص ، وعدم اللبس في أداء المقصود منها ، أو الخلط بين عناصرها ، فضلا عن الوقوف على كيفية تركيب النص بوصفه صرحاً دلالياً، حتى أن المحكمة الدستورية العليا في مصر تقول في احد أحكامها (أن الأصل في النصوص القانونية أن المعاني التي تتولد عنها يتعين أن تكون مترابطة فيما بينها بما يرد عنها التنافر أو التعارض ، بالإضافة إلى أن هذه النصوص إنما تعمل في إطار وحدة عضوية تجعل من أحكامها نسيجاً متآلفا متماسكاً بما مؤداه أن يكون لكل نص منها مضمون محدد يستقل به عن غيره من النصوص استقلالاً لا يعزلها عن بعض ، وإنما يقيم منها في مجموعها ذلك البنيان الذي يعكس ما ارتأته الإرادة الشعبية أقوم لدعم مصالحها في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية)(٩٢).

كما تتضح أهميته بالنسبة إلى النص القانوني في أن الأحكام والقواعد القانونية التي ينظمها هذا النص يقصد المشرع من سنها إلى تنظيم السلوك الإنساني ، وهو مجموعة الأفعال الإنسانية التي يقبع خلفها قصد ما ، وكل مجموعة متشابهة من هذه الأفعال تكون وحدة متماسكة ، ومن ثم ينتظمها نص واحد متماسك ، فالتماسك قاعدة عامة في تفسير الأفعال الإنسانية والنصوص التي تنتظمها على حد سواء ، ولما كان وراء كل فعل أنساني سبب يدفع إليه ، وليس ثمة فعل إنساني دون فعل سابق عليه أو لاحق له ، وبذلك تنشأ سلسلة من الأفعال تكون وحدة متماسكة أو كلا متماسكاً ، ويكون تماسك النص مشابهاً لتماسك الأفعال الإنسانية (٩٣).

الخاتمة

Conclusion

من خلال ما تقدم يمكن تقديم الاستنتاجات والتوصيات التي خلصنا إليها من دراستنا هذه على وفق الأتي:

أولا ــ الاستنتاجات Conclusions

١. إن معنى لفظة النص في مجال القانون يقابل لفظة المادة وهي اصغر وحدة لغوية مستقلة ترد في قانون وممكن أن يتضمن النص قاعدة قانونية واحدة أو أكثر أو تتوزع القاعدة القانونية على أكثر من نص تشريعي.

٢. تعد الصياغة التشريعية من الوسائل الفنية الضرورية لإنشاء القاعدة القانونية ، فهي صناعة احترافية تقوم على أسس ومبادئ وقواعد لا بد للصائغ من إتقانها ، تتكون موادها الأولية من أمور عديدة منها المعرفة التامة بالمصطلحات القانونية ومصادر القانون المختلفة وتاريخه ... .

٣. تنماز الصياغة التشريعية بالصفة الوقائية والتي تعني أن مهمة الصائغ في مجلس الدولة هي صياغة النصوص التشريعية بالشكل الذي يحول دون التقاضي وتمنع حدوث المشكلات ويتأتى ذلك عبر تجنب إدراج التشريع النصوص المتعارضة في حكمها القانوني أو التي تنطوي على ألفاظ أو تعابير مبهمة الدلالة أو يكون هنالك نقصا في ألفاظه.

٤. للوصول إلى الصياغة السليمة للنص التشريعي ينبغي تجنب إطالة النص واعتماد التراكيب المتداخلة ، وتجنب التباعد بين أجزاء الجملة ، وصياغة النص بصيغة العمومية والتجريد. ووضوح المعنى من النص القانوني ، وموافقة الصياغة للغة الرسمية للعراق وهي اللغة العربية ، وان يكون المخاطب بصيغة المفرد لا الجمع ، واستخدام صيغة الإثبات بدلا من النفي .

٥. إن تقسيم النص التشريعي في العراق يكون إلى بنود ، والبند يقسم إلى فقرات ، والفقرات تقسم الى أرقام متسلسلة موضوعة بين قوسين.

٦. ينبغي مراعاة عدم مخالفة النص التشريعي المراد صياغته نصا أخر أقوى منه .

٧. كما يتحتم تحقيق تماسك النص القانوني عبر ربط كلماته ربط كلماته بعضها مع بعض حتى تكون نسيجا متلاحما من الكلمات.

ثانيا ـ التوصيات recommendations

١. نوصي البرلمان ومجلس الوزراء برفض عرض أي مشروع قانون أو نظام أو تعليمات لم يتم إعداده أو تدقيقه من مجلس الدولة بوصفه الجهة المختصة قانونا بهذه المهمة استناداً إلى المادتين (٤) و(٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

٢. نوصي مجلس الدولة بتوحيد الطريقة التي يتبناها في معالجة حالة إضافة نص ليتوسط النصوص الأخرى بعدما تعددت معالجته لهذا الأمر بين النص على تعديل التسلسل تبعا لهذه الإضافة أو أن يكرر التسلسل بحيث سيكون هنالك نصان يحملان ذات التسلسل احدهما بالرقم فقط والأخر بالرقم مع كلمة مكرر.

٣. نوصي بتضمين المناهج الدراسية لكليات القانون في العراق بمادة دراسية تعنى بتعليم أصول الصياغة التشريعية مع إسناد تدريسها لمن تتوافر لهم الدراية والخبرة في مجال الصياغة.

ـــــ انتهى بحمد الله ـــــ

الهوامش

Endnotes

[١] لقد عبرت الكاتبة (Helen Xanthaki) عن ذلك من خلال تعريفها الصياغة القانونية بأنها " مهارة وضع الكلمات على الورق لخلق الحقوق والواجبات" .

Legal drafting" can mean the writing of binding legal text. It is the skill of putting words on paper to create rights and duties. Helen Xanthaki. Drafting legislation art and technology of rules for regulation. 1st. London. P 43.

[٢] النص في اللغة رفع الشيء ، من نص الحديث نصا : رفعه وأسنده إلى المحدث عنه. وكل ما اظهر ، فقد نص ، ويقال نص المتاع : جعل بعضه فوق بعض ، ويقال نصت النساء العروس نصا : رفعتها على المنصة . ونص الدابة : استحثها شديداً ، ويقال نص فلانا : استقصى مسألته عن شيء حتى استخرج كل ما عنده. والنص : التعيين على شيء ما والمنصوص عليه : المبين المعين ، والنص صيغة الكلام الأصلية التي وردت من المؤلف، وما لا يحتمل إلا معنى واحداً أو لا يحتمل التأويل ومنه قولهم لا اجتهاد في مورد النص.

ينظر كل من : أبو الفضل جمال الدين بن مكرم بن منظور ، لسان العرب ، دار صادر ، بيروت ، ١٩٨٤ ، ص٦٣٥-٦٣٦

ومحي مرتضى الزبيدي ، تاج العروس من جواهر القاموس ، دار مكتبة الحياة ، بيروت ، مجلد ٤ ، ص٤٤٠.

[٣] الأزهر الزناد ، نسيج النص ، المركز الثقافي العربي، ط١، الدار البيضاء، ١٩٩٣ ، ص١٢.

[٤] د. صلاح فضل ، بلاغة الخطاب وعلم النص ، عالم المعرفة ، الكويت ، ع ١٦٤، ١٩٩٢، ص٢٣٢.

[٥] د. سعيد حسن بحيري ، علم لغة النص، مؤسسة المختار ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ١٠٠.

[٦] د. احمد عفيفي ،اتجاه جديد في دراسة النحو العربي ، مكتبة زاهر الشرق ، مصر ، ٢٠٠١، ص٢١.

[٧] الأصوليون بالمعنى الشرعي هم علماء الأصول أي أصول الفقه.

[٨]. د. مصطفى إبراهيم الزلمي ، الصلة بين علم المنطق والقانون، مطبعة شفيق، بغداد،١٩٨٦، ص١٣.

[٩] نجم الدين أبو القاسم جعفر بن الحسن ، معارج الأصول ، ط١، مطبعة الشهداء،١٤٠٣هـ ، ص١٣٨.

[١٠] محمد بن إدريس الشافعي، الرسالة في علم أصول الفقه، دار المنهاج للنشر والتوزيع ، ٢٠١٤، ص٢٣.

[١١] أبو الوليد الباجي ، المنهاج في ترتيب الحجاج ، دار الغرب الإسلامي ، بيروت ، ط٣ ، ٢٠٠١، ص١٢.

[١٢] سورة النساء / آية ٢٢.

[١٣] عقيل رزاق السلطاني، مفهوم النص عند الأصوليين مع التطبيقات الفقهية، جامعة الكوفة/ كلية الفقه، ٢٠١٠، ص٢٤.

[١٤] عرف الدكتور مصطفى الموجي النص التشريعي بأنه (القالب اللغوي الذي تقدم به القاعدة القانونية ، فالقاعدة القانونية هي الفكرة المنظمة لوضع معين والنص هو اللغة التي تعبر من خلالها الفكرة إلى عالم الوجود القانوني، فاللغة هي أداة التعبير عن الفكرة القانونية كما تكونت لدى المشرع).

د. مصطفى الموجي ، القاعدة القانونية في القانون المدني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠، ص ٥٤.

إلا أن هذا التعريف لا يمكن اعتماده للنص القانوني لأنه يقوم على الخلط البين بين لغة النص التشريعي وبين النص التشريعي نفسه.

[١٥] يذهب البعض إلى أن المشرع الوضعي يحاكي ـ أن صح التشبيه ـ في بنائه النصوص القانونية بناء متماسكا منسجما النص التشريعي المعجز ، وكأنه أراد للمادة القانونية أن تشبه ـــ من الوجهة النصية ـ الآية في القران الكريم من ناحية استقلالها بنفسها استقلالا شكليا وارتباطها وتماسكها مع أخواتها ارتباطا معنويا ، وان تمثل كل مادة نصا مستقلا ضمن سياق اكبر هو القانون ، كما تمثل كل اية نصا مستقلا ضمن سياق اكبر هو السورة القرآنية ، وان يأتي القانون ضمن سياق اعم هو الدستور ، إذ لا بد أن تكون أحكام القانون منسجمة مع أحكام الدستور ، فهو المرجع الذي تقاس به صحة القوانين ودستوريتها ، كما ترد السورة القرآنية ضمن سياق اعم هو سياق النص ألقراني ، وهو المصدر الرئيس الذي تستقي منه أحكام الشريعة الإسلامية.

د. سعيد احمد بيومي، لغة القانون ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٠، ص٢٧.

[١٦] د. صالح طليس ، المنهجية في دراسة القانون ، ط٢، منشورات زين الحقوقية ، ٢٠١١، ص٧٥.

[١٧] وسام غياض ، المنهجية في علم القانون، دار المواسم، بيروت ، ٢٠٠٧، ص١٥.

[١٨] د. منذر الشأوي ، مذاهب القانون ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩١، ص١٤٨ ـــ ١٥٠.

[١٩] د. صالح طليس، المرجع السابق ، ص٧٥.

[٢٠] د. حسن علي الذنون ، فلسفة القانون ، ط١، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٧٥، ص١٨١.

[٢١] د. علي غالب الداودي ، المدخل إلى علم القانون ، دار وائل للنشر ، ط٧، عمان، ٢٠٠٤، ص١٠.

[٢٢] تنص المادة (٤) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ على أن (يكون لكل قانون أو نظام رقم تسلسل يضاف إلى سنة صدوره وعنوان مستمد من طبيعة أحكامه).

[٢٣] د. عبد الباقي البكري وزهير البشير ، المدخل لدراسة القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٨٩، ص٣٤.

[٢٤] د. حسن علي الذنون، المرجع السابق، ص ١٨٤.

[٢٥] عليوة مصطفى ، أصول سن وصياغة وتفسير التشريعات ، مكتبة كوميت ، القاهرة ، ط١، ٢٠٠٧، ص٤١.

[26] Bert B. Seidman, Nalin, Ann WillcoxSeidman, Robert B. Seidman, NalinAbeyesekere1. Bert B. Seidman, NalinAbeyesekere , RoLegislative drafting for democratic social change: a manual for drafters, p113.

[٢٧] د. حسن علي الذنون ، المرجع السابق ، ص ٢٤٥.

[٢٨] د. عثمان سلمان العبودي و د. رافد خلف هاشم البهادلي ، التشريع بين الصناعة والصياغة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، ٢٠١٢، ص٤٠.

[٢٩] د. ليث كمال نصرأوين ، دليل الصياغة التشريعية الاردني ، www.arabparliamentaryinstitute.org ، ص٢.

[٣٠] د. محمد حسين منصور ، المدخل إلى القانون ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١، ٢٠١٠، ص ١٤٩.

[٣١] د. هيثم بن فهد الرومي ، الصياغة الفقهية في العصر الحديث، الجمعية الفقهية السعودية ، ط١، الرياض،٢٠١٢، ص ١٥.

[٣٢] د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية ، مؤسسة الثقافة الجامعية، ط٢،١٩٨٢، ص١٦.

[٣٣] د. محمد شريف احمد، نظرية تفسير النصوص المدنية، مطبعة وزارة الأوقاف، بغداد، ١٩٧٩، ص١٠٣.

[٣٤] د. صالح طليس، المرجع السابق ، ص٧٢.

[35] Drafting legislation is an art, not a science . A well drafted bill results , not from slavishly following numerous arbitrary rules , but rather from thorough knowledge of the subject , care full attention to detail , and adherence to such common – sense principles as simplicity , clarity , and good organization..

David E. suliva .Legislative drafting and legal manual.Massachusetts Senate .Third edition. 2003. P7.

[٣٦]. عليوة مصطفى ، المرجع السابق، ص٤٢.

[٣٧] د. ماجد محمد قاروب ، اثر الصياغة في عدالة ووضوح التشريعات ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض ، ص١٦٣.

[٣٨] محمود محمد علي صبره، أصول الصياغة القانونية ، بلا دار نشر ، الجيزة ، ٢٠٠٧ ، ص٢٢.

[٣٩] علي الصأوي ، الصياغة التشريعية للحكم الجيد ، ورقة عمل مقدمة لورشة عمل تطوير نموذج الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية ، بيروت ، ٣ ــ ٦ فبراير (شباط) ٢٠٠٣، ص٤.

[٤٠] محمود محمد علي صبره ، المرجع السابق ، ص ٢٩.

[٤١] د. ماجد محمد قاروب ، المرجع السابق ، ص١٦٢.

[42] KatrarinaStaronova , Katarina Mathernova." Recommendations for the improvements of the legislative drafting process in Slovakia" . 2002 OSI IPF Fellowship .Budapest .Hungary . 2003 . p.102.

[٤٣] لقد أثبتت التجربة العملية في العراق انه منذ تشكيل الحكومة الأولى عام ٢٠٠٦ ــ بعد صدور دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥ ــ إن هنالك إخفاقاً واضحاً من قبل السلطتين التنفيذية والتشريعية في تقديم مشروعات ومقترحات القوانين التي تغطي حاجات المجتمع العراقي ، ذلك أن معظم مشروعات القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية لم تسبقها الدراسات المعمقة من ناحية الوقوف على الكيفية التي يمكن من خلالها التعرف على تأثير التطبيق المتوقع للتشريع قبل وضعه موضع التنفيذ ، أو الإحاطة بأبعاد التشريع وجوانبه إحاطة شاملة لتصنيف المزايا والتكاليف المحتملة لتطبيقه ، وهذا ما يسمى بقياس أثر التشريع (Regulatory Impact Analysis) أو كما يسميه البعض بتحليل اثر التشريعات الذي أخذت به معظم الدول ، والذي هو عبارة عن أداة لتحليل وقياس اثر التشريعات الجديدة والمعدلة على المجتمع، بقياس الفوائد المرجوة والتكاليف والآثار المتوقعة لهذه التشريعات بناء على أولويات المجتمع لضمان اختيار أكثر الخيارات التشريعية كفاءة وفعالية (التشريع الأفضل)، وتبرز المشكلة بان أغلب المشروعات المقدمة من قبل الحكومة والبرلمان طوال المدة السابقة جاءت متبعة لأساليب التجربة ولم تتبع عملية قياس الأثر التشريعي وبالتالي فأنها جاءت عن نظرة سطحية غير مدركة لآليات صنع القرارات أو التشريعات قبل إصدارها ، فضلاً عن تجاهل التكاليف الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والسياسية المترتبة على العمل بالتشريع بعد وضعه موضع التطبيق العملي.

د. كريم السيد عبد الرزاق ، قياس اثر التشريعات ، مجلة النهضة، المجلد ١٣، ع١، ٢٠١٢، ص١٩.

[٤٤] د. زهير اسكندر ، الصياغة التشريعية ، مركز الدراسات القانونية والقضائية ، تونس ، ٢٠١١، ص١٢.

[٤٥] تكون الصياغة جامدة إذا كانت تواجه فرضا معينا أو وقائع محددة تتضمن حلا ثابتا لا يتغير مهما اختلفت الظروف والملابسات ، لذا يجد مطبق القاعدة التشريعية نفسه مضطرا لتطبيق الحل (الحكم) بمجرد توافر الفرض بصورة تلقائية ، ومثالها القاعدة التي تتضمن مواعيد وأرقام محددة كالقاعدة التي تحدد مواعيد الطعن بالقرار الإداري أمام محاكم القضاء الإداري في العراق اذ متى فات الميعاد المحدد للطعن فان القاضي لا يملك إلا الحكم بعدم قبول الطعن شكلا لرفعه بعد الميعاد ، بينما تكون الصياغة مرنة إذا كانت تتمكن من الاستجابة لمتغيرات الظروف وتفريد الحالات ، وتتيح بالتالي للمطبق حرية التقدير وإمكانية المواءمة ، فهي تقتصر على وضع الفكرة تاركة ما يدخل فيها لتقدير من يقوم على تطبيق القاعدة التشريعية ، فهذا الضرب من ضروب الصياغة يمنح المطبق قدرا واسعا من المرونة والسلطة التقديرية ، ومثالها القاعدة التشريعية التي تترك للقاضي حرية الحكم بإحدى عقوبتين أو بكلتيهما معا، والقاعدة التي تترك للقاضي السلطة التقديرية في تحديد التعويض الذي يمنح للمضرور.
ينظر كل من محمد حسين منصور ، المدخل إلى القانون ـ القاعدة القانونية ـ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص١٥٠ / د. عثمان سلمان غيلان و د. رافد خلف هاشم ، المرجع السابق ، ٤٤.

[٤٦] د. حافظ اسماعيلي علوي، بين اللسانيات والقانون ، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية ،www.almanhal.com. ، ص ٢.

[٤٧] د. سليمان بن عبد العزيز العيزني ، الضوابط اللغوية للصياغة القانونية ، مجلة العلوم العربية ، عدد ٢٩، ١٤٣٤ هـ ، الرياض، ص٢١٠.

[٤٨] محمد الهادي الطرابلسي، مسالك البحث عن المعنى في النص القانوني، مجلة كلية الآداب منوبة، تونس، ١٩٩٩، ص ٥٩.

[٤٩] د. سليمان بن عبد العزيز العيوني ، المرجع السابق ، ص٢١٠.

[٥٠] حسن الخطيب ، الصياغة القانونية والمنطق القضائي، مجلة القضاء ، ع١ ، س٣٢، مصر،١٩٧٧، ص١٤٣.

[٥١] الخطيب القزويني ، الإيضاحُ في علوم البلاغة ، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٢٦٢.

[٥٢] عبد الإله فونتير ، اللغة العربية والنص التشريعي ، مطبوعات أكاديمية المملكة المغربية ، ٢٠١١، ص٦٩.

[٥٣] د. مرتضى جبار كاظم، اللسانيات التداولية في الخطاب القانوني، منشورات ضفاف ، ط١، بيروت، ٢٠١٥، ص٣٥.

[٥٤] د. مرتضى جبار كاظم، المرجع السابق ، ص٣٦.

[٥٥] هيثم الفقي، الصياغة القانونية، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية ، تاريخ الرجوع ٢٠١٩/٢/٨.

[٥٦] د. محمد رمضان ، المجمع العلمي في القاهرة ودوره في تعريب المصطلحات الحديثة ، ص٢ / بحث منشور بتاريخ ٢٠١٧/٦/١٩ في الموقع www.albyan.ae

[٥٧] د. سليمان بن عبد العزيز العيزني ، المرجع السابق ، ص٢١٤.

[٥٨] تنظر المادة (٥) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

[٥٩] تنظر المادة (٦/ ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

[٦٠] نظام تعديل نظام جوازات السفر رقم (٢) لسنة ٢٠١١ الصادر بقرار مجلس الوزراء المرقم (٣٢٩) لسنة ٢٠١٨.

[٦١] التعديل الثاني للنظام الداخلي لشركة التأمين العراقية (العامة) رقم (٢) لسنة ١٩٩٨.

[٦٢] نظام رقم (١) لسنة ٢٠١٧ تعديل نظام المدارس الدينية رقم (٢) لسنة ١٩٩٣.

[٦٣] همام محمد محمود ، المدخل إلى القانون ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠١، ص١٦٦.

[٦٤] محمود محمد علي صبره، الأصول الفنية لصياغة مشروعات القوانين ، بحث مقدم ضمن مؤتمر ملتقى بغداد للصياغة التشريعية المعقود للمدة من ١١ـ ١٢ ديسمبر ٢٠١١، ص ١٩.

[٦٥] د. عباس الصراف و د. جورج حزبون ، المدخل إلى علم القانون ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠٠٥، ص٤٥.

[٦٦] د. سامي جمال الدين ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص٢٤.

[٦٧] د. صلاح الناهي ، القانون في حياتنا ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠٠٥، ص ٦١.

[٦٨]. مهند وليد الحداد ، مدخل لدراسة علم القانون ، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ٢٠٠٨، ص٢٤٣.

[٦٩] د. نعمان خليل جمعة ، دروس في المدخل للعلوم القانونية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص٨٠.

[٧٠]. محمد حسين منصور، المرجع السابق ، ص١٢١.

[٧١] د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، دار الكتب ، بغداد ، ١٩٩٣، ص٤٥٣.

[٧٢] إيمان قاسم هاني ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ــ دراسة مقارنة ــ ، أطروحة دكتوراه ، جامعة النهرين ، ٢٠١٥، ص٢٠٥.

[٧٣] تنص المادة (٥) من قانون وزارة الصحة رقم (١٠) لسنة ١٩٨٣ على ان (الوزير : هو الرئيس الأعلى والمسؤول الأول عن أعمالها وتوجيه سياستها ، وتصدر باسمه القرارات والأوامر والتعليمات في كل ما له علاقة بمهمات الوزارة وتشكيلاتها وصلاحياتها وسائر شؤونها الفنية والمالية والإدارية والقانونية والتنظيمية ضمن الحدود المبينة قانونا.).

[٧٤] ينظر كل من عمار عوايدي ، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، ١٩٩٠،ص٢٠٥./ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٧،ص١٨٦.

وقد وصفت محكمة القضاء الإداري في مصر القرار التنظيمي بان " القرار التنظيمي العام يولد مراكز قانونية عامة ومجردة بعكس القرار الفردي الذي ينشئ مركزا قانونيا خاصا لفرد معين" . حكمها في الدعوى (٧/١١٤٧ق) في ١٩٥٦/٥/٢٧ عن حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٨٧، ص٣٣٤.

[٧٥] د. علي احمد حسن اللهيبي ، أوامر الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه ، مجلة الحقوق ، الجامعة المستنصرية / كلية القانون ، س٧، مجلد ٥،ع٢٨،٢٧، ٢٠١٦ ، ص٨٢.

[٧٦] عمار عوايدي ، المرجع السابق ، ص ٢٠٦.

[٧٧] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة المرقم (٢٠٠٦/١٠١) في ٢٠٠٦/١٢/١٩ أورده صباح صادق جعفر، مجلس شورى الدولة ، ط١، بغداد،٢٠٠٨، ص٢٣٨.

[٧٨] قراره في ١٩٢٦/٢/٧ أشار إليه د. علي احمد حسن اللهيبي ، المرجع السابق ، ص٨١.

[٧٩] كتاب مجلس شورى الدولة (حاليا مجلس الدولة) المرقم (٢٢/١/١/٤) في ١٩٩٧/٥/٢٠ أورده د. عصمت عبد المجيد ، المرجع السابق ، ص١٢.

[٨٠] محمد خطابي، لسانيات النص ، ط٢، المركز الثقافي العربي ، الدار البيضاء، المغرب، ٢٠٠٦، ص٥.

[٨١] أبو القاسم محمود بن عمر بن أحمد الزمخشري ، أساس البلاغة ، تحقيق باسل عيون السود، ط١، دار الكتب العلمية ، بيروت لبنان، ١٩٩٨، ص ١٨٠.

[٨٢] د. صبحي إبراهيم الفقي ، علم اللغة النص بين النظرية والتطبيق ، ط١، ج١، دار قباء ، القاهرة ، ط١، ٢٠٠٠،ج١، ص٩٧.

[٨٣] د. سعيد احمد بيومي، المرجع السابق ، ص٢٧.

[٨٤] مراد حميد عبد الله ، من أنواع التماسك النصي (التكرار ، الضمير ، العطف) ، مجلة جامعة ذي قار ، مجلد ٥ ، حزيران ٢٠١٠ ، ص٥٢.

[٨٥] مراد حميد عبد الله ، المرجع السابق ، ص٥٢.

[٨٦] سمير ستيتة ، منهج التحليل اللغوي ، مجلة آداب ، الجامعة المستنصرية ، ع١٦، ١٩٨٨ ، ص٢٥٢.
ينبغي الإشارة هنا إلى أن تماسك النص لا يظهر فقط في النصوص القانونية ، وإنما يظهر بشكل عام في النص سواء كان منطوقا أو مكتوبا ، أدبيا أو دينيا . عابد بو هادي ، اثر النحو في تماسك النص ، مجلة دراسات للعلوم الإنسانية والاجتماعية ، مجلد ٤٠ ، ع١ ، ٢٠١٣ ، ص٥٥.

[٨٧] د. صبحي إبراهيم الفقي ، المرجع السابق ، ص٩٦.

[٨٨] سعيد يقطين ، من النص إلى النص المترابط ، المركز الثقافي العربي ، ط١، الدار البيضاء ، المغرب ، ٢٠٠٥، ص١٢٧.

[٨٩] محمد الاخضر الصبيحي ، مدخل إلى علم النص ومجالات تطبيقه ، الدار العربية للعلوم ، ط١، بيروت، لبنان ، ٢٠٠٨، ص٦٧.

[٩٠] د. سعيد احمد بيومي، المرجع السابق ، ص٣٧.

[٩١] المرجع السابق ، ص ٣٥.

[٩٢] حكمها في القضية رقم (٢٢) لسنة ٨ ق ، الصادر في ٥ يناير ١٩٩١.

[٩٣] د. سعيد احمد بيومي، المرجع السابق ، ص٣٦.

المصادر

References

أولا : المراجع باللغة العربية references in arabic.

I. أبو الفضل جمال الدين بن مكرم بن منظور ، لسان العرب ، دار صادر ، بيروت ، ١٩٨٤.

II. أبو القاسم محمود بن عمر بن أحمد الزمخشري ، أساس البلاغة ، تحقيق باسل عيون السود، ط١، دار الكتب العلمية ، بيروت لبنان، ١٩٩٨.

III. أبو الوليد الباجي ، المنهاج في ترتيب الحجاج ، دار الغرب الإسلامي ، بيروت ، ط٣ ، ٢٠٠١.

IV. د. احمد عفيفي ،اتجاه جديد في دراسة النحو العربي ، مكتبة زاهر الشرق ، مصر ، ٢٠٠١.

V. الأزهر الزناد ، نسيج النص ، المركز الثقافي العربي، ط١، الدار البيضاء، ١٩٩٣.

VI. الخطيب القزويني ، الإيضاحُ في علوم البلاغة ، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٣.

VII. إيمان قاسم هاني ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ــ دراسة مقارنة ــ ، أطروحة دكتوراه ، جامعة النهرين ، ٢٠١٥.

VIII. د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية ، مؤسسة الثقافة الجامعية، ط٢،١٩٨٢.

IX. د. حافظ اسماعيلي علوي، بين اللسانيات والقانون ، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية ،www.almanhal.com .

X. حسن الخطيب ، الصياغة القانونية والمنطق القضائي، مجلة القضاء ، ع١ ، س٣٢، مصر،١٩٧٧.

XI. د. حسن علي الذنون ، فلسفة القانون ، ط١، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٧٥.

XII.

XIII. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٨٧.

XIV. د. زهير اسكندر ، الصياغة التشريعية ، مركز الدراسات القانونية والقضائية ، تونس ، ٢٠١١.

XV. د. سامي جمال الدين ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

XVI. د. سليمان بن عبد العزيز العيزني ، الضوابط اللغوية للصياغة القانونية ، مجلة العلوم العربية ، عدد ٢٩، ١٤٣٤ هـ ، الرياض.

XVII. د. سعيد احمد بيومي، لغة القانون ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٠.

XVIII. د. سعيد حسن بحيري ، علم لغة النص، مؤسسة المختار ، القاهرة ، ٢٠٠٤.

XIX. سعيد يقطين ، من النص إلى النص المترابط ، المركز الثقافي العربي ، ط١، الدار البيضاء ، المغرب ، ٢٠٠٥.

XX. سمير ستيتة ، منهج التحليل اللغوي ، مجلة آداب ، الجامعة المستنصرية ، ع١٦، ١٩٨٨.

XXI. د. صالح طليس ، المنهجية في دراسة القانون ، ط٢، منشورات زين الحقوقية ، ٢٠١١.

XXII. د. صبحي إبراهيم الفقي ، علم اللغة النص بين النظرية والتطبيق ، ط١، ج١، دار قباء ، القاهرة ، ط١، ٢٠٠٠.

XXIII. د. صلاح فضل ، بلاغة الخطاب وعلم النص ، عالم المعرفة ، الكويت ، ع ١٦٤، ١٩٩٢.

XXIV. د. عباس الصراف و د. جورج حزبون ، المدخل إلى علم القانون ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠٠٥.

XXV. عبد الإله فونتير ، اللغة العربية والنص التشريعي ، مطبوعات أكاديمية المملكة المغربية ، ٢٠١١.

XXVI. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٧،ص١٨٦.

XXVII. د. عثمان سلمان العبودي و د. رافد خلف هاشم البهادلي ، التشريع بين الصناعة والصياغة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، ٢٠١٢.

XXVIII. عقيل رزاق السلطاني، مفهوم النص عند الأصوليين مع التطبيقات الفقهية، جامعة الكوفة/ كلية الفقه، ٢٠١٠.

XXIX. د. علي احمد حسن اللهيبي ، أوامر الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه ، مجلة الحقوق ، الجامعة المستنصرية / كلية القانون ، س٧، مجلد ٥،ع٢٨،٢٧، ٢٠١٦ .

XXX. د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، دار الكتب ، بغداد ، ١٩٩٣.

XXXI. د. عمار عوايدي ، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، ١٩٩٠.

XXXII. مراد حميد عبد الله ، من أنواع التماسك النصي (التكرار ، الضمير ، العطف) ، مجلة جامعة ذي قار ، مجلد ٥ ، حزيران ٢٠١٠ .

XXXIII. محمد الهادي الطرابلسي، مسالك البحث عن المعنى في النص القانوني، مجلة كلية الآداب منوبة، تونس، ١٩٩٩.

XXXIV. محمد خطابي، لسانيات النص ، ط٢، المركز الثقافي العربي ، الدار البيضاء، المغرب، ٢٠٠٦.

XXXV. محمد حسين منصور ، المدخل إلى القانون ـ القاعدة القانونية ـ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، بيروت ، ٢٠١٠.

XXXVI. مهند وليد الحداد ، مدخل لدراسة علم القانون ، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ٢٠٠٨.

XXXVII. د. نعمان خليل جمعة ، دروس في المدخل للعلوم القانونية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٩.

XXXVIII. همام محمد محمود ، المدخل إلى القانون ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠١.

ثانيا : المراجع باللغة الأجنبية references in foreign language .

I. Bert B. Seidman, Nalin, Ann WillcoxSeidman, Robert B. Seidman, NalinAbeyesekere1. Bert B. Seidman, NalinAbeyesekere , RoLegislative drafting for democratic social change: a manual for drafters.

II. David E. suliva .Legislative drafting and legal manual .Massachusetts Senate .Third edition.2003.

III. Helen Xanthaki. Drafting legislation art and technology of rules for regulation. 1st. London.

IV. KatrarinaStaronova , Katarina Mathernova." Recommendations for the improvements of the legislative drafting process in Slovakia" . 2002 OSI IPF Fellowship .Budapest .Hungary . 2003 . p.102.