أوجه القصور في الصياغة التشريعية لقوانين الوظيفة العامة

((دراسة تطبيقية في القوانين الصادرة في ظل دستور ٢٠٠٥))

د. رشا محمد جعفر

كلية القانون – جامعة بغداد

الملخص

بصدور الدستور الحالي استبشر رجال القانون بصدور العديد من الإصلاحات القانونية وعلى الأخص في مجال الوظيفة العامة ، لأهمية الوظيفة العامة باعتبارها تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة وهذا الحكم يتوافق وأحكام الدستور النافذ، فهي خدمة من نوع خاص تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وهي تتكون من الصلاحيات والواجبات والمسؤوليات التي تناط قانوناً للموظف ليؤديها وفق أهداف الدائرة خدمة للمصلحة العامة . فهي ليست امتيازاً لمن يلتحق بها أو تفضلا على الجماهير،لان خدمة الموظف للمواطنين واجب يفرضه القانون عليه ويحاسبه إذا اخل به .

ونظراً للتطور الحاصل في الوظيفة العامة كونها توفر العديد من الوسائل التي تستعين بها الإدارة من اجل تقويم السلوك المعوج وكشف المخالفات المالية والإدارية والجرائم التي يرتكبها العاملين و إبلاغ النتائج التي يتم التوصل إليها لجهات الاختصاص لاتخاذ الإجراء المناسب بشأنها، نلاحظ صدور القوانين والقواعد التي تنظم الوظيفة بشكل مستمر ليواكب تطور العصر ولمواكبة التطور القانوني للخدمة العامة ،وسد أوجه القصور والفراغ لتطوير التشريعات والقوانين وتحديثها باستمرار. ويشكل بحثنا هذا محاولة للكشف عن ابرز اوجه القصور الذي تضمنتها القوانين الصادرة بشأن الوظيفة العامة.

The issuance of the current Constitution rejoiced jurists issuance of several legal reforms, particularly in the civil field, the importance of public service as a commissioned a national social service targets based out of public interest and serve the citizens in the light of the laws in force and this provision consistent with the provisions of the Constitution in force, they serve a special kind of aims to achieve the public interest and is composed of the powers, duties and responsibilities entrusted to the employee legally performed in accordance with the objectives of the department to serve the public interest. It is not a privilege for those who are enrolled or a favor to the masses, because the employee of the citizens and the duty imposed by law upon service and hold him accountable if breached.

Due to the development in the public service as it provides many of the tools used by the administration in order to evaluate crooked behavior and disclosure of financial and administrative irregularities and crimes committed by employees and reporting the results to be reached for the competent authorities to take appropriate action, we note the issuance of laws and rules that regulate the function is continuously to keep pace with

the times and keep up with the evolution of legal development for the public service, filling the void deficiencies and to develop legislation and laws and constantly updated. We discussed this constitutes an attempt to detect the most prominent shortcomings, which included these laws.

مقدمة

يحتل التشريع مكانة الصدارة بين مصادر القانون الشكلية ،بعد انحسار المصادر الأخرى للقانون كالعرف وقواعد العدالة وغيرها .

ونظراً لما يتصف به من خصائص ومميزات جعلته يحتل المرتبة الأولى بالنسبة لمصادر القواعد التشريعية،فهو الأداة الرئيسة في تحقيق الأهداف المنشودة، وما يعزز هذه المكانة استقراء العديد من نصوص القوانين مثل القانون المدني العراقي.

وتسعى الدول المتحضرة في بناء منظومتها التشريعية على أسس سليمة ،بحيث لا تتعارض تشريعاتها مع الاتفاقيات والمواثيق ، وهذا لا يتم إلا من خلال صياغة التشريع وفقا لرؤيا مستقبلية ، وبذلك تكون أداة للصائغ القانوني لإيصال الغرض من القانون المقترح .

وتعد الصياغة التشريعية من أهم أنواع الصياغة القانونية بسبب تعقد المشكلات التي تتناولها ، وصفة الدوام التي تميزها ، إذ تكون قواعدها عامة ومجردة تطبق على عدد غير محدود بذواتهم بل بصفاتهم .

وتكمن أهميتها في اعتبارها بمثابة الحكم على مدى كفاية القانون ، لأنه كلما اتسمت بالدقة والانضباط كانت أكثر استجابة لمتطلبات المجتمع وتحقيق العدالة .

ومن ثم فالصياغة التشريعية شأنها شأن أي طريقة فنية تتطلب لإعدادها منهج علمي تسير عليه الجهات المختصة به. باعتبارها فن لابد من إتقانه للوصول إلى سن تشريع في منتهى الوضوح غير متعارض مع التشريعات الأخرى .

وقد جاءت دراستنا للوقوف على تحليل الصياغة التشريعية لقوانين الوظيفة العامة (الصادرة في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ) ، لرصد الجوانب السلبية والايجابية التي اتسمت بالصياغة التشريعية لهذه القوانين .

فبصدور الدستور الحالي استبشر رجال القانون بصدور العديد من الإصلاحات القانونية وعلى الأخص في مجال الوظيفة العامة ، لأهمية الوظيفة العامة باعتبارها تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة وهذا الحكم يتوافق وأحكام الدستور النافذ، فهي خدمة من نوع خاص تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وهي تتكون من الصلاحيات والواجبات والمسؤوليات التي تناط قانوناً للموظف ليؤديها وفق أهداف الدائرة خدمة للمصلحة العامة . فهي ليست امتيازاً لمن يلتحق بها أو تفضلا على الجماهير،لان خدمة الموظف للمواطنين واجب يفرضه القانون عليه ويحاسبه إذا اخل به .

ونظراً للتطور الحاصل في الوظيفة العامة كونها توفر العديد من الوسائل التي تستعين بها الإدارة من اجل تقويم السلوك المعوج وكشف المخالفات المالية والإدارية والجرائم التي يرتكبها العاملين و إبلاغ النتائج التي يتم التوصل إليها لجهات الاختصاص لاتخاذ الإجراء المناسب بشأنها ، خاصة بعد استشراء حالات الانحرافات واختلاس الأموال وإهمال الواجبات الوظيفية وإساءة استعمال السلطة الإدارية تهديدا حقيقياً للنظام الوظيفي الإداري ، ولاسيما عندما تشكل ظاهرة عامة تستشري في الجهاز الإداري تحت ما يسمى بـ(الفساد الإداري والمالي)،فنلاحظ صدور القوانين والقواعد التي تنظم الوظيفة بشكل مستمر ليواكب تطور العصر ولمواكبة التطور القانوني للخدمة العامة ،وسد أوجه القصور والفراغ لتطوير التشريعات والقوانين وتحديثها باستمرار.

ومن خلال ما تقدم نجد أن قوانين الوظيفة العامة لم تكن بمستوى طموح المختصين في القانون باحتوائها على أحكام قانونية محكمة جامعة تغطي الحاجة من أجل سد منافذ الفساد وإيجاد بيئة تشريعية تحقق النهوض بالواقع العراقي فقد كثرت حالات الفساد المالي والإداري في مجتمعنا ، وهذا يحتاج إلى وقفة جدية من جانب الدولة ، من خلال إعادة النظر في التشريعات ذات الصلة بالوظيفة العامة ، وإصدار قوانين وتعليمات تتضمن إجراءات صارمة وعقوبات شديدة بحق المرتشين ،وتفعيل دور هيئة النزاهة العامة ومكاتب

المفتشين العموميين ومنحها صلاحيات واسعة في الرقابة والمحاسبة ، لسد أوجه النقص والقصور التي تشكل منافذ الفساد .

إن دراستنا قد توزعت في ثلاثة مباحث وفق الشكل الآتي :

المبحث الأول : مفهوم الصياغة التشريعية .

المبحث الثاني : عيوب الصياغة التشريعية في قوانين الوظيفة العامة .

المبحث الثالث : متطلبات النهوض بالصياغة التشريعية في قوانين الوظيفة العامة .

ثم نختم بحثنا بخاتمة.

المبحث الأول
مفهوم الصياغة التشريعية

ان الصياغة التشريعية تلعب دورا مهما في بناء الدولة القانونية ، وانطلاقا من ذلك نقسم دراستنا إلى مطلبين نتناول في الأول تعريف الصياغة التشريعية، وفي الثاني نبحث في أهميتها في تطوير البناء القانوني للدولة.

المطلب الأول
تعريف الصياغة التشريعية

تعرف الصياغة لغة بمعنى صاغ الشيء وهي مشتقة من الفعل الثلاثي "صاغ" ، ويقال صاغ الكلمة أي بناها من كلمة أخرى ، والصيغة هي النوع أو الأصل [١].

أما اصطلاحا فتعني ترتيب الكلام على نحو معين لإيصال الأفكار والأهداف المنشودة من خلال الألفاظ المستعملة [٢] .

وعليه وفقا لما تقدم تعرف الصياغة التشريعية بأنها " عملية الإخراج الفعلي للقاعدة القانونية بما يحقق الهدف من فرضها " أو أنها " تهيئة القواعد القانونية وبناؤها وفقا لقواعد مضبوطة تلبية لحاجات الأفراد والجماعات في المجتمع " [٣] .

وانطلاقا من كون الصياغة التشريعية فن فلابد من إتمامه من خلال دراسية مستفيضة لمن يمارسها ،لأنه بقدر إتقان صياغة القواعد القانونية كلما كانت القواعد صالحة للتطبيق بشكل فاعل [٤].

المطلب الثاني
أهمية الصياغة التشريعية

يعد التشريع وسلية مهمة في تحقيق الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في المجتمع ، وقد اشرنا سابقا بأنه كلما كانت صياغة القواعد القانوني متقنة كلما أصبحت صالحة للتطبيق بشكل فعال ، وتبرز أهمية الصياغة التشريعية في الجوانب الآتية :

١- تساهم الصياغة التشريعية السليمة في إدراك المقصود بالإحكام القانونية بشكل سليم ودقيق بشكل بعيد عن اللبس والتأويل .

٢- أنها تلعب دورا في تفعيل عملية (التقنين) ، وذلك من خلال جمع القواعد القانونية في مدونة واحدة مما يؤدي إلى وحدة القواعد القانونية .

٣- تمكن الصياغة التشريعية في تطوير النظام القانوني في الدولة [٥].

٤- تلبية حاجة الجماعة وإحداث تحولات اجتماعية هائلة في بلدان العالم [٦] .

٥- القاعدة التشريعية قاعدة قومية من حيث نطاق تطبيقها ، أي انها تسري على كل أجزاء الدولة ، وبذلك فان الصياغة التشريعية تساهم في وحدة القواعد القانونية، مما يساعد على استقرار المعاملات وتقوية الروابط بين أجزاء الدولة .

٦- تمارس دورا وقائيا ، لان وظيفة القانون محمل عمل الصياغة التشريعية ،وظيفة وقائية تمنع حدوث التنازع .

٧- التنفيذ الأمثل لإحكام القانون [٧] .

المطلب الثالث
أنواع الصياغة التشريعية

تتنوع الصياغة التشريعية استنادا إلى الأنظمة القانونية السائدة ، وهي إما تكون جامدة أو حاسمة كما يسميها البعض ، اوتكون مرنة من ناحية ، وصياغة مادية ومعنوية من ناحية أخرى [٨].

وللإحاطة بهذه الصور نقسم دراستنا إلى ثلاثة فروع بالشكل الأتي :

الفرع الأول
الصياغة الجامدة

في هذا النوع من الصياغة تصاغ النصوص صياغة جامدة بحيث تحدد تحديدا محكما ، وتسمى القاعدة التشريعية التي تصاغ بهذه الطريقة بقاعدة جامدة ، يتقيد مطبقها بالتقيد الحرفي الصارم .(أي لأتملك الجهات المطبقة أي سلطة تقدير إزاء النص القانوني).

وتتصف بالإضافة إلى الصياغة المحكمة بأنها لاتتاثر بتغير الظروف والملابسات مهما تغيرت ، ويلجا إليها في حالة إن تتطلب المصلحة العامة واستقرار المعاملات تجريد مطبق القانون من اية سلطة تقديرية[٩].

أي تكون صياغة نص القاعدة القانونية محدداً تحديداً دقيقاً ،لايمتلك المكلف بتطبيقها اية مجال من الحرية أو التقدير في التطبيق [١٠].

ومثالها النصوص المحددة لسن الرشد أوسن التمييز ، مواعيد الطعن بالإحكام وإجراءات التقاضي والاختصاص وتشكيلات الوزارات والدوائر غير مرتبطة بوزارة[١١].

وتأتي بعبارات تحمل معنى الإلزام مثل (يجب ، على ، تتحتم ، يشكل ، يستحق ،تلتزم ...) ،كما جاء في المادة (١٠) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ التي تنص على " تتحتم إحالة الموظف إلى التقاعد في إحدى الحالتين الآتيتين :

أولاً – عند اكماله (٦٣) الثالثة والستين من العمر وهي السن القانونية للاحالة إلى التقاعد بغض النظر عن مدة خدمته ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ثانيا – اذا قررت اللجنة الطبية الرسمية المختصة عدم صلاحيته للخدمة ." [١٢].

فنلاحظ في المادة المذكورة أعلاه ألزام الجهة المطبقة بحتمية إحالة الموظف إلى التقاعد في حالة تحقق الحالات المشار اليها .

وأيضا المادة (٤) من قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ التي تنص على " اولا – لا يجوز للمدرس المساعد تدريس طلبة الدراسات العليا و الإشراف على بحوثهم ورسائلهم "، والمادة (٧) منه التي جاء فيها " ثالثا –لا يجوز لموظف الخدمة المتفرغ بموجب أحكام هذا القانون ، ان يمارس أي عمل من أعمال مهنته لحسابه الخاص خارج نطاق عمله الجامعي ما لم يوجد نص بخلاف ذلك "[١٣].

وتتصف الصياغة الجامدة بأنها سهلة التطبيق ،وتحقق الاستقرار كونها ثابتة لا تتأثر بالظروف المستجدة [١٤].

الفرع الثاني
الصياغة المرنة

يتم صياغة النصوص بصورة مرنة ، فضفاضة وتترك مجالا لاستجابة الظروف والمتغيرات ، تمنح الجهة المطبقة قدرا واسعا من السعة والمرونة ، وسلطة تقديرية في تطبيق النص القانوني [١٥] .وتستخدم عبارات تحتمل التقدير والتخويل مثل (يختص ،يكون لجهة ،يحق لجهة ....الخ).

ومن الأمثلة على ذلك ، ما جاء في المادة (٥) من قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ النافذ ، التي تنص على " للمضمن المنصوص عليه في المادة (١) من هذا القانون إقامة الدعوى لدى محاكم البداءة خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ به بقرار التضمين ..." [١٦].

وتدل عبارة " للمضمن " على إعطاء الحق في الطعن ، وللمضمن له الحرية في استعماله أو لا.

وأيضا المادة (١٢/أولا) من قانون التقاعد الموحد التي أجازت للموظف ان يطلب إحالته إلى التقاعد إذا كان قد أكمل (٥٠) الخمسين من عمره أو كانت له خدمة تقاعدية لا تقل عن (٢٥) خمس وعشرين سنة .

وواضح من النص المذكور انه ينطوي على حالة من حالات الإحالة الجوازية إلى التقاعد.[١٧]

والمادة(١٤/أولا) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ التي تنص على "لرئيس الجمهورية أو من يخوله فرض أياً من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له ".

وكذلك الفقرات ثانيا" وثالثا" من المادة نفسها التي تضمنت عبارات مرنة تتحمل الجواز .[١٨]

والصياغة المرنة بخلاف الجامدة تتميز بأنها لها القدرة على مسايرة الظروف والمستجدات ،ورغم أنها لا تحقق العدل المجرد التي تنفرد به الصياغة الجامدة ،لكنها تكيف القاعدة القانونية وفق التطورات الحاصلة . [١٩]

وهذا واضح في المادة (١/اولا") من القانون رقم١٤ لسنة ٢٠٠٩ التي جاء فيها "أ- للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة منح الموظف الذي يحمل شهادة جامعية أولية أو عليا وأكمل(٢) سنتين في خدمة وظيفية فعلية بعد آخر شهادة ،إجازة دراسية خارج العراق وبجميع ما يتقاضاه من راتب ومخصصات ثابتة للحصول على شهادة أعلى للمدة التي تتطلبها الدراسة وتعلم اللغة وفق الشروط المعتمدة لطلبة البعثات ". [٢٠]

الفرع الثالث
الصياغة المادية

اشرنا سابقا بان الصياغة التشريعية تعني الإخراج الفعلي أو الحقيقي للقاعدة القانونية نحو هدف معين ، وهذا الإخراج إما يكون ماديا، كما قد يكون معنويا .

وتكون الصياغة مادية في حالة تعليق حكم القاعدة على واقعة مادية كالأرقام أو الشروط أو الإشكال ، ويلجا المشرع إلى هذا النوع من الصياغة وذلك لاعتبارات تتعلق بالاستقرار والثبات في المعاملات [٢١].

كما جاء في المادة (٢٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام التي تنص على " اذا ظهر للوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول من الوزير أو مجلس الانضباط العام ان في فعل الموظف المحال إلى التحقيق أو في محتويات التهمة جرما نشأ من وظيفته أو ارتكبه بصفته الرسمية فتجب إحالته إلى المحاكم المختصة ".[٢٢]

ومن ابرز أنواعها تتمثل بالاتي :

أولاً: إحلال الكم محل الكيف : ويراد به تعليق حكم القاعدة التشريعية على الأرقام ، بحيث يجرد القاضي من أية سلطة تقديرية ، كما هو الحال بالنسبة لمواعيد الطعن .وهذا واضح في نص المادة (٩ /اولا)من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ ، التي تنص على " يجوز تنسيب موظف الخدمة الجامعية إلى أي دائرة من دوائر الدولة وفق القانون لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد لسنة أخرى وعلى الدائرة المنسب اليها صرف جميع رواتبه ومخصصاته من موازنتها السنوية " .[٢٣]

ثانياً: الشكليات : قد يتطلب المشرع من الإفراد اتخاذ مظهر خارجي لإحداث اثر قانوني ،أي اشتراط شكليات لتحقيق غايات متنوعة مثل الشكلية للانعقاد [٢٤].

كما جاء في المادة (٢) من قانون التضمين رقم (١٢)لسنة ٢٠٠٦ التي ألزمت الوزير المختص ورئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة تشكيل لجنة تحقيقية من ثلاثة أعضاء على الأقل من ذوي الخبرة والاختصاص ويكون احد أعضائها موظفا قانونيا لتحديد مبلغ التضمين و المسؤول عن إحداث الضرر .[٢٥]

وأيضا المادة (٧ /أولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ،التي تنص على "تشكل بأمر من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أومن يخوله أي منهما لجنة برئاسة موظف لا تقل وظيفته عن معاون مدير عام وعضوين لا تقل

وظيفة كل منهما عن مدير تختص بترشيح الموظفين للترفيع بعد التحقق من توافر الشروط المقررة للترفيع المنصوص عليها في البند ثانيا" من المادة ٦ من هذا القانون " . [٢٦]

المبحث الثاني
عيوب الصياغة التشريعية في قوانين الوظيفة العامة

تتنوع هذه العيوب ، فقد تتصل بالشكل وتتمثل بالأخطاء اللغوية أو النحوية والمطبعية ، وقد تلحق بمضمون النصوص القانونية كالنقص والغموض واللبس والتعارض . ولأجل الإحاطة بهذه العيوب نقسم دراستنا إلى مطلبين نبحث في الأول العيوب الشكلية ، ونخصص الثاني لبحث العيوب الموضوعية.

المطلب الأول
العيوب الشكلية

وتشمل العيوب الشكلية للصياغة التشريعية بما يأتي:

١- **الخطأ** : حيث تلحق النصوص القانونية عدة أخطاء ،وتكون إما مادية ترجع إلى عدم الدقة في الطباعة ، وقد تكون قانونية تعطي حكم مخالف لما هو مقصود منه .

وعادة هذه الأخطاء تكون غير مقصودة ،ويتم تصحيح الأخطاء المادية من خلال بيان تصحيحي ينشر في الجريدة الرسمية استنادا إلى المادة (٨) من قانون النشر في الجريدة الرسمية . كما في البيان التصحيحي الذي ينص على " ب- لا تسمع الدعاوى المقامة وفقا لأحكام (١) من الفقرة (أ) من هذا البند بعد مضي (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ تبلغ الموظف بالأمر أو القرار المعترض عليه ، إذا كان داخل العراق و(٦٠) ستين يوماً اذا كان خارجه". [٢٧]

إما الأخطاء القانونية فهي بخلاف الأخطاء المادية تتطلب تعديل النص القانوني[٢٨] .

وهنالك العديد من النصوص القانونية محل دراستنا تحتاج إلى معالجة تشريعية نورد أمثلة منها ، المادة (١) من قانون التضمين النافذ التي جاء فيها "يتحمل الموظف

أو المكلف بخدمة عامة أو الخاصة أو المقاول مسؤولية التعويض عن الأضرار التي تكبدها المال العام .. " .[٢٩]

ومن استقراء النص المذكور نجده حصر الحماية بالأضرار التي تكبدها المال العام فقط ، والمنطق السليم يتطلب ان تكون الحماية لأموال الدولة كافة ، وذا يتطلب تعديل نص المادة المذكورة و إحلال عبارة (التي تكبدتها أموال الدولة).

وكذلك المادة (١/ثاني عشر) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ التي عرفت المبلغ المقطوع بأنه "المبلغ الشهري الذي يتقاضاه المتقاعد أثناء حياته والذي لديه خدمة تقاعدية لا تقل عن (١٠) سنوات واقل من (١٥)خمسة عشر سنة " .[٣٠]

واضح من النص المذكور ان المشرع العراقي لم يكن موفقا في صياغته ،وهذا يحتاج إلى معالجة تشريعية لتكون صياغته بالشكل الآتي "المبلغ الشهري الذي يتقاضاه المتقاعد أثناء حياته إذا كانت لديه خدمة تقاعدية لمدة (١٠) عشر سنوات واقل من (١٥) خمس عشرة سنة".

٢- **التكرار** : ويقصد به تكرار الحكم القانوني في أكثر من نص ، وقد يكون في القانون ذاته ، أو في قانونين مستقلين ، ويرجع سبب ذلك استخدام عبارات تعطي نفس المعنى ، وتتعدد وتشعبب التشريعات التي تتناول موضوع واحد ، وتداخل الاختصاصات ، وعدم ترتيب وتبويب فقرات النصوص القانونية وفقا للأصول العلمية [٣١].كما جاء في المادة (١ /عاشرا) من قانون التقاعد الموحد،التي نصت على "الراتب التقاعدي أو المكافأة التقاعدية أو المبلغ المقطوع " .[٣٢]

ونلاحظ من النص إيراد حرف العطف (أو)الذي يدل على التخيير ، والمفروض استبدله بحرف العطف (و) لاستقامة النص أكثر في تعداد الحقوق التقاعدية.[٣٣]

المطلب الثاني
العيوب الموضوعية للصياغة التشريعية

وهي العيوب التي تلحق بمضمون النص القانوني ، وهي لأتخرج عن :

١- **الغموض** : ويعني عدم وضوح إرادة المشرع في النص ، وهذا يرجع إلى الارتجال في الصياغة التشريعية .

ويترتب عليه حدوث نزاعات ،لان الكلمات الغامضة تكون غير واضحة ، وفي حالات اخرى قد تؤدي البطلان الحكم الذي ترد عليه (٣٤).مثاله قانون اعادة المفصولين السياسين رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٥ الذي وردت فيه عبارة "الخدمة المكتسبة "ولم يحدد المقصود منها.(٣٥)

٢- **النقص** : أي إغفال إيراد ألفاظ وعبارات بشكل مؤثر في جوهر النصوص القانونية .

٣- **التعارض** : أي تعارض إحكام نص قانون مع أخر ، وقد يكون داخل النص القانوني بين فقراته.

وتعدد أسباب التعارض ، فقد يكون لعدم مراعاة تدرج قوة الإلزام بين النصوص القانونية ، أو تداخل النصوص ، وقلة الدراسات لإعداد التشريعات .(٣٦)

وخير مثال على ذلك ما جاء في المادة (٥/خامسا) من قانون التقاعد الموحد، التي نصت على " اقتراح مشروعات التشريعات المتعلقة بالتقاعد ومشروعات تطويرها إلى وزارة المالية في ضوء ما يستجد من أمور وما يواجه التطبيق من مشاكل ضمن إطار سياسة الدولة المالية وأهدافها " .(٣٧)

من استقراء النص نجد عبارة (مشروعات التشريعات) يكتنفها الغموض ،لأنها تحمل في طياتها على عدة معاني ،وتتعارض مع المادة (٤١) من القانون نفسه التي أجازت لوزير المالية إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ القانون .(٣٨)

وأيضاً التعارض بين قانون الخدمة الجامعية الذي يقرر امتيازات للمخصصات الممنوحة للموظف الخدمة الجامعية تزيد عن الحد الأعلى للمخصصات المحددة في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .(٣٩)

وهذه العيوب على اختلاف أنواعها ، يمكن تلافي حدوثها من خلال ما يأتي :

١- التقيد بالمراحل المقررة للتشريع .

٢- مراعاة الأصول العامة للصياغة .

٣- التأكد من عدم تعارض مشروع القانون مع الاتفاقيات الدولية والقوانين السارية

٤- عدم خروج المشروع عن الإطار المرسوم في الدستور أي التأكد من شبهة عدم الدستورية .

٥- الإحاطة الكاملة بالمشروع والمعلومات المتعلقة به[٤٠].

٤- الالتباس :ينشا عند استخدام كلمات لها اكثر من معنى ، اوبعبارة اخرى كلمات لها اكثر من مدلول .

وترد بعبارات مطلقة مثل كلمة "مال "،"موظف "،"إجازة "، "يحوز" ....

ويحدث في حالة استخدام العبارات التخييرية التي يكون لها أكثر من مدلول .[٤١]

المبحث الثالث
متطلبات النهوض بالصياغة التشريعية في قوانين الوظيفة العامة

ان عملية الصياغة التشريعية شان كل عملية فنية تتطلب توافر جملة من المتطلبات نبحثها في المطلبين الآتيين.

المطلب الأول
وجود خطة للصياغة التشريعية وهيئة متخصصة بها

لا يمكن ممارسة الصياغة التشريعية بدون وضع خطة ذات خطوات واضحة ومحددة تشترك في تنفيذها الجهات المعنية بالمشروع .

والخطة تبدأ بمقترح تتقدم به جهة مختصة معنية إلى الرئيس الإداري الأعلى مع ملخص يتضمن العناصر الأساسية لمقترح التشريع،[٤٢] واسم التشريع المقترح والمشاكل والمعوقات المتوقعة أثناء عملية التشريع ، ونوع التشريع المقترح (قانون ،نظام ، وتعليمات) ، وأيضاً الحلول التي يقدمها التشريع ، وأغراض وأهداف التشريع .

وبعد استكمال المستلزمات المذكورة أعلاه ، وموافقة الرئيس الإداري الأعلى على المقترح يتم الشروع بتنفيذ خطة التشريع .

ويعد مجلس شورى الدولة الهيئة المتخصصة في الصياغة التشريعية في العراق فوفقا لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل ،حيث يختص المجلس بالتقنين وإعداد المشروعات المقدمة من الوزارات ، والجهات غير مرتبطة بوزارة وفقا للآلية الآتية :

١- يقدم مشروع القانون بكتاب موقع من الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة حصرا إلى مجلس شورى الدولة ، ويرفق مع المشروع (أوليات المشروع و أعماله التحضيرية ، ورأي الوزارة أو الجهة الغير مرتبطة بوزارة) .

٢- تسجل مشروعات التشريعات في سجل خاص لدى السكرتير العام .

٣- يدقق مجلس شورى الدولة المشروع عن طريق الهيئة المتخصصة والمتمثلة بالهئية العامة ، من حيث الشكل والمضمون مع مراعاة وحدة التشريع وتوحيد المصطلحات و التعابير القانونية .

٤- ترفع الهيئة المختصة تقريرها لرئيس المجلس بناءا على أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين ، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس .

وباستقراء نصوص قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ ، نجده جاء خاليا من أية إشارة لهذه الآلية، وهذا واضح في المادة (٤)منه التي تنص على " يختص المجلس بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة وإعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين وإبداء الرأي في الأمور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام " [٤٣]

ونحن بدورنا نهيب بالمشرع العراقي إعادة النظر ، وضع آلية ترسم ممارسة الجهة المختصة دورها في عملية التقنين وتدقيق مشروعات القوانين المقدمة .

المطلب الثاني
وجود جهات الساندة للجهة المختصة بالصياغة

تتعدد الجهات التي تأخذ على عاتقها مهمة مساندة الجهة المختصة بالصياغة ، وهي تلعب دورا لا يستهان به في تفعيل عملية التشريع وتتمثل بما يأتي:

١- فقهاء القانون وخبراء الشريعة والقضاة والمحامون .

٢- الباحثين والدارسين و الأكاديميين .

٣- رجال الأعمال والقطاع الخاص .

٤- كبار الموظفين من الجهاز التنفيذي من الإداريين والماليين والسياسيين .

٥- ضرورة وضع معايير دقيقة في المستشارين والمستشارين المساعدين في مجلس شورى الدولة.

٦- وأخيراً لا ننسى دور هيئة النزاهة باقتراح تشريعات تتعلق بمكافحة الفساد كجهة ساندة ،بالإضافة إلى الدور الرقابي الذي تمارسه إلى جانب مكاتب المفتشين العموميين[٤٤]، وديوان الرقابة المالية .[٤٥]

حيث تختص هيئة النزاهة بإعداد مشروعات قوانين تساهم في منع الفساد ومكافحته ، بموجب المادة (٣/رابعا) التي جاء بها " إعداد مشروعات قوانين فيما يساهم في منع الفساد أو مكافحته ورفعها إلى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح ".[٤٦]

وواضح من نص المادة المذكور أعلاه بان للهيئة دورا مهما في اقتراح تشريعات ،وهذا يتطلب مراعاة جودة الصياغة التشريعية من خلال اعتماد معايير وضوابط ،بالإضافة إلى إصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد السلوك الأخلاقي لضمان الأداء الصحيح والمشرف السليم لواجبات الوظيفة العامة .[٤٧]

ولأجل تحقيق ذلك فهذا يحتاج إلى توفير الإمكانيات البشرية والمادية اللازمة ،من خلال تدريب العاملين في الهيئة ،وان يكون اختيارهم من العناصر الكفوءة ومن مختلف الاختصاصات والتعاون الكامل مع الهيئات والجهات المعنية بتطبيق القانون من اجل تفعيل العمل بالاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ،بعد انضمام العراق إليها .[٤٨]

ان التخلص من الفساد عملية إصلاح واسعة ،إلا أن جودة الصياغة التشريعية وبالأخص فيما يتعلق بقوانين الوظيفة تعد أول خطوة نحو محاربة الفساد .

الخاتمـــة

يدرك المشتغلون بالقانون أهمية الاهتمام بمسألة الصياغة التشريعية ،لان صياغة إي نص تشريعي ،يتطلب الدقة والوضوح حتى يترجم جوهره ويكون صالح للتطبيق الفعلي على كافة الحالات التي يتناولها حكمه ، وبخلافه يخفق النص التشريعي في تحقيق الغرض المنشود من اجله ، لا بل ان اثر وضع نص يفتقد للدقة يتعدى إلى الواقع العملي الذي سيشهد اختلافات في تفسيره وتطبيقه،ويترك المجال أمام الجهات مطبقة القانون للاجتهادات الشخصية ، التي قد يساء استعمالها لتحقيق أغراض شخصية، ويفتح الباب أمام الفساد لاسيما في التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة.

إذن الصياغة التشريعية فن لابد من إتمامه للوصول إلى سن التشريع في منتهى الوضوح غير متعارض مع التشريعات الأخرى واستناداً لما تقدم نقترح الآتي :

١- نهيب بالمشرع العراقي إعادة النظر في المادة(٤) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، بوضع

آلية ترسم ممارسة المجلس لدوره في عملية التقنين وتدقيق مشروعات القوانين المقدمة

٢- تفعيل دور مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات التشريعات ، وتقيد مجلس النواب قد الإمكان بالصياغة التي يضعها مجلس شورى الدولة ، وان ينصب أي تغيير في مشروع القانون المدقق على الأحكام مع المحافظة على الصياغة الموضوعة.

٣- تشكيل لجنة في مجلس النواب للصياغة التشريعية ، تتكون من مجموعة من المختصين بالقانون ، ومن ذوي الخبرة والكفاءة تتولى تدقيق الصياغة النهائية لمشاريع القوانين بعد اجراء التعديلات عليها من قبل مجلس النواب وقبل التصويت عليها(بعد القراء الثانية)، ونقترح تسمية هذه اللجنة بـ(لجنة الصياغة التشريعية البرلمانية) ،وان تتضمن هذه اللجنة فضلاً عن خبراء القانون خبراء في اللغة لضبط التشريعات من الناحية اللغوية.

٤- وضع دليل موحد للصياغة التشريعية يرسم الأصول العامة الواجب توافرها في القاعدة محل الصياغة .

٥- ان يتقيد الصائغ بقواعد اللغة من خلال الإلمام بتراكيب الجمل ومبناها وصياغتها ،لان ادارك القاعدة القانونية جزء من تطبيقها وصياغتها ،ومدى موافقتها لتدرج القواعد ،فهي تتنوع من حيث الآمرة والمكملة والمفسرة .

٦- وأخيراً ندعو إلى ضرورة انسجام النصوص المصاغة مع السياسة التشريعية وظروف المجتمع ،موافقة للدستور وغير متعارضة مع القوانين الأخرى ،واضحة لعامة الناس وصالحة للتطبيق.

الـهـوامـش

١- محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، مكتبة لبنان ، ١٩٨٧ ، ص٥١٥ .

٢- د. عبد القادر الشيخلي ، فن الصياغة تشريعيا وفقها وقضاءاً، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٥ ، ص ١٤-١٥ .

٣- د. حسن كيرة ، المدخل إلى القانون ، منشاة المعارف ، الإسكندرية ، بدون سنة طبع ، ص ١٨٢ .

٤- د. عبد القادر الشيخلي ، مصدر السابق ، ص١٤ .

٥- عبد الباقي البكري ، زهير البشير ، المدخل لدراسة القانون ، ط٣ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ١٣٤ .

٦- د. عبد القادر الشيخلي ، مصدر سابق ، ص٣٦ .

٧- الصياغة التشريعية بحث متاح بتاريخ ٢٤ /١٢/٢٠١٤ ،الساعة ١٠:٨ ص،على الموقع الالكتروني الأتي : www. Gccgcg .com.p4

٨- د. عبد القادر الشيخلي ، مصدر سابق ، ص٣٦ .

٩- د. حسن كيرة ،مصدر سابق ،ص١٨٣ .

١٠- د. صاحب عبيد الفتلاوي ،السهل في شرح القانون المدني مدخل لدراسة علم القانون ،ج١ ،ط١،دار وائل للنشر ،عمان ،٢٠١١ ،ص١٢٠ .

١١- د. عبد القادر الشيخلي ، مصدر سابق ، ص٣٨ .

١٢- المادة (١٠) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ .

١٣- المواد (٤ /اولا) ،(٧/ثالثا) من قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ .

١٤- د. صاحب عبيد الفتلاوي ،مصدر سابق ، ص١٢٢ .

١٥- د. حسن كيرة ،مصدر سابق ، ص ١٨٥-١٨٩ .

١٦- المادة (٥) من قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ النافذ .

١٧ - المادة (١٢/اولا) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ .

١٨- المادة (١٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدلة بمقتضى حكم المادة (٧) من القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ .

١٩- د. صاحب عبيد الفتلاوي ،مصدر سابق ،ص١٢٤

٢٠- المادة (١/اولا /أ) من قانون رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٩ قانون تعديل قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤١٣٣ في ١٧ /٢٠٠٩/٨ .

٢١- د. حسن كيرة ، مصدر سابق ، ص١٩٠ ومابعدها .

٢٢- المادة (٢٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدلة بموجب المادة (١٠) من قانون التعديل الأول رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ .

٢٣- المادة (٩/اولا) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ .

٢٤- بحث متاح بتاريخ ٢٠١٥/١/٣ ،الساعة ٣:٥ ص على الموقع الالكتروني الاتي:
www. Aladal center.com .p3

٢٥- المادة (٢) من قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ النافذ .

٢٦ - المادة (٧ /اولا") من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .

٢٧ - بيان يصحح الخطأ المطبعي الوارد في المادة (٥) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ ،منشور في الوقائع العراقية ،ع٤٣٠٣ في ٢٠١٣/١٢/٢٣ .

٢٨- تنص المادة (٨) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة المعدل على ان (تصحح الأخطاء المطبعية التي تقع عند النشر في بيان يصدر عن الجهة التي أصدرت الأصل) .

٢٩- المادة (١) من قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ النافذ .

٣٠- المادة (١/ ثاني عشر) من قانون التقاعد الموحد رقم(٩) لسنة٢٠١٤ .

٣١- محمود محمد علي صبرة ، أصول الصياغة القانونية ، دار الكتب القانونية ، مصر ،٢٠٠٧ ،ص٣٨٩ .

٣٢- المادة (١ /عاشرا) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ .

٣٣- د.غازي فيصل مهدي ،شرح احكام قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ ، ط، مكتبة القانون والقضاء ،بغداد ،٢٠١٤ ،ص٥ .

٣٤- محمود محمد علي صبره ، مصدر سابق،ص٢٩٠ .

٣٥- تنص المادة (٣/ثانيا") من قانون إعادة المفصولين السياسيين رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٥على "تشكل لجنة في امانة مجلس الوزراء تتولى التحقق من اعادة تعيين المفصولين السياسيين المذكورين في المادة الاولى قد تمت وفقا للخدمة المكتسبة "

٣٦- د. عبد القادر الشيخلي ، مصدر سابق ، ص٤١-٤٧ .

٣٧- المادة (٥/خامسا") من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ .

٣٨- المادة (٤١) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ .

٣٩- د.مصدق عادل طالب .الوسيط في الخدمة الجامعية ،ط١،مكتبة السنهوري ،بغداد ، ٢٠١٢،ص ١٨٢ ومابعدها .

٤٠- حيدر سعدون المؤمن ، مبادئ الصياغة القانونية ، بحث متاح بتاريخ ٢٠١٥/٢/٣ ،الساعة ٧:٥ ص على الموقع الالكتروني الاتي :

www.nazaha.iq.p5

٤١- محمود محمد علي صبره ،مصدر سابق ،ص٢٩٥ .

٤٢- تحتوي العناصر الأساسية لمقترح التشريع على :

- الأساس المنطقي و الأولي للمقترح.
- الجهة التي تتولى إعداده .
- المدة الزمنية المتوقعة لإعداده.
- الجهات التي يستعان بها أو التنسيق معها .

انظر بهذا الصدد د.رافد خلف هاشم البهادلي ود.عثمان سلمان غيلان العبودي ،التشريع بين الصناعة والصياغة ،ط١ ، دار الكتب والوثائق ،بغداد ،٢٠٠٩ ، ص٤٢ .

٤٣- المادة (٤) من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

٤٤- الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميون العراقيون . منشور في الوقائع العراقية ، ع ٣٩٨٢ ،٢٠٠٤

٤٥- قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.

٤٦ - المادة (٣/رابعا) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لعام ٢٠١١.

٤٧- المادة (٣ /سادسا) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ . ولمزيد من التفاصيل انظر :

- د.سالم محمد عبود ،ظاهرة الفساد الاداري والمالي ،المكتبة الوطنية ،بغداد ،٢٠٠٨ ،ص٩٩ .
- رحيم العكيلي، الفساد تعريفه واسبابه واثاره ووسائل مكافحته ،بحث منشور في مجلة بيت الحكمة .ع٢٣ ،س ٢٠٠٩ ،بغداد ،ص١٠٢ .
- د.كريم خميس خصباك ،المظاهر القانونية للفساد الاداري واستراتيجية مكافحته ،ط١ ،مكتبة السنهوري ،بغداد ،٢٠١٠ ،ص٣٩ .

٤٨- اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة وفقاً للقرار رقم A/Res/58/4 والصادر في ٢١ تشرين الثاني من عام ٢٠٠٣ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، وقد جاءت الاتفاقية موزعة على (٧١) مادة مسبوقة بديباجة ،واشتملت مواد الاتفاقية على الكثير من الأحكام والقواعد التي تتعلق بمكافحة الفساد والتعاون الدولي وضمان

حقوق الدولة صاحبة الأموال، وقد انضم العراق إلى الاتفاقية وصادق عليها وفقا للتشريع رقم ٣٥ المؤرخ في ٢٠٠٧/٨/١٢.

المصادر

أولاً : الكتب والبحوث

١- د. حسن كيرة ، المدخل إلى القانون ، منشاة المعارف ، الإسكندرية ، بدون سنة طبع.

٢- حيدر سعدون المؤمن ، مبادئ الصياغة القانونية ، بحث متاح بتاريخ ٢٠١٥/٢/٣ ،الساعة ٧:٥ ص على الموقع الالكتروني الاتي :.www.nazaha.iq

٣- د.رافد خلف هاشم البهادلي ود.عثمان سلمان غيلان العبودي ،التشريع بين الصناعة والصياغة ،ط١ ، دار الكتب والوثائق ،بغداد ،٢٠٠٩.

٤- رحيم العكيلي، الفساد تعريفه واسبابه وآثاره ووسائل مكافحته ،بحث منشور في مجلة بيت الحكمة .ع٢٣ ،س ٢٠٠٩ ،بغداد .

٥- د.سالم محمد عبود ،ظاهرة الفساد الاداري والمالي ،المكتبة الوطنية ،بغداد ،٢٠٠٨.

٦- عبد الباقي البكري ، زهير البشير ، المدخل لدراسة القانون ، ط٣ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١١.

٧- د. عبد القادر الشيخلي ، فن الصياغة تشريعيا وفقها و قضاءاً، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٥.

٨- د.غازي فيصل مهدي ،شرح أحكام قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ ،ط،مكتبة القانون والقضاء ،بغداد ،٢٠١٤.

٩- د. صاحب عبيد الفتلاوي ،السهل في شرح القانون المدني مدخل لدراسة علم القانون ،ج١ ،ط١،دار وائل للنشر ،عمان ،٢٠١١.

١٠- د.كريم خميس خصباك ،المظاهر القانونية للفساد الإداري وإستراتيجية مكافحته ،ط١ ،مكتبة السنهوري ،بغداد ،٢٠١٠.

١١- محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، مكتبة لبنان ، ١٩٨٧.

١٢- محمود محمد علي صبرة ، أصول الصياغة القانونية ، دار الكتب القانونية ، مصر ،٢٠٠٧.

١٣- د.مصدق عادل طالب .الوسيط في الخدمة الجامعية ،ط١،مكتبة السنهوري ،بغداد ،٢٠١٢.

ثانياً: القوانين

١- الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميون العراقيون.

٢- قانون إعادة المفصولين السياسيين رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٥.

٣- قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ .

٤- قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨.

٥- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .

٦- قانون التعديل الأول رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

٧- قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

٨- قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.

٩- قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

١٠- قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.