

الفصل الأول التشريعات

obeikara.com

obeikandi.com

الفصل الأول

التشريعات

المبحث الأول : عناصر وماهية التشريع

المطلب الأول : البنية التشريعية.

نذهب فى بداية الأمر إلى توضيح بنية التشريعات والتميز بين المستويات المختلفة وإدراك الفوارق بينها من حيث ماهيتها وكيفية صدورها ودرجة إلزاميتها . من هنا فإن التشريعات ليست كلها متساوية ، ولكن يوجد مستويات مختلفة لها فنحن نرى فى قمة التشريعات نجد التشريع الأساسى ألا وهو الدستور والقوانين المكتملة له^(١) ثم يليه التشريع الرئيسى والذى يطلق عليه فى الاصطلاح «القانون» ثم يأتى فى نهاية التشريع اللوائح والقرارات .

ويترتب على هذا التدرج أمراً فى غاية الأهمية . وهو أنه لا يجوز للتشريعات أن تخالف بعضها فلا يجوز للتشريع الفرعى أن يخالف التشريع الرئيسى وبالتالي لا يجوز للتشريع الرئيسى أن يخالف الدستور ومن ثم إذا حدثت هذه المخالفة أطلق على ذلك ما يسمى بعدم الدستورية^(٢) .

من هنا كان لزاماً علينا قبل الخوض فى توضيح عناصر التشريع أن نتعرض لتوضيح ماهية التشريع . حيث من الأحرى أن نجيب أولاً على السؤال التالى الذى ينص على ما هو التشريع ؟

(١) هى تلك القوانين المتعلقة بعصب الحياة السياسية . وهى مباشرة الحقوق السياسية قانون مجلس الشعب ، قانون مجلس الشورى ، قانون حرية المواطنين ، قانون الأحزاب السياسية ، قانون المحكمة الدستورية العليا ، قانون محاكم أمن الدولة . قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى .

(٢) راجع دليل الصياغة التشريعية ، مسائل أساسية متعلقة بالتشريع ، ص ٣٥ ، وما بعدها ، وراجع فى ذلك مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، مجلدات الأحكام ، مكتبة المحكمة ، المعادى ، القاهرة .

فالتشريع هو كافة القواعد القانونية التي تنظم حركة الأفراد داخل المجتمع الذى يعيشون فيه . وبالتالي فإن التشريع يرتبط بعدة نقاط أهمها :

أ - قيام السلطة المختصة فى الدولة بوضع مجموعة قواعد مكتوبة تنظم حركة الأفراد داخل المجتمع وذلك بما لا يتعدى حدود اختصاصها . وبما يتماشى مع الإجراءات المقررة لذلك .

ب- وجود القاعدة القانونية المكتوبة والتي تقوم بإصدارها السلطة المختصة .

ج- العرف : وهو مجموعة من النصوص والقواعد غير القانونية والتي تستقر فى وجدان وعقول أفراد المجتمع .

ومن هنا يتضح أن للتشريع عدة خصائص حيث أنه ليس دليلاً على احتواء التشريع على مجموعة من القواعد القانونية أن نعتبره تشريعاً . إذ أنه يجب أن يتميز بمجموعة من الخصائص وهى :

١ - أن تكون هذه القواعد منظمة لسلوك الأشخاص داخل المجتمع حيث أن القاعدة القانونية توجه خطاباً للأشخاص الذين يعيشون فى المجتمع إما أن يتضمن هذا الخطاب أمراً لهم بالقيام بفعل محدد أو أمراً ينهيهم عن القيام بهذا العمل سواء كان هذا الأمر أو النهى صريحاً واضحاً أو ضمناً .

٢ - أن القاعدة القانونية يجب أن تكون عامة ومجردة حيث يجب أن لا ينحصر نطاق تطبيق القاعدة القانونية فى شخص معين أو واقعة محددة ولكن تطبق هذه القاعدة على الأفراد والوقائع وذلك عند توافر شروط محددة .

٣ - أن القاعدة القانونية قاعدة ملزمة حيث يجب أن تتوافر وسيلة إجبار جزائية أو مدنية أو كليهما بحيث تلزم بواسطتهما أفراد المجتمع بتطبيق القاعدة القانونية^(١) .

ويجب أن نضع فى الاعتبار عند وضع نصوص التشريعات وما تحتويه من قواعد قانونية جميع الأعراف التي تعارف عليها أفراد المجتمع ومما استقر فى

(١) راجع فى ذلك سعيد جبر ، المدخل لدراسة القانون ، الجزء الأول ، نظرية القانون ، ص ٧٧ وما بعدها ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

وجدانهم من مفاهيم ومعتقدات . حتى يتمشى السند القانوني مع العرف الاجتماعي وذلك يهدف إلى خدمة مصالح الأفراد داخل المجتمع . حيث يعتبر العرف المصدر الثاني من مصادر القانون . وبالتالي نستطيع أن نفرق بين القانون والعرف .

- فالقانون يقوم على أساس الوثائق المكتوبة . بينما العرف لا يقوم على أساس النصوص المكتوبة بل على أساس العادات التي تستقر بين أفراد المجتمع .
- والقانون يصدر من السلطة المختصة بحيث يحق لهذه السلطة حق إصدار القوانين وسن التشريعات المختلفة . أما العرف قواعد تنشأ تلقائياً نتيجة استقرار الأفراد على عادات وتقاليد محددة تحكم سلوكهم . وأن هذه العادات ملزمة ولا يمكن مخالفتها .

الجهات المختصة بوضع التشريعات.

. في هذا الصدد يجب أن نشير إلى أن هناك جهات محددة مختصة بوضع التشريعات وتملك هذه الجهات الصلاحية التشريعية حيث يتسنى لها إقرار التشريعات المختلفة وذلك في إطار الدستور أو العرف الدستوري . وإلا أصبح ما تقره هذه الجهات من تشريعات عرضة للطعن فيها بعدم دستورتها^(١) . والسلطة في الدولة القانونية^(٢) قسمان سلطة تنفيذية ويرأسها رئيس الدولة وسلطة تشريعية يرأسها رئيس مجلس الشعب . وتقوم السلطان بوضع التشريعات وذلك وفقاً للإطار التالي :

- أولاً : القوانين حيث تتمتع كل من السلطة التنفيذية والتشريعية بصلاحية اقتراح وضع قوانين . وذلك من أجل تنظيم أمر ما يهتم به المجتمع في حين تختص الجهة التشريعية بصلاحية إقرار تلك القوانين وتهتم السلطة التنفيذية والتي

(١) وهذا يتم من خلال أحكام محكمة الدستورية العليا .

(٢) راجع أستاذنا الدكتور / أحمد فتحى سرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، دار الشروق ، ١٩٩٠ .

يمثلها رئيس الدولة بصلاحيّة إصدار القوانين والعمل على نشرها رسمياً ، من قبل ديوان الفتوى والتشريع بالدولة^(١).

ثانياً : المراسيم بقوانين : تختص السلطة التنفيذية بوضع هذا النوع من التشريعات حيث توضع هذه التشريعات بصورة مؤقتة حيث قد توجد ظروف ضرورية تستدعي أن تحمل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في ممارسة وظيفتها وعملها.

ثالثاً : التشريعات الثانوية : هذا النوع من التشريعات قد يصدر أيضاً من قبل السلطة التنفيذية بناءً على تفويض للصلاحيات التشريعية (راجع المبحث الثاني في الفصل الأول).

رابعاً : التشريعات المتخصصة في تنظيم المسائل الإدارية . تختص أيضاً السلطة التنفيذية بوضع هذا النوع من التشريعات على اعتبار أن هذه التشريعات تنظم مسائل ذات طبيعة إدارية لا تتعلق بحقوق الأفراد وحرّياتهم، ويمر التشريع بثلاث مراحل الاقتراح والتصويت، والعرض على رئيس الجمهورية^(٢).

(١) راجع في ذلك (مصادر القانون) ، سعيد جبر، المدخل لدراسة القانون، الجزء الأول، نظرية القانون ، ص ١٢٩ وما بعدها، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٥ .

(٢) راجع في ذلك سعيد جبر، المرجع السابق، ص ١٣٠ وما بعدها.

المبحث الثانى

هرمية التشريعات

ماهية هرمية التشريعات .

يُهدف بهذه الهرمية أن يكون هناك ارتباطاً وثيقاً بين التشريعات بعضها ببعض بحيث يكون هذا الارتباط! ارتباطاً متسلسلاً وعلى شكل هرم بحيث لا تصبح جميع التشريعات فى مرتبة واحدة وذلك من خلال قيمتها وقوتها القانونية بل يجب أن يكون هناك تدرجاً فيما بين التشريعات حيث يعطى هذا التدرج تميزاً ومرتبة أعلى لبعضها عن البعض الآخر .

وهذه الهرمية تعطى للتشريعات فلسفة خاصة بها فى البناء القانونى حيث يترتب على هذا التدرج الهرمى للتشريعات عدم جواز أو تعديل أو إلغاء تشريع إلا بأخر من نفس درجته أو أعلى منه فى الدرجة والمرتبة .

حيث يودى ذلك إلا أنه فى حالة إلغاء أو تعديل تشريع آخر أعلى منه فى الدرجة فإنه يمكن الطعن بمشروعية التشريع المعدل أو الذى تم إلغاؤه وذلك أمام المحكمة المختصة بذلك .

تصنيف التشريعات^(١) .

تصنف التشريعات إلى عدة أنواع فهناك التشريعات الأساسية ، والتشريعات الثانوية ، وتشريعات الضرورة، والقوانين والتشريعات المتعلقة بتنظيم مسائل إدارية . وفى هذا المطلب سوف نتناول تصنيف تلك التشريعات بمزيد من الإيضاح .

(١) راجع فى ذلك سعيد جبر ، المدخل لدراسة القانون ، الجزء الأول ، نظرية القانون، ص ١٣٦ وما بعدها ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٥ ، وراجع دليل الصياغة التشريعية ، مجلس الشورى ، القاهرة .

أولاً : التشريعات الأساسية (الدستورية).

وهذه التشريعات هي التي تتعرض إلى موضوعات ذات أهمية كبرى بالنسبة للدولة كتحديد أساس نظام الحكم فى الدولة، والنظام القانونى الرسمى للدولة، والهيئات العامة بالدولة واختصاصات كل هيئة والفلسفات السياسية والاجتماعية والاقتصادية (الرسمية) والحقوق والحريات العامة الخاصة بأفراد المجتمع . من هنا فإن كافة هذه التشريعات السابقة نجد أن الدولة هى المنوطة بإقرارها والعمل على الحفاظ على سموها بين أفراد المجتمع داخل الدولة من أجل هذا فإن هذه التشريعات تعتبر الأسمى والأعلى درجة بين مختلف الأنواع الأخرى فى التشريعات . . وهنا يجب أن نشير إلى أن هذه التشريعات نستخدم الاصطلاح القانونى (الدستور) وذلك من أجل الدلالة عليها.

ثانياً : القوانين (التشريع العادى).

هى كافة التشريعات التى يتم إصدارها وإقرارها فى خلال المجلس التشريعى فى الظروف العادية وذلك من خلال نص يتضمنه الدستور . وهنا نلاحظ أن القوانين تكون فى مرتبة أقل من الدستور (التشريعات الأساسية) . وذلك نظراً إلى أن الموضوعات التى تعمل على معالجتها وتضمنها تعتبر موضوعات أقل أهمية من تلك الموضوعات التى يتضمنها التشريعات الأساسية من هنا وحيث أن الدستور أعلى مرتبة فى القوانين فلا يجوز لهذه القوانين أن تلغى أو تعدل منه ويستخدم الاصطلاح القانونى (قانون) للدلالة على هذا النوع من التشريعات .

ثالثاً : تشريعات الضرورة (الاستثنائية).

وهى تلك التشريعات التى تقوم السلطة التنفيذية بإقرارها فى الظروف الاستثنائية أو الضرورية أو المستعجلة دون الرجوع إلى المجلس التشريعى^(١) ، وذلك بناءً على نص متضمن فى الدستور، وتوضع هذه التشريعات فى فترة عدم

(١) المجلس التشريعى يقصد به مجلس الشعب .

انعقاد المجلس التشريعى حيث تحل هنا السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية على الرغم من أن السلطة التشريعية هى الأصلية فى ممارسة وظيفتها وذلك بصفة استثنائية من أجل مواجهة الظروف المستعجلة التى لا تتحمل التأخير والانتظار وذلك إلى حين عودة المجلس التشريعى إلى الانعقاد .

وهنا يجدر بنا الإشارة إلى أن هذا النوع من التشريعات له قيمة وقوة قانونية لأنه يتناول مجموعة من الموضوعات مثلها تماماً موضوعات القوانين فى نفس درجة الأهمية . وإذا نظرنا إلى السلم التشريعى نجد أن تشريعات الضرورة تقع فى نفس درجة القوانين وبالتالي هى توازيها ومن ثم فهى أدنى فى الدستور (التشريعات الأساسية) وبالرغم من أنها أقل مرتبة فى الدستور إلا أنه لا يجوز لهذا النوع من التشريعات أن يخالف أو يلغى الدستور .

وهذا النوع من التشريعات يتمتع بقوة القوانين وله صفة مؤقتة . حيث تفقد هذه التشريعات هذه القوة بمجرد انعقاد المجلس التشريعى . ولكن إذا تم عرضها على المجلس التشريعى وقام المجلس بإقرارها فإنها تصبح بذلك قوانين واجبة التطبيق . ولكن إذا لم تعرض على المجلس التشريعى عند انعقاده فإنها تفقد مالها من قوة ، ويطلق على هذا النوع من التشريعات اصطلاح (مرسوم القانون) . وذلك من خلال نص المادة (١٤٧) من الدستور المصرى .

رابعاً : التشريعات الثانوية

وهى تلك التشريعات التى تصدر عن طريق أى جهة من الجهات التنفيذية شريطة أن يعطيها الدستور صلاحية إصدار التشريعات الثانوية . حيث يحدد القانون هذه الجهة التى سوف تختص بإصدار تلك التشريعات وذلك فى مادة تفويض الصلاحيات التشريعية . وإذا كانت التشريعات توضع تنفيذاً لقانون فهى بالتالى تنظيم مسائل ثانوية بالسند لهذا القانون وبالتالي فهى تقع فى مرتبة أدنى من هذا القانون .

ويستعمل للدلالة على التشريعات الثانوية والتي تصدر من مجلس الوزراء اصطلاح . . لائحة تنفيذية وستعمل للدلالة على التشريعات الثانوية التي تصدر عن وزير . اصطلاح «قرار وزير» وستعمل مصطلح التعليمات للقرارات التي تصدر من درجة أقل كوكيل وزارة .

خامساً : التشريعات المتعلقة بتنظيم مسائل إدارية

وهذه التشريعات تصدر من السلطة التنفيذية وذلك من خلال أو بموجب نص متضمن في الدستور وذلك بصورة لا يمنحها صلاحية إصدار التشريعات ويتحدد موضوعها بالتنظيم الإداري وذلك مثل التقسيمات الإدارية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وكيفية إدارتها . وهنا نلاحظ أن هذه التشريعات تقع في مرتبة أدنى من الدستور . وهذه التشريعات لا تحدد مواقعها بالنسبة للقوانين وتشريعات الضرورة والتشريعات الثانوية ، وذلك بسبب خصوصية هذا النوع من التشريعات بتنظيم مسائل إدارية محدد مجالها في الدستور . ولكن في النهاية فإن هذه التشريعات تتدرج هرمياً تبعاً للتسلسل الإداري لمصادرها^(١) .

(١) راجع دليل الصياغة التشريعية ، مجلس الشورى ، القاهرة ، وراجع سعيد جبر ، ص ١٤١ وما بعدها .

المبحث الثالث السياسة التشريعية

مفهوم السياسة التشريعية.

السياسة التشريعية هي هدف الجهة المختصة بالتشريع نحو إصدار وتطبيق السياسة العامة العليا وذلك بمجالاتها المتنوعة في مختلفه المناحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية . وذلك من خلال سنها التشريعات . فالسياسة العامة من الصعب أن تُفرض ويتم تطبيقها إلا من خلال تشريع تتميز قواعده القانونية بمجموعة من الخصائص تجعل تطبيق هذه السياسة ملزماً^(١).

من هنا يتضح أن التشريعات المكتوبة هي الأداة التي يتم من خلالها أو بواسطتها تطبيق السياسة العامة في جميع المناحي والمجالات وبالتالي فإن السياسة التشريعية هي انعكاس حقيقى للسياسة العامة العليا . وفى النظام القانونى تقسم السياسة التشريعية إلى نوعين ألا وهما السياسة التشريعية الرئيسية . والسياسة التشريعية الفرعية .

(أ) السياسة التشريعية الرئيسية (مفهوم عام)

هذه السياسة هي الترجمة التشريعية للسياسة العامة العليا وذلك فى خطوطها العريضة . وفى أغلب الأحوال تتم هذه الترجمة من خلال الدستور . من هنا فإنه يتبين أن الدستور هو الأداة التشريعية الأساسية العاكسة للسياسة العامة العليا فى الدولة . وبالتالي هذه السياسة تنص على العديد من الأمور التي يجب احترامها وتطبيقها والعمل على تنفيذ نصوصها القانونية وما تنادى به من مبادئ وهذه الأمور تتمثل فى الآتى :

(١) لمزيد من المعلومات راجع فى ذلك : أستاذنا الدكتور / أحمد فتحى سرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة ، ١٩٩٩ ، وراجع بصفة أساسية دليل الصياغة التشريعية، مجلس الشورى، القاهرة.

(١) ضمان الحقوق والحريات العامة .

وهى تلك الحقوق والحريات الأساسية التى يكفلها الدستور وتنص عليها الاتفاقيات والمواثيق الدولية والتى يجب أن تُمنح لأفراد المجتمع ويجب على الدستور أن يعمل على حمايتها والتأكيد عليها . والمتمثلة فى الحق فى الأمن الشخصى الحق فى التعليم ، الحق فى الدين والعقيدة ، الحق فى الترشيح والانتخاب ، حرية التعبير والدين والتملك والتنقل والإقامة ، وحرية تكوين الأحزاب السياسية .

(ب) سيادة القانون .

يجب أن تتقيد جميع السلطات والمؤسسات العامة والأشخاص المعنويين والطبيعيين بتطبيق مبدأ سيادة القانون وأن ينفذ القانون من خلال عمليات الرقابة بين السلطات . وأن تكون هناك حرية مطلقة فى اللجوء إلى المحاكم والعمل على تنفيذ قراراتها . ولكى نعمل على تطبيق مبدأ سيادة القانون يجب أن تتوافر مجموعة المبادئ الأساسية ألا وهى :

(١) الفصل بين السلطات :

وهنا يجب الإشارة إلى أن للسلطات الثلاثة سواء كانت التنفيذية أو التشريعية أو القضائية مجموعة من المهام الواجب عليهم القيام بأدائها وتنفيذها بصورة يكفلها القانون ولا يحق لأى سلطة من هذه السلطات التدخل فى شئون الأخرى أو إعاقه عملها أو التعدى على اختصاصاتها . على أن تكون هناك علاقة تعاونية ورقابية فى نفس الوقت بين هذه السلطات الثلاثة . فمصلحة الدولة تتطلب أن تكون هذه السلطات المشار إليها ذات استقلالية تامة فى جميع اختصاصاتها . بالإضافة إلى توافر شريطة التكامل بين هذه السلطات وهذا مفاده يتطلب أن تكون :

- السلطة التشريعية هى الجهة الأساسية للاختصاص فى التشريع ولكنها قد تجد من الأخرى تفويض جزء من الصلاحيات التشريعية المنوطة بها إلى السلطة

التنفيذية ومنحها صلاحية وضع قواعد قانونية تتميز بالطابع التشريعي . مع مراعاة أن يكون هذا التفويض في أضيق الحدود الممكنة .

- أن يتم الأخذ في الاعتبار أن السلطة التنفيذية هي المكلفة بالحفاظ على النظام العام وأمن الدولة وتوفير الحياة الكريمة لأفراد المجتمع واستيفاء متطلبات المعيشة في جميع الجوانب سواء كانت الاجتماعية أو الاقتصادية وذلك بحيث لا يخل بمبدأ المساس بالحقوق والحريات العامة . وأن على السلطة التنفيذية تنفيذ جميع القوانين التي يقرها المجلس التشريعي . وأيضاً تنفيذ القرارات القضائية .

- أن يتم إخضاع جميع الأعمال التشريعية للرقابة القضائية . حيث أن هذه الرقابة تكفل عدم خروج جميع القوانين عن المبادئ التي ينص عليها الدستور وبالتالي فهي تضمن وظيفة السلطة التنفيذية وفقاً للصلاحيات التي يكفلها الدستور والقوانين .

- توفير الاستقلال القضائي وهو ما يجب التأكيد عليه حيث أنه مطلب لا يمكن الاستغناء عنه وذلك من أجل سيادة القانون وبالتالي يرتبط هذا المطلب بالعديد من المتغيرات منها طرق تعيين القضاة أو ندمهم أو عزلهم مع حظر تحصيل القرارات الإدارية من رقابة القضاء .

(٢) الشعب مصدر السلطات .

لا نستطيع أن نحقق مبدأ سيادة القانون بصورة تكاملية إلا في ظل حكومة يمثلها الشعب وتستمد قوتها وسلطتها واختصاصاتها من الشعب وذلك عن طريق إنتخابات حرة . وتكون الحكومة مسؤولة عن أعمالها أمام الشعب .

(٣) علنية القانون .

لكي يستطيع أفراد المجتمع التصرف وفقاً للقانون يجب أن يتم إعلامهم بأحكامه وهذا لن يستطيعوا أن يعملوه إلا من خلال الإعلان عن موعد نفاذه بواسطة النشر الرسمي في الجريدة الرسمية .

(٤) علنية المحاكمة

لا يجوز معاقبة أى فرد من أفراد المجتمع أو سلبه حرিতে أو المس بممتلكاته إلا من خلال إجراء قانونى سليم وعادل ويتم أمام محكمة تنشأ بموجب قانون وتكون مستقلة وجلساتها علنية أمام جميع أفراد المجتمع .

(٥) عدم نفاذ القانون بأثر رجعى .

هذا المبدأ ينص على أن الحقوق والحريات التى ترتب وفقاً لقوانين منشئة لها يجب عدم مساسها بقانون جديد إذا أدانت ترتبت صحيحة فى ظل قانون قديم . وأن الأفراد فى المجتمع يجب ألا يحاسبوا عن أفعال صدرت عنهم فى الماضى ولم تشكل تعدياً على القانون فى حينه .

(٦) المساواة بين الأشخاص أمام القانون .

لا فرق بين فرد وآخر من أفراد المجتمع أمام القانون فجميع أفراد المجتمع سواسية أمام القانون ولهم الحق فى التمتع بحماية متكافئة فيه دون أى تفرقة وهذا يعنى أن يتمتع كل إنسان بكافة الحقوق والحريات . . بدون أى تمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأى السياسى أو أى رأى آخر أو الأصل الوطنى أو الاجتماعى أو المستوى المادى أو الميلاد أو أى أمر آخر .

(ج) حرية النشاط الاقتصادى .

فى ظل التحولات العالمية الراهنة وظهور عصر العولمة والانفتاح الاقتصادى أصبح العالم بأسره عبادة عن مجتمع واحد وبالتالي فإن العديد من الدول تسعى إلى إبرام العديد من الاتفاقيات التى تسعى من خلالها إلى إنشاء سوق موحدة بينها وبين العديد من الدول كاتفاقيات الشراكة الأوروبية والشراكة العربية . حيث تسعى الدول من خلال هذه الاتفاقيات إلى توفير مبدأ حرية النشاط الاقتصادى . . وبالتالي تتسابق جميع الدول فى جميع الضمانات التشريعية التى تساعد على تشجيع المستثمرين باستثمار أموالهم بصورة تعمل على إنعاش النظام الاقتصادى للدولة .

(٢) السياسة التشريعية الفرعية .

هى تلك السياسة التى تترجم بصورة تشريعية السياسة العامة العليا فى إطارها التفصيلى . والسياسة التشريعية الرئيسية فى كل فرع من فروع القانون . . وهذا لا يتم إلا من خلال التشريعات ذات الدرجة الأقل فى الدستور، وذلك تحديداً التشريعات من نوع القوانين .

- القاعدة العامة التى تحكم تحديد السياسة التشريعية الفرعية .

نحن هنا نؤكد على أن هذه السياسة تتعلق بكل فرع من فروع القانون وبالتالي فإنها تتغير تبعاً لطبيعة موضوع كل قانون . ومن هنا فإننا نجد صعوبة فى تحديدها . ولكن هذا ليس معناه عدم وجود قواعد عامة تحكم وتحدد السياسة التشريعية الفرعية . وهنا نوضح أنه يجب أن يكون هناك تكامل وتناسق بين كل من السياسة التشريعية الرئيسية والسياسة التشريعية الفرعية . وذلك بما تضمنه السياسة التشريعية الأساسية فى الدستور . وإلا كانت جميع القوانين التى تصدر عن السياسة التشريعية الفرعية قوانين غير دستورية . فلا يحق أن نصنع قانون يعطى حقوقاً للرجل تفوق حقوق المرأة فى حين أن السياسة التشريعية الرئيسية تتجه نحو المساواة بين الرجل والمرأة بصفة خاصة وبين أفراد المجتمع جميعاً بصفة عامة وذلك وفقاً للقانون .

- أثار اختلاف المصالح المجتمعية فى السياسة التشريعية الفرعية :

يجب أن نسلم بأن التشريعات تُسن وتُشرع من أجل تلبية الحاجات والرغبات الخاصة بأفراد المجتمع . ونظراً لاختلاف الحاجات ورغبات أفراد المجتمع وتباينها فيما بينها يصعب بالضرورة اختيار سياسة تشريعية فرعية دون الأخرى . وبالتالي فإنه إضفاء عمليات السلام والمصلحة الاجتماعية الوطنية بين أفراد المجتمع والحكومة وتحقيق الأمن والاستقرار يجب تحقيق الموازنة بين حقوق العمال ومصالحه أرباب العمل والحكومة بشتى الطرق والوسائل المتاحة .

المبحث الرابع

المذكرات السياسية

أولاً : مذكرة السياسة التشريعية

- المقصود بمذكرة السياسة التشريعية.

يقصد بمذكرة السياسة التشريعية الوثيقة المكتوبة التي تقدمها جهة مقترحة القانون إلى الصائغ ويتم من خلال توضيح السياسة التشريعية التي ترغب هذه الجهة في تطبيقها.

- أهمية مذكرة السياسة التشريعية.

تتمثل أهمية هذه المذكرة في كونها تحدد الطريق الذي يسلكه الصائغ وذلك ضمن أطر السياسة التشريعية والتي ترغب أي جهة من الجهات في تطبيقها. وهذه المذكرة هي التي تعطى للصائغ كافة العناصر المتعلقة بالتشريع وبالتالي هي تعطى صورة متكاملة للتشريع المزمع سنه أو تشريعه فمن ثم يجب أن تتضمن في متنها مجموعة من النقاط المتمثلة في الآتي :

(أ) تحديد المشكلة المراد حلها :

لكي نستطيع أن نتفهم ويتفهم الصائغ على وجه خاص الموضوع الذي يرمى إليه التشريع والذي نحن بصدد صياغته عليه أولاً أن يتفهم طبيعة المشكلة التي أدت إلى اقتراح إقامة هذا التشريع .

وإذا لم تستطع الجهة المرسله لطلب إقامة التشريع أن توضح طبيعة المشكلة في المذكرة ووجدت صعوبة في صياغة المشكلة في متن المذكرة . فعلى هذه الجهة أن ترفق أي مستندات أو أوراق تبين خلفية المشكلة وترى هذه الجهة أن هذه المستندات تساعد الصائغ على فهم المشكلة .

(ب) الأهداف التي يرمى إليها التشريع المقترح .

يجب على الصائغ أن يتعرف على جميع الأهداف التي يرمى إليها التشريع بوضوح وشمولية حتى يتمكن من صياغة التشريع وذلك في قالب يحقق هذه الأهداف .

(ج) الوسائل التي بواسطتها يتم تنفيذ التشريع .

لكي نستطيع أن نحقق الأهداف التي يرمى إليها التشريع لا بد من إيجاد الوسائل التي سوف تعمل على تحقيق تلك الأهداف والمتمثلة في الإجراءات الإدارية والتي تشمل على تحديد الهيئات والجهات التي سوف يوكل لها تنفيذ التشريع . وكيفية الإدارة بهذه المؤسسات والصلاحيات والواجبات وذلك فيما يتعلق بموضوع القانون .

(د) ضمان التطبيق في المجال العملي .

يجب أن نؤكد على أن التشريع يوضع لكي يطبق وينفذ وبالتالي يجب أن يتضمن من الضمانات ما يكفل تطبيقه سواء كان ذلك بترتيب جزاءات أو تعويضات مدنية والجهة المعنية بإرسال المذكرة هي تلك الجهة التي يقع على عاتقها تحديد كافة الضمانات التي ترى أنها سوف تحقق النجاح في تنفيذ التشريع وتحقيق أهدافه .

(هـ) الفترة الزمنية الواجبة للصياغة .

يجب أن يحدد في المذكرة الفترة الزمنية اللازمة لصياغة التشريع فهذه الفترة توضح للصائغ درجة الاستعجال في الصياغة مما يمكنه من وضع أولويات لصياغة التشريعات المطلوبة ومن ثم وضعها في جدول زمني يتم العمل في إطاره .

(و) التأثير على التشريعات النافذة .

يجب أن تحتوي المذكرة على معلومات توضح درجة تأثير التشريع عند دخوله حيز النفاذ على التشريعات التي تم تطبيقها (النافذة) سواء كان ذلك

بالإلغاء أو التعديل . فإذا كان المراد من التشريع هو إلغاء مجموعة من التشريعات واستبدالها بتشريعات جديدة فيجب تحديد التشريعات المطلوب إلغاؤها أولاً . وإذا كان المراد تعديل تشريع نافذ فيجب توضيح المواد التي يتضمنها التشريع المطبق والمراد تعديله بوضوح .

(ز) التأثير على الظروف القائمة .

يجب أن تتضمن مذكرة السياسة التشريعية معلومات شاملة على مدى تأثير التشريع ذلك عند دخوله حيز النفاذ على الظروف القائمة وخاصة فيما يتعلق بالمراكز القانونية في حالة إلغاء أو تعديل تشريع .

(ك) الإشارة إلى الاتفاقيات الدولية .

يجب أن نحدد في المذكرة جميع الاتفاقيات الدولية والمبرمة مع الدول الأخرى . فالإشارة إلى الاتفاقيات المترجمة توفر على الصائغ التشريع الوقت والجهد والذي سوف يبذله للبحث عنها (الاتفاقيات الدولية) وما يتطلب ذلك من إرسال مذكرات بخصوص هذه الاتفاقيات . وبالتالي توفير الوقت على أعضاء المجلس التشريعي والجهد الذي قد يبذلونه في تعديل القانون لاحقاً ليتماشى معها .

(ع) بيان تكلفة التشريع .

يجب أن نضع في الاعتبار ونوضح للصائغ أنه توجد مخصصات مالية لدى الخزينة العامة وذلك من أجل تطبيق التشريع المطلوب صياغته وذلك عندما تكون للاعتبارات المالية في تطبيق هذا التشريع أهمية فإذا لم يكن هناك مخصصات مالية لدى الخزينة العامة يعنى هنا أن جهد الصائغ ووقته يضيع هباءً .

ثانياً : المذكرة الإيضاحية

- المقصود بالمذكرة الإيضاحية والهدف منها.

يقصد بالمذكرة الإيضاحية ذلك الملخص الذى يرفق مع مشروع القانون والذى يوضح بشكل عام أسباب وجود هذا القانون والهدف منه وتأثير ذلك القانون على الأوضاع العامة . والهدف الرئيسى من تلك المذكرة الإيضاحية هو تمكين أعضاء المجلس التشريعى من فهم مجمل موضوع مشروع القانون . وهنا نلاحظ أن دور المذكرة الإيضاحية ينتهى بصدور القانون ولا تلعب المذكرة الإيضاحية دوراً فعالاً فى تفسير القانون وذلك بعد إصداره ونشره رسمياً فى الجريدة الرسمية العامة .

ثالثاً : المذكرة التفسيرية

- المقصود بالمذكرة التفسيرية.

تهدف هذه المذكرة إلى تفسير مواد تشريع ما كل على حدة . وذلك من خلال تفسير المقصود بكل مادة والهدف منها والأسباب الواجب الأخذ بها وطرق مصادرها وما يقابلها فى القانون المقارن ويتجسد الهدف من استخدام المذكرة التفسيرية فى مساعدة مستخدمى القانون على فهم مواده . ونخص بالذكر هنا مساعدة هذه المذكرة السادة القضاة على تفسير القانون .

- مدى الحاجة إلى استخدام المذكرة الإيضاحية والمذكرة التفسيرية.

تبرز الحاجة إلى المذكرة الإيضاحية وذلك داخل إطار كل مشروع قانون لكون هذه المذكرة تلعب دوراً أساسياً فى مساعدة أعضاء المجلس التشريعى على فهم أى قانون بشكل إجمالى وبوضوح وسهولة .

كما تذهب الحاجة إلى استخدام المذكرة التفسيرية فى كونها تعمل على توضيح طبيعة موضوع القانون ومدى الحاجة إلى تفسير هذا القانون وهنا يجب

أن نؤكد على أنه ليس معنى وجود مذكرة تفسيرية مع مشروع القانون يلغى وجود مذكرة إيضاحية . . فبرغم من تقابل تلك المذكرتين في العديد من الجوانب إلا أنه يوجد ثمة اختلاف بينهما يعود أساساً للدور الذى تؤديه كل منهما فى توضيح ذلك القانون . ومن ثم يكون له دوراً كبيراً فى انعكاس أثره على أسلوب صياغة محتويات كل منهما . ومن هنا نؤكد على أن المذكرتين لا تخضع لعمليات الاقتراع (التصويت) وذلك من قبل أعضاء المجلس التشريعى . ولا يكون ما ورد بها ملزماً وخاصة من ناحية تفسير القانون . فكل من المذكرة الإيضاحية والمذكرة التفسيرية ما هما إلا وسيلتان لتفسير القانون . وبالتالي هما غير إلزاميتين وبالتالي لا يعتبران جزءاً أصيلاً فى متن القانون .

ويجب أن نشير إلى أنه ليس من الضرورى نشر المذكرة الإيضاحية فى الجريدة الرسمية مع القانون وذلك بعد صدوره . ولكن من الممكن نشرها مع مشروع القانون من خلال الصحف اليومية وذلك لإعلام أفراد المجتمع بفكرة التشريع وأهدافه . مما يساعد على زيادة التفاعل بين الشعب وأعضاء المجلس التشريعى . أما فيما يتعلق بعمليات نشر المذكرة التفسيرية فيجب نشرها مع القانون بعد إصداره وذلك من خلال الجريدة الرسمية على اعتبار أنها مصدر تفسيري تفصيلي لهذا القانون يساعد القائمين على هذا القانون على فهم مواده بسهولة وبوضوح . والنشر الرسمى له هو الوسيلة الرسمية لإعلام الكافة بهذا المصدر الهام فى التفسير . وهنا يجدر بنا الإشارة إلى أن الجهة المختصة بصياغة المذكرتين هى تلك الجهة المختصة بصياغة القانون لأنها تملك من الخبرة ما يمكنها من إبراز محتويات كل من المذكرتين بشكل يعكس بوضوح الهدف الذى ترمى وتسعى إليه الجهة المطالبة بتحقيق القانون .

الاعتبارات الواجب مراعاتها عند كتابة محتويات مذكرة السياسة التشريعية:

يجب أن نراعى مجموعة من الاعتبارات وذلك عند محاولتنا صياغة مذكرة السياسة التشريعية وذلك من أجل تسهيل توصيل المعلومات إلى الصائغ حيث من الأجدى اتخاذ الاعتبارات الآتية :

١ - الكتابة بأسلوب وصفى وبلغة واضحة ومباشرة لا تحتوى على أية اصطلاحات فنية متخصصة ، وإذا لزم استعمال اصطلاحات فنية فى تشريعات محددة . فعلى الجهة التى أرسلت المذكرة الأخذ بصورة جادة أن الذى يقوم بصياغة التشريع غير متخصص فى موضوع التشريع ، وأنه ليس على دراية كاملة بجميع الاصطلاحات المتعلقة بموضوع التشريع .

٢ - يجب أن يكون هناك ثبات وتوحيد فى جميع الاصطلاحات التى تدل على مفهوم محدد ومعنى قائم فى متن التشريع . فإذا حدث أى تغيير فى استعمال هذه الاصطلاحات قد يجعل الصائغ يفسر التعليمات بصورة مختلفة وغير متفقة مع الطريقة الواجب صياغتها بها .

٣ - يجب كتابة المذكرة على نموذج خاص بذلك تتضمن عنواناً بكافة المحتويات اللازم أن تتضمنها المذكرة فهذا الأسلوب يوصل المعلومات التى تتضمنها محتويات المذكرة إلى الصائغ بشكل واضح ومباشر ومحدد .

٤ - يجب تجنب إقامة ما يسمى بمسودة التشريع وذلك من أجل تقديم المعلومات فهذا الأسلوب يوصل التعليمات إلى الصائغ بأسلوب غير مباشر مما يستنفذ منه وقتاً وجهداً كبيراً لفهم موضوع التشريع المقترح .

- الاعتبارات الواجب مراعاتها عند كتابة محتويات المذكرتين الإيضاحية والتفسيرية:

الالتزام بتقديم وصف عام ومختصر لمحتويات مشروع القانون وذلك من خلال المذكرة الإيضاحية فوظيفة المذكرة الإيضاحية تسهيل تعريف القانون بشكل عام وبصورة مجملية وليس بشكل تفصيلى . أما عند صياغة المذكرة التفسيرية فيجب أن تكون مفصلة .

مراعاة أن يكون الشكل الذى يتم من خلاله وصف محتويات المذكرة الإيضاحية محايداً . حيث أنه إذا خالف ذلك وأصبح الوصف غير محايد قد يؤدى ذلك إلى جعل عضو المجلس التشريعى يميل إلى تبني موقف ما قد يكون

فى صالح أو لغير صالح مشروع القانون . ولكن هذا يختلف بدوره فى المذكرة التفسيرية لأن هذه المذكرة بطبيعتها محايدة لأنها تتعلق بتفسير كل مادة على حدة .

والتعبير عن الوصف فى المذكرة الإيضاحية يجب أن يكون واضحاً وهذا بدوره لن يتحقق إلا من خلال استخدام عبارات واصطلاحات مألوفة لدى القارئ العادى . من هنا فمن الأفضل تجنب استعمال الاصطلاحات القانونية أو الفنية المتخصصة . وهذا ينطبق أيضاً على المذكرة التفسيرية . حيث تلزم تفسير المواد بوضوح وبصورة ميسرة وباستعمال عبارات واصطلاحات بسيطة ومتداولة ويسهل فهمها^(١) .

(١) المذكرات السياسية، راجع فى ذلك ، دليل الصياغة التشريعية، مجلس الشورى، القاهرة .

المبحث الخامس

كيفية صياغة التشريعات (١)

المطلب الأول: وحدة بداية التشريع

١ - نطاق العنوان . عنوان التشريع إذا كان معدلاً يجب أن يشابه عنوان التشريع الأصلي ويخرج عن هذا النطاق في هذه الخاصة عناوين التشريعات المعدلة والتشريعات الثانوية .

٢ - عناصر العنوان : يجب أن يحتوى العنوان على العناصر التالية :

(أ) مصطلح (لفظ) يدل على نوع التشريعات .

(ب) عبارة مختصرة وواضحة تعكس بشكل وصفى موضوع التشريع (القانون) .

(ج) رقم مسلسل يدل على ترتيب القانون بالنسبة للقوانين السابق إصدارها ونشرها في السنة الميلادية التي سينشر فيها رسمياً .

(د) تحديد السنة الميلادية التي سوف ينشر فيها التشريع رسمياً .

٣ - شكل عنوان التشريع :

(أ) يكتب اللفظ المبين لنوع التشريع المراد إصداره والعبارة المختصرة الموضحة لموضعه على التوالي في سطر واحد وخط لونه داكن ومختلف أكبر من الحجم في الخط المستعمل في كتابة الأحكام الواردة بالقانون .

(ب) يكتب رقم القانون بين قوسين ثم يليه مباشرة سنة إصداره الميلادية وذلك في سطر واحد يقع مباشرة أسفل السطر الذى تم فيه كتابة نوع التشريع

(١) راجع فى ذلك بصورة تفصيلية ، دليل الصياغة التشريعية، مجلس الشورى، القاهرة .

وبخط أسود داكن وأصغر من الخط المستخدم في كتابة الأحكام الواردة بالتشريع (القانون).

(ج) يجب وضع السطران سالفا الذكر في منتصف الصفحة تماماً .

مثال :

قانون الدفاع المدني
رقم (٣) لسنة ١٩٩٩

(٤) تجنب استعمال ألفاظ محددة .

هناك مجموعة من الألفاظ يجب على الصائغ تجنب استخدامها في عنوان التشريع المراد إصداره . مثل كلمة «بخصوص» أو «تنبأت» لأنها تحد في مجال اختصاره وفي نفس الوقت تؤدي إلى غموض المعنى حيث قد توضح للقارئ أن التشريع (القانون) قد يتخصص ويتعلق بجانب واحد من جوانب موضوعه وليس بموضوعه الإجمالي . كما أن استخدام مثل هذه الألفاظ لا يؤدي إلى استقامة المعنى .

مثال :

لا يستقيم المعنى لعنوان «قانون العقوبات» أن يكتب بهذه الصورة

«قانون بشأن العقوبات»

لا يستقيم المعنى لعنوان قانون الدفاع المدني أن يكتب بهذه الصورة

«قانون بخصوص الدفاع المدني»

المطلب الثاني: الديباجة**١ - أهمية الديباجة**

تكمن أهمية الديباجة بصورة أساسية في كونها تعطى التشريع هوية رسمية محددة حيث أنها هي التي تثبت الولادة الشرعية له فالتشريع الذي يصدر من قبل جهة غير منوطة بإصداره يعتبر غير شرعى . ويكون هذا التشريع عرضة للطعن فيه بعدم دستوريته^(١) . ومن هنا فإن التشريع يفقد ثقة أفراد المجتمع فيه ، ومن ثم يقلل من مجال احترامهم وتطبيقهم لهذا التشريع وهنا يحدث الاختلاف بين الهدف الذي وجد التشريع له وبين مجال تطبيقه .

٢ - نطاق الديباجة

نطاق الديباجة في هذه الفقرة لا يتعلق بديباجة التشريعات الثانوية .

٣ - موقع الديباجة

موقع الديباجة يتبع مباشرة عنوان التشريع .

٤ - عناصر الديباجة

ديباجة القوانين تحتوى على عدد من العناصر وجب على الصائغ للتشريع أن يستخدمها بشكل ثابت حتى تكون الديباجة موحدة بين جميع القوانين .

أ - صاحب الصلاحية في إصدار التشريعات

هو ذلك الشخص الذى يمنحه الدستور الحق فى إصدار القوانين وهذا الشخص هو رئيس الدولة أو من هو فى حكمه .

ب- السند القانونى فى صلاحية الإصدار

هو ذلك النص المتضمن فى الدستور والذى يعطى الحق لصاحب الصلاحية فى الإصدار صلاحية إصدار القوانين و سن التشريعات ويجب أن يدرج رقم المادة

(١) ويتم الحكم بعدم دستورية تشريع أو قانون من خلال أحكام المحكمة الدستورية العليا .

المحتوية على هذا السند القانوني في الديباجة . مع ملاحظة أنه يجب مراعاة أن يدرج قبل رقم المادة لفظ يدل على أنه تم الاستناد إليها عند إصدار القانون .

(ج) التشريعات ذات العلاقة بالقانون

وهذه النقطة متعلقة بأنها توضح الأسس التي بنى عليها القانون وجذور هذا القانون إذا كان له جذور .

(د) الجهة ذات الصلاحية في إقرار القانون

وهي تلك الجهة التي يعطيها الدستور صلاحية إقرار القانون وذلك قبل إصداره وهي غالباً ما تكون الجهة التي تمثل الشعب والمنتخبة من قبله (المجلس التشريعي) .

(هـ) عبارة الإصدار

وهي تلك العبارة التي تدرج في آخر الديباجة وتبين أمر صاحب الصلاحية والذي له الحق في إصدار القانون .

٥ - شكل الديباجة

توضع العبارات الموضحة لعناصر الديباجة والسالفة الذكر في سطر مستقل عن الآخر حيث ترتب الأسطر على التوالي وتوضع على الجهة اليمنى من الصفحة وذلك كالمثال التالي :

رئيس

استناداً إلى الصلاحيات المخولة له بموجب المادة (.....) من ، بعد الإطلاع على القانون وتعديلاته المعمول به في ، وعلى قانون وتعديلاته المعمول به في ،

وبناء على ما أقره المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة بتاريخ .. / .. / ..

أصدرنا القانون التالي

المطلب الثالث: وحدة مقدمة التشريع

١ - موقع الوحدة والخصائص العاملة

تتبع هذه الوحدة في موقعها الدياجة الواردة في وحدة البداية . وهذه الوحدة تتميز بمجموعة من الخصائص .

أ - تتكون هذه الوحدة من مجموعة من التعاريف والأحكام العامة التي تتعلق بموضوع التشريع بصورته الإجمالية وتمهد غالباً لما يسرد في جميع وحداته الأخرى .

ب- يبدأ ترقيم أحكام التشريع ابتداءً من هذه الوحدة . حيث يستمر الترقيم بعد ذلك متتابعاً ومتسقاً مع سائر الأحكام وحتى آخر حكم يرد في وحدة خاتمة التشريع . حيث يطلق على كل حكم اصطلاح «مادة» .

ج- إذا تم وضع أحكام هذه المادة في قسم مستقل فإن مضمونها يتعلق بكل وحدة من الوحدات الأخرى . ولا يصح بصورة أو بأخرى التعامل معها كوحدة مستقلة عن باقى وحدات التشريع .

(٢) مكونات الوحدة .

تتكون وحدة مقدمة التشريع من مجموعة من المواد ويرجع تقدير استعمال معظم هذه المواد إلى تقدير صائغ التشريع والمتمثلة في التعاريف ونطاق تطبيق التشريع والأحكام العامة .

(٣) التعاريف

(١) أهمية التعاريف

لمادة التعاريف أهمية كبرى ولذلك يتم ورودها في التشريعات للأسباب الآتية:

- تساعد في عمليات الاختصار وتجنب التكرار في التشريع .

- تساعد على وجود حالة من الثبات فى استخدام واستعمال العبارات والكلمات وذلك عند بروز الحاجة إلى استخدام مثل هذه العبارات والكلمات .
- تساعد على ضبط المعنى وتحديد به بصورة قطعية وهو ذلك المعنى المقصود فى الكلمة أو العبارة الوارد ذكرها فى التشريع حيث يجب ألا يترك مجالاً لمستخدمى التشريع لفهم المعنى بصورة مغايرة للمعنى الذى يقصده التشريع .
- توضيح المعنى والذى قد يتعلق بمصطلح غير متعارف عليه .

(ب) مجال إدراج مادة التعاريف وموقعها :

يجب أن نؤكد على أن إدراج مادة التعاريف اختياري ويعود إقرار موقع إدراج هذه المادة إلى تقدير صائغ التشريع وفق ما يراه مناسباً لمدى الحاجة إلى إدراجها . حيث يجب أن يتم مراعاة عدم إدراج مادة التعاريف إلا إذا كان هناك حاجة ملحة لذلك . حيث أنه بالرغم من أهمية هذه المادة إلا أنه عند عدم لزومها قد تؤدي إلى زيادة فى التعقيد فى تفسير التشريع . وإذا كانت هناك حاجة إلى إدراج مادة التشريع فيجب وضعها فى أول مادة فى التشريع .

(ج) صيغة استهلال مادة التعريف :

هناك صيغة ملائمة ومناسبة لاستهلال مادة التشريع وهى يكون «لكلمات والعبارات الواردة فى هذا» [يكتب نوع التشريع] ، المعانى المخصصة لها أدناه إذا لم تدل القرينة خلاف ذلك .

مثال :

مادة (.....)

تكون الكلمات والعبارات الواردة فى هذا القانون المعانى المخصصة لها أدناه
مما لم تدل القرينة على خلاف ذلك

الوزير : وزير الإسكان والمجتمعات الجديدة

الرئيس رئيس مجلس الإدارة

(د) أبرز أساليب التعريف

(١) الأسلوب المحدد ، وهو ذلك الأسلوب الذى يستخدم لتحديد معنى كلمة أو عبارة دون تغيير معناها العادى .

مثال :

* الأجر : هو ما يتقاضاه العامل من صاحب العمل بموجب عقد عمل شفوى أو كتابى .

(٢) الأسلوب المضيّق : وهذا الأسلوب يُلجأ إلى استخدامه فى حالة أن نريد تضيق المعنى العادى لكلمة أو عبارة .

أمثلة :

* الفواكه : هى الفرولة والمانجو والموز .

* قاض : قاضى الصلح .

(٣) الأسلوب الموسع : وهذا الأسلوب يستخدم لتوسيع المعنى العادى لكلمة أو عبارة ، وذلك من خلال إضافة معنى آخر جديد لايشمله المعنى العادى للكلمة أو العبارة .

أمثلة :

* دار : يشمل لكل منزل أو قسم من منزل أو بناية أو أى إنشاء آخر سواء كان قائماً كله أو بعضه فوق الأرض أو تحت الأرض . ويقيم فيه الناس أو يشغلونه ليلاً أو نهاراً سواء كانت تتوافر فيه المنفعة فى السكن أو لا .

* مطعم : وهو يشمل كل مكان يعد لتجهيز وتقديم المأكولات أو المشروبات لعامة الناس بما فى ذلك البارات والنوادى الليلية والمقاهى .

(٤) الأسلوب المختصر : وهو ذلك الأسلوب الذى يستخدم فى اختصار عدد الكلمات المستعملة للتعبير عن أسماء وألقاب طويلة .

مثال :

* الوزير : وزير التنمية المحلية .

(هـ) أبرز ضوابط التعاريف

هناك مجموعة من الضوابط يجب على الصائغ مراجعتها والتأكد منها وذلك عند إدراج مادة التعاريف وتمثل هذه الضوابط فى :

- (١) مراعاة الاهتمام بتعريف كلمة أو عبارة يتكرر استعمالها فى التشريع .
- ٢ - تجنب إدراج تعريف يكون غريباً عن المعنى المقصود والمتعارف عليه لكلمة أو عبارة محددة مثل لا يجوز تعريف كلمة صلب بمعنى يشتمل على السوائل .

٣ - عند تعريف كلمة أو عبارة يجب أن يكون هناك ثبات على هذه الكلمة أو العبارة وفق التعريف المبني لهذه الكلمة أو العبارة فى مادة التعريف .

(و) نطاق تطبيق التشريع :

- ١ - المقصود بنطاق تطبيق التشريع يهدف نطاق تطبيق التشريع إلى تحديد مجال نفاذ التشريع . وذلك من خلال تحديد نفاذ التشريع بالنسبة لفئات معينة من الأشخاص أو أنواع محددة من الهيئات والمؤسسات أو الهيئات أو أى مكان محدد .

أمثلة :

مادة (٥)

(١) ينحصر تطبيق هذا القانون على الأفراد فى الفئات التالية :

أ - الذكور من الفئة السنية ٢٠ - ٣٠ .

ب - الإناث من الفئة السنية ٢٠ - ٢٥ .

(٢) مادة (٤)

تطبق أحكام هذا القانون على الشركات التي تمارس الأعمال التجارية ولا تشمل الشركات المدنية .
وهكذا في الأمثلة القانونية التي يتم من خلال ورود مجموعة من المواد التي توضح المقصد العام من تحديد نطاق تطبيق التشريع .

٢- موقع مادة النطاق وأهميتها

توضع مادة النطاق في موقع يلي مباشرة مادة التعاريف . حيث يعتبر المغزى من هذه المادة في كونها تعرف مستعملى التشريع بمجال تطبيقه عليهم في البداية حيث يغنيهم ذلك عن قراءة التشريع . إذا تبين لهم أنه لا ينطبق عليهم وبالتالي يوفر عليهم الجهد والوقت .

٣ - مجال إدراج مادة النطاق

إدراج هذه المادة في التشريع اختياري ويرجع ذلك إلى حرية الصائغ في إدراج المادة أو عدم إدراجها . حيث لا توجد أهمية لإدراج المادة في التشريع إلا إذا ثبت ذلك فعلاً . وهذا بالضرورة يرجع إلى تقدير الصائغ .

(ز) الأحكام العامة

(١) المقصود بالأحكام العامة وأهميتها .

يقصد بالأحكام العامة جميع المواد الواردة في التشريع ومتضمنة أحكاماً تنظم مسائل التشريع بمجمله . وتكمن أهمية الأحكام العامة في كونها تجنب الصائغ التكرار في متن التشريع . والمثال التالي يوضح المقصود من ذلك .

مثال

* من المحتمل أن يرد في قانون الهيئات التجارية النص كالتالي :

مادة (٥)

يرجع فى تفسير هذا القانون إلى أحكام قانون التجارة والعرف التجارى وأحكام القانون المدنى واجتهاد الفقه والقضاء بالقدر الذى لا يتعارض وصراحة النص مع هذا القانون .

(٢) مجال إدراج الأحكام العامة وموقعها :

يعتبر مجال إدراج هذه المواد اختيارياً ويرجع ذلك إلى تقدير الصائغ الشخصى وخاصة إذا كانت هذه المواد تتضمن أحكاماً اختيارياً وتلى هذه المواد المادة أو المواد التى تأتى بأحكام عامة والتى يكون فى موقعها المادة المتعلقة بنطاق تطبيق التشريع .

المطلب الرابع : وحدة متن التشريع .

١ - مكونات الوحدة

تكون هذه الوحدة من مجموعة المواد التي تتضمن الأحكام الجوهرية التي تم فرزها فيما سبق وذلك عند تصميم الخطة ، وهذه الأحكام تختلف من تشريع إلى آخر تبعاً لموضوع كل تشريع ولكن نستطيع أن نقسمها بشكل عام إلى :

- أحكام موضوعية ، كالأحكام التي يتم من خلالها إنشاء هيئة ما ، وكافة الأحكام التي توضح الحقوق والواجبات والمستويات .

- أحكام إدارية أو إجرائية : وهى تلك الأحكام التي توضح وتنسق كيفية إدارة الهيئات . وتنسق كيفية الحفاظ على الحقوق وحمايتها والإجراءات الواجب القيام بها لأداء الواجبات والالتزامات والضمانات الكفيلة لتنفيذها .

٢ - معايير ترتيب المواد داخل التشريع

هناك مجموعة من المعايير لترتيب المواد فى التشريع ومن الضرورى الالتزام بها لأنها تساعد الصائغ على عرض محتويات التشريع بشكل منطقى مسلسل ومن ثم توصيلها إلى مستخدمى التشريع بشكل مبسط وميسر وبصورة مفهومة ، ومن ثم يتم تطبيق ما ورد فيه من أحكام . وبالتالي يتحقق الهدف الأساسى فى التشريع . حيث أن التشريع يوجد لينفذ وهذه المعايير متمثلة فى الآتى :

أ - التدرج فى ترتيب مواد التشريع حسب موضوعها وأهميتها ، فالأهم يكتب قبل الأقل أهمية .

ب- التدرج فى ترتيب المواد حسب عمومية موضوعها . حيث يجب أن تكتب المواد التى تأتى بحكم عام قبل المواد التى تأتى بحكم خاص .

ج- ترتب المواد المتضمنة لحكم أساسى قبل المواد المتضمنة لحكم استثنائى .

د- ترتيب المواد التى تأتى بحكم موضوعى قبل المواد التى تتضمن حكم إدارى أو جزائى .

هـ- التدرج فى ترتيب المواد وفقاً لمنظور ومستخدمى التشريع . ومن ثم ترتيبها حسب تسلسل مسارها الزمنى كما يتم تسلسلها فى الواقع العملى .

٣ - نطاق استعمال معايير ترتيب المواد .

يجب هنا أن نشير إلى أنه لا ينحصر استعمال هذه المعايير فى إطار ترتيب مواد التشريع التى تحتوى على أحكام جوهرية فقط بينما يجب تطبيقها عند ترتيب جميع مواد التشريع وكذلك عند ترتيب جميع الجمل القانونية فى كل مادة . وكذلك عند ترتيب الأقسام أو ترتيب المواد داخل الأقسام .

٤ - ترتيب المواد فى الأقسام .

أ - المقصود بالترتيب فى أقسام .

يقصد بهذا الترتيب هو جمع المواد ووضعها فى صورة مجموعة يشكل كل مجموعة منها موضوعاً أو قسماً مستقلاً بذاته ومستقلاً عن القسم الآخر و مترابط معه فى الوقت ذاته . حيث تقرأ محتويات هذه الأقسام كوحدة واحدة مترابطة وتحمل الأقسام عناوين مختصرة تعكس جوهر المواد المتضمنة فيها .

ب- إيجابيات الترتيب فى أقسام .

هناك العديد من المميزات الإيجابية التى تبرز نتيجة الترتيب فى أقسام وخاصة فيما يتعلق بالتشريعات الطويلة .

- تعطى لمستعملى التشريعات المرونة والسهولة فى التوصل إلى الأحكام التى يبحثون عنها فى التشريع دون الحاجة إلى الانتقال من مادة إلى أخرى للعثور عليها وذلك من خلال القراءة السريعة لعناوين الأقسام .

- يسهل هذا الترتيب الإشارة إلى مجموعة المواد التى يتضمنها التشريع وهذا ينطبق بشكل كبير على الصائغ وذلك عندما يحتاج إلى الإشارة لمواد محددة ومتعددة فى التشريع . فبدلاً من تعداد المواد المادة تلو الأخرى فإنه يسير فقط إلى الأقسام التى تتضمن تلك المواد .

ج- مدى الحاجة إلى ترتيب أقسام

الحاجة إلى الترتيب فى أقسام خاصة فى المراحل الأولى والمكررة لصياغة التشريعات وهى تلك المرحلة التى يتم فيها تصميم الخطة . ولكن إذا انتقل الصانع إلى وضع مجموعة الأحكام الجوهرية داخل متن التشريع فإنه يظهر بوضوح مدى الحاجة إلى ترتيب هذه المواد فى أقسام مستقلة . وبصورة تمثل شكلاً مترابطاً ومضموناً متماسكاً . فالأحكام تبين طول التشريع من جهة وطبيعة هذا التشريع من جهة أخرى . وهما العاملان الأساسيان اللذان يؤثران فى اتخاذ القرار . ولكن ليس من الضرورى أن يتوافر هذان العاملان فقط حيث أنه من الممكن أن توجد تشريعات قصيرة مصاغة بطريقة تفتقد إلى ترتيب الأقسام ومن ثم توصل بسهولة طبيعة التشريع وما يتضمنه من أحكام ومواد لمستخدمى ذلك التشريع .

(د) التأكيد على وضعية وحدتى مقدمة وخاتمة التشريع

إذا كان هناك تأكيد على وضع المواد التى تتضمن أحكاماً جوهرية فى أقسام فيجب التنبية على ضرورة وضع المواد التى تشكل وحدتى مقدمة التشريع وخاتمة التشريع فى أقسام مستقلة بذاتها .

(هـ) التأكيد على سلبيات الترتيب فى أقسام

هناك العديد من السلبيات التى تبرز عند الترتيب فى أقسام وأهمها :

- تعقيد تركيب التشريع .
- صعوبة الربط بين أقسامه .
- صعوبة اختيار قوانين تدل على محتوى كل قسم .

(و) ضوابط الترتيب فى أقسام

هناك العديد من الضوابط التى يجب على الصانع مراعاتها وذلك عند الترتيب فى أقسام وهى كالتالى :

- مراعاة المستوى المعقول للأقسام : حيث يجب ألا يتجاوز المستويات التالية :

- الكتاب : وهو المستوى الأعلى فى الأقسام . ويتكون الكتاب من عدد من الأبواب يحمل كل كتاب عنواناً يعكس مضمون عناوين الأبواب التى يتكون منها .

- الباب : ويتكون من عدد من الفصول ، ويحمل كل باب عنواناً يعكس مضمون عناوين الفصول التى يتكون منها .

- الفصل : ويتكون من مجموعة متناسقة متجانسة من المواد، ويحمل كل فصل عنواناً يعكس جوهرية المواد المتضمنة فيه .

- ترقيم الأقسام وفقاً لنمطية محددة.

- يرقم كل كتاب وباب وفصل بالتسلسل بالنسبة لغيره من مستوى التقسيم ذاته ويعبر عن رقم كل مستوى تقسيم بالحروف وليس بالأرقام العديدة ويحظر استخدام واستعمال علامات ترقيم نحوية كالأقواس .

- يكتب نوع القسم ورقمه فى وسط الصفحة بنوع الخط المستعمل لكتابة الأحكام ولكن بحجم أكبر وبلون أغمق .

- عنونة الأقسام وكتابتها وفقاً لنمطية محددة.

- يجب أن يحمل كل قسم رئيسى عنواناً يعكس جوهر عناوين الأقسام المتفرعة منه ، ويعبر هذا العنوان عن مضمون المواد التى يحتوى عليها كل قسم .

- يكتب العنوان تحت كل قسم مباشرة وفى وسط الصفحة وبنفس نوع الخط وحجمه واللون المكتوب به عنوان القسم .

مثال:

الفصل الأول
تعريف وأحكام عامة

(ز) ترقيم المواد وتجزئتها.

(١) نطاق تطبيق الترقيم والتجزئة .

يسرى نطاق هذا الموضوع على كافة مواد التشريع ابتداء من وحدة مقدمة التشريع انتهاءً بآخر مادة في الخاتمة .

(٢) ترقيم المواد

- يبدأ ترقيم المواد في أول حكم يتم وروده في وحدة مقدمة التشريع ويستمر التسلسل في الترقيم حتى آخر حكم يرد في وحدة خاتمة التشريع .
- يُعبر عن رقم كل مادة بعدد يُكتب بين قوسين ، ويوضع إلى يسار كلمة «مادة» وتوضع كلمة «مادة» ورقمها في وسط الصفحة بخط غامق .

(٣) تجزئة المواد

- عند ظهور صعوبة التوصل إلى فهم الفكرة الأساسية التي تتكون منها المادة وذلك من خلال تركيب الجمل فإنه يمكن في هذه الحالة تجزئة المادة إلى فقرات وتجزئة الفقرات إلى بنود . وعلى أن يكون هناك ربطاً لغوياً بين الفقرات والبنود حيث تكون في مجموعها فكرة واحدة متكاملة .
- يتم ترقيم الفقرات والبنود كما يلي :

الفقرات : تحمل أرقاماً متسلسلة ضمن كل مادة، ويعبر عن كل رقم بالأعداد ويلى كل عدد العلامة الآتية (-) .

البنود : ترقم الحروف تبعاً للأبجدية العربية، ويلى كل حرف شرطة قوس () على أن يكون موقع بداية البند إلى الداخل قليلاً عن موقع بداية الفقرة .

مثال :

مادة ()

١ - تمحى العقوبات التأديبية التى توقع على موظف ما بانقضاء المدد التالية :

(أ) ستة أشهر فى حالة التنبيه أو اللوم أو

(ب) سنة فى حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام أو . . .

(ج) ستان بالنسبة إلى العقوبات الأخرى فيما عدا

٣ - بالنسبة لغير شاغلى الوظائف العليا يتم المحو فى الحالات المذكورة فى الفقرة (١) بقرار من الجهة المختصة .

المطلب الخامس: وحدة خاتمة التشريع

- تعريف عام ونطاق الوحدة.

١ - يجب أن نؤكد على أن هذه الوحدة يتحدد موقعها باتباعها وحدة متن التشريع ، وتنتهى فى هذه الوحدة مواد التشريع ، وإذا رتبت مواد التشريع فى أقسام، فمن المفضل أن يُعنون القسم المتعلق بهذه الوحدة «بالأحكام الختامية» على أساس أن التشريع يختتم بها .

٢ - تتباين طبيعة مواد هذه الوحدة من تشريع إلى آخر .

٣ - تشتمل أيضاً هذه الوحدة على توضيح لمسائل شكلية رسمية يجب أن تدرج بعد نهاية آخر مادة من مواد الأحكام الختامية .
- الإلغاء .

هو ذلك الحكم المتضمن فى مادة ما . ويبين أن التشريعات النافذة والمتعلقة بموضوع التشريع قد تم إلغاؤها وتبرز الحاجة إلى استعمال هذه المادة بصورة كبيرة عندما يكون التشريع المراد تطبيقه وضع لكى يحل محل تشريع قائم .

- الحاجة إلى الإلغاء :

هنا يجب أن نشير إلى أن الحاجة إلى الإلغاء تتضح عندما يلزم التحديث وملائمة تشريع ما مع الظروف الجديدة أو إحداث تعديلات مكثفة عليه، فيصعب فهمه، وأهم الحالات التى تتضح فيها أهمية الإلغاء حالة تعدد التشريعات التى تتناول موضوعاً واحداً .

- إتباع أسلوب الإلغاء الصريح :

هنا أيضاً يجب أن نؤكد على أنه فى حالة الإلغاء يجب أن تكون بشكل صريح ومباشر وبوضوح تام، بحيث يُذكر عنوان كل تشريع نافذ يتم إلغاؤه بموجب التشريع محل الصياغة وذلك بعد نفاذه .

أمثلة على ذلك :

- المادة (٣٠) من قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٧ بشأن الدفاع المدني :

«يلغى العمل بأحكام قانون الدفاع المدني رقم (١٣) لسنة ١٩٥٩ المعمول به في محافظات جمهورية مصر العربية».

- تجنب الإلغاء الضمني .

يجب أيضاً الإشارة إلى أنه من المهم جداً تجنب الإلغاء الضمني مثل استعارة عبارة (يلغى كل حكم يتعارض مع هذا القانون) حيث سوف يؤدي هذا الاستعمال إلى حدوث عبء البحث عن الأحكام المتعارضة مع القانون على مستعملي التشريع . وبالتالي يصعب عليهم استعماله . وهذا بالتالي يتعارض مع الهدف من عملية الصياغة .

كما أن الألغاء الضمني قد يؤدي إلى التباين القضائي عند تفسير الأحكام القانونية حيث أنه قد تظهر حالات لا يكون فيها التعارض بين الأحكام واضحاً فيصعب عندها تطبيق هذا المبدأ . وبالتالي قد تؤدي هذه الصعوبة إلى تفسير لا يتناسب والهدف من الحكم الجديد .

- تجنب حدوث فراغ تشريعي .

يجب التنبيه على أنه في حالة إحلال تشريع محل آخر ألا يحدث فراغاً تشريعياً فعلى أنه من التسليم بأن الهدف من الإلغاء هو إيجاد تشريع يحل محل آخر بالكامل، إلا أنه يجدر التنبيه إلى أن التشريع الجديد لا ينتج عنه فراغ تشريعي .

المطلب السادس : وحدة الملاحق

- المقصود بالملاحق وموقعها.

يقصد بكلمة ملاحق ما يرفق مع التشريع من جداول ونماذج تسعى إلى توضيح ما ورد فيه، وتوضع في صفحات تلى في موقعها مكان وتاريخ الإصدار والتوقيعه.

- مجال استعمال الملاحق.

مجال استعمال الملاحق إختياري حسب الحاجة إليها لكن إذا أدرجت فتعتبر جزءاً في البنية العامة للتشريع . لا سيما أنه تجب الإشارة إليها في مواد التشريع .

- أهمية استعمال الملاحق.

تعتبر الملاحق من الإجراءات الهامة التي تساعد على توضيح التشريع، ومن ثم يسهل توصيل التشريع لمستعمليه . حيث أن هذه الملاحق تغني عن إدراج تفضيلات في المواد المتضمنة في التشريع، وبالتالي يختصر حجم التشريع ويسهل قراءته . وتجدر الإشارة إلى أن محتويات الملاحق لا تعتبر أقل أهمية مما ورد في مواد التشريع .

- طرق استعمال الملاحق.

(أ) الجداول .

من أهم الوسائل التي يتم فيها استعمال الجداول .

- المسائل المتعلقة بالتشريعات الملغاة بموجب التشريع محل الصياغة فإذا

كانت هذه التشريعات كثيرة العدد وإدراجها ضمن مادة الإلغاء سيأخذ حيزاً كبيراً فمن الأفضل وضعها في جدول يلحق بالقانون .

مثال:

الجدول المرفق بالقانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٥ بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية

- مسائل يحتاج عرضها وذلك من خلال وضعها فى قوائم، مثل المسائل التى تتعلق بتجديد رسوم أو أتعاب أو علاوات أو ضرائب أو فئات من الأشخاص أو أماكن أو وظائف، وما شابه ذلك.

(ب) النماذج.

- تستعمل النماذج حسب الحاجة إليها. فقد يحتاج التشريع لإيراد نموذج محدد يجب إتباعه وبدلاً من إدراج هذا النموذج ضمن المادة/المواد التى تشير إليه يدرج فى ملحق مع التشريع.

مثال :

- النماذج المرفقة بالقانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٨ بشأن دمج ومراقبة المعادن الثمينة.

(ج) ضوابط استعمال الملحق.

١ - يجب أن تتم الإحالة / الإشارة إلى الملحق فى مادة من مواد التشريع وأن يذكر رقم هذه المادة فى عنوان الملحق.

٢ - إذا كان هناك تعدد فى الملحق ، فيجب أن نجعل لكل منها رقماً مسلسلاً بالنسبة للآخر.

مثال :

المادة (٤/٥) من قانون الشركات رقم (٣٠) لسنة ١٩٩٠

«يوضع عقد التأسيس حسب صيغة أحد النماذج المبينة في الذيل الأول

الملحق بهذا القانون أو بصيغة تقرب منه . . .»

وعند إدراج الذيل (الملحق) المشار له بهذه المادة يذكر ما يلي :

الذيل الأول

الفقرة (٤) من المادة (٥)

نماذج عقد التأسيس

النموذج (أ)

عقد تأسيس شركة محدودة الأسهم

المبحث السادس أسلوب التعبير القانوني في صياغة التشريعات

تقديم:

يجب أن نؤكد على أن صياغة التشريعات الجيدة هي تلك الصياغة التي توصل التشريع إلى مستعمليه بنجاح . وهذا النجاح في التشريع لن يتحقق إلا من خلال توافر مجموعة من الشروط التي يجب على الصائغ أن يراعيها عند صياغته للتشريعات . وهذا بالضرورة يستدعي الوضوح في التعبير على كل ما يكتب في التشريع .

من هنا وفي السطور التالية سوف نتناول بالشرح والتفصيل أهم الاعتبارات التي يجب أن نضعها في الاعتبار عند صياغة التشريعات حيث أنه يجب أن تتوافر في الصياغة البساطة والتجديد وهذان العنصران أساسيان إذ يجب أن يجتمعا معاً، فالبساطة تتطلب الاقتصاد في استعمال الكلمات والتعبير بلغة مألوفة ومرتبة بشكل أنيق والتجديد في التغيير يتطلب اختيار الكلمات والعبارات التي تعبر عن المعنى المقصود بشكل دقيق ومباشر لا يؤدي إلى تداخل في الفهم والتأويل والتفسير .

المطلب الأول: الوضوح في التعبير عن الجمل والاصطلاحات

١ - اعتبارات الوضوح في صياغة الجمل.

(أ) صياغة جمل قصيرة.

من أجل الوصول إلى البساطة في التشريعات كعنصر أساسي من عناصر الوضوح في التعبير القانوني . من المهم جداً التعبير عن الأحكام القانونية بجمل قصيرة . حيث يجب أن نعبر عن كل حكم قانوني بأقل عدد من الكلمات حيث قد تؤدي الجمل الطويلة إلى غموض في المعنى ومن ثم يصعب على مستخدمى التشريع فهم المعنى والمقصود الذى يرمى إليه التشريع ، وهذه الصياغة لن تأتي إلا من خلال الآتى :

- التعبير عن الحكم القانوني بجملته قصيرة واضحة ، وتفصل بينها علامات ترقيم نحوية ، ومن ثم تعطى هذه الجمل عند قراءتها مع بعضها البعض فكرة واحدة مترابطة .

مثال:

المادة (٥) من قانون الاجتماعات العامة رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٠ :
«للمواطنين الحق في عقد الاجتماعات العامة بحرية ، ولا يجوز المس بها أو وضع القيود عليها إلا وفقاً للضوابط المنصوص عليها في هذا القانون»

- التعبير عن الحكم القانوني وذلك من خلال مجموعة من الجمل القصيرة توضع في فقرات وبنود تشكل جزءاً أساسياً في المادة التي تشير إلى الحكم القانوني .

مثال:

المادة (١١) من قانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٧ بشأن التعليم العالى :

١ - تصنف مؤسسات التعليم العالى من حيث التأسيس إلى :

أ - مؤسسات التعليم العالى الحكومية ، ...

ب- مؤسسات التعليم العالى العامة ، ...

ج- مؤسسات التعليم العالى الخاصة ، ...

- ترك الجمل الطويلة كما هي . وتكون هذه الحالة استثناء فى الأصل عندما يتعذر التعبير عن الفكرة المتضمنة فى الحكم القانونى من خلال جملة واحدة قصيرة حيث يودى التغيير فى الوقت ذاته عن الفكرة من خلال جمل قصيرة . سواء كان ذلك من خلال علامات الترقيم النحوية أو الفقرات أو البنود إلى حدوث غموض فى الحكم القانونى بدلاً من أن الهدف الأساسى فى الحكم القانونى هو توضيحه .

(ب) تفضيل الفعل المبني للمعلوم عن الفعل المبني للمجهول .

من أهم النقاط التى يجب مراعاتها عند كتابة صياغة التشريعات وخاصة الجمل المتضمنة الأحكام القانونية استعمال الأفعال المبنية للمعلوم حيث نستطيع من خلال هذه الطريقة تحديد الشخص الذى سوف ينفذ الفعل الوارد فى الحكم القانونى . وذلك بشكل مباشر ومن ثم تحديد الفاعل حيث أن معظم الجمل القانونية تتضمن أحكاماً تمنح الأشخاص حقوقاً . صلاحيات معينة ، وبالتالي تفرض عليهم واجبات والتزامات معينة . ومن الأمثلة على ذلك الجمل الآتية .

مثال:

* الجملة «يُعين رئيس مجلس الإدارة عشرة موظفين في النادي ل...»
أوضح في التعبير عن الجملة.
«يُعين عشرة موظفين من قبل رئيس مجلس الإدارة في النادي ...»

(ج) تفضيل التعبير الإيجابي عن التعبير السلبي.

الجملة التي تكتب من خلال تعبير لغوي إيجابي أفضل في الوضوح من الجملة التي تكتب بتعبير سلبي . حيث أن الأولى توضح الحكم بأسلوب مباشر مؤكداً يسهل فهمه .

مثال:

* الجملة «يسرى أحكام هذا القانون على الأشخاص الذين أعمارهم ١٨ سنة فأكثر».
أوضح من الجملة .
« لا تسرى أحكام هذا القانون على الأشخاص الذين تقل أعمارهم / تزيد أعمارهم عن ١٨ سنة» .

(د) استعمال الجملة الفعلية بصيغة المضارع البسيط .

من المفضل عند صياغة جملة فعلية استعمال الفعل المضارع البسيط أي بصيغة الحاضر وليس بصيغة المستقبل فالفعل المضارع المكتوب بصيغة الحاضر أكثر تحديداً من الفعل المضارع المكتوب بصيغة المستقبل وخاصة بالنسبة للمجال الإلزامي في التطبيق وهناك العديد من الأمثلة التي توضح المعنى المقصود في هذا المفهوم .

مثال:

* الجملة «يعاقب كل شخص يرتكب أى من الأفعال التالية بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات...» أوضح من الجملة.
 «سيعاقب كل شخص يرتكب أى من الأفعال التالية بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات...»

هـ- استعمال الجملة الشرطية عند اللزوم.

إذا كان هناك ضرورة لتوضيح الجملة القانونية باستخدام صيغة الشرط فيجب التأكيد على كتابة جواب الشرط بشكل واضح وباستخدام حرف «الفاء» ، فهذا الحرف يفيد الترتيب الفورى للمسألة بمجرد تحقيق الشرط .

و - استعمال الإحالة .

يجب أن نؤكد فى هذه النقطة على أن استخدام الإحالة يجب أن يكون استعمالاً حذراً حيث يقصد من هذا المفهوم أن استخدام الإحالة بالإشارة إلى مادة/ مواد فى تشريع معين أو مادة محددة فى ذلك التشريع الواقع محل الصياغة حيث تكون لهذه المادة / المواد علاقة بالحكم القانونى محل الصياغات ، وحيث تكفى أهمية هذه المادة فى كونها تمنع التكرار وبالتالي يساعد ذلك على كتابة جمل قصيرة وواضحة وبالتالي يجب مراعاة الآتى :

١- عند الإحالة من تشريع إلى تشريع آخر يلزم ذلك :

- الإحالة إلى المواد مباشرة دون ذكر موقعها فى الفصول والأبواب .

- ذكر عنوان التشريع المحال إليه .

- الإشارة الصريحة إلى مراعاة التعديلات التى تطرأ على المجال إليه من

وقت لآخر .

٢ - عند الإحالة من مادة إلى أخرى فى التشريع محل الصياغة ذاته ، يلزم :
 * الإحالة إلى المواد مباشرة دون ذكر موقعها من الفصول والأبواب واستعمال الرموز ولا يتم استخدام الكلمات فى التعبير عن المحال إليه .

مثال:

- المادة (٢٧) من قانون رقم (٣) لسنة (١٩٩٨) بشأن سلطة التقد :
 « يجوز للجنة ثلاثية مشكلة من المحافظ ونائب المحافظ وعضو ثالث يسميه المجلس استثناء من أحكام المادة (١٧) اتخاذ قرار فى . . . »
 - يستثنى من المادة (٥/٣/د).

* تجنب استعمال عبارة « فى هذا القانون » بعد ذكر المادة المحال إليها إذ من الواضح أن المقصود فى المادة المحال إليها هى المحتواه فى هذا القانون ، وليس غيره .

* تجنب استعمال عبارات مثل « المادة السابقة » ، « الفقرة السابقة » . . « المادة اللاحقة » ، الفقرة اللاحقة » ، وذلك فى الإشارة إلى المواد/ الفقرات المحال إليها فمثل هذه العبارات تعتبر غير واضحة وغير محددة وتدخل الغموض فى فهم المقصود والمعنى المفهوم فى أحكام أى قانون .

٣ - استعمال الإحالة عند اللزوم .

يجب عند استعمال الإحالة فى الأمور التى تتطلب ذلك أن يكون ذلك بمعقولية شديدة وخاصة فى الجمل التى يتكون منها الحكم القانونى الواحد ولا يتضح باستعمال الإحالة إلا عندما تكون هناك ضرورة فى ذلك فكثرتها تؤدى إلى تنفيذ وتركيب الجمل فى الحكم القانونى وبالتالي يصعب إدراكه وفهمه .

(٢) اعتبارات الوضوح فى الاصطلاحات .

(أ) استعمال الكلمات المناسبة .

- من الضروري استخدام كلمات ذات معنى محدد وواضح تعبر عن المقصود منها بشكل مباشر وقاطع وهذا لن يكون إلا من خلال:
- استخدام كلمات مترادفة قد تعطى المعنى ذاته .
 - استخدام كلمات يشكل معناها جزءاً فى المعنى العام لكلمة أخرى حيث قد يؤدي ذلك إلى تفسير خاطئ للحكم القانوني .

(ب) استعمال الاصطلاحات المألوفة

- عند صياغة التشريع يكون من أهم سماته أن يُراعى فيها من خلال منظور مستعملى التشريع . أن يشمل هذا الاتجاه استخدام مجموعة من الاصطلاحات المألوفة حيث سهل من خلال هذا الاستخدام فهم المعنى المقصود كاملاً .
- إذا كان هناك إلزاماً فى استخدام مجموعة من الاصطلاحات غير المألوفة ، كالاصطلاحات الفنية المتخصصة فى مجال ما فى المجالات فيجب فى حالة تكرار استعمالها فى التشريع إدراج تفسير لها فى المادة المتعلقة بتفسير الاصطلاحات .

(ج) الثبات فى استعمال الاصطلاحات .

- تقع أيضاً على عاتق الصائغ أن يكون هناك ثبات فى استخدام الاصطلاحات حيث يؤدي هذا الثبات إلى توحيد أسلوب الصياغة اللغوية سواء كان ذلك فى التشريع الواحد أو فى جميع التشريعات . حيث استعملت إذا كلمة «تصدر» لا يجوز أن تستعمل كلمات مثل «تمنح ، وتعطى» .

(د) استعمال الاصطلاح الأحدث .

- تتغير الاصطلاحات المستعملة للدلالة على معنى محدد بمرور الوقت . وحيث أن التشريع يوضع ويصاغ لكى ينظم الأوضاع الراهنة فى المجتمع فمن الضروري أن يتضمن الاصطلاحات الحديثة التى تستخدم فعلاً فى الواقع .

(هـ) تجنب استعمال اصطلاحات غير عربية .

يجب الإشارة هنا إلى عدم استخدام الاصطلاحات غير العربية على قدر المستطاع ولكن علينا هنا أن نؤكد على أن بروز هذه المشكلة يظهر بصورة جلية في التشريعات الحديثة ولكن علينا أن نميز بين اصطلاحات أجنبية لا يوجد ما يقابلها في العربية، وفي هذه الحالة فقط من الممكن استخدام الاصطلاحات الأجنبية على سبيل المثال :

* اصطلاح (الفاكس) واصطلاح (إنترنت)

وهناك العديد من الاصطلاحات الأجنبية مألوفة الاستعمال ولها ما يقابلها في العربية ولكن الاصطلاحات العربية غير المألوفة الاستعمال في هذه الحالة فقط من الممكن استخدام الاصطلاحات الأجنبية مثل كلمة (تليفزيون) يقابلها باللغة العربية كلمة (الرائي) .

كما أننا يجب أن نشير إلى أن هناك اصطلاحات أجنبية مألوفة ولها ما يقابلها في الاصطلاحات العربية مثل كلمة (تليفون) يقابلها باللغة العربية (هاتف) وكلمة (راديو) يقابلها باللغة العربية (مذياع) كلمة (كمبيوتر) يقابلها باللغة العربية كلمة (الحاسب الآلي) . . وهكذا في المصطلحات .

(و) استعمال اصطلاحات وصفية محايدة .

يجب الإشارة هنا إلى أنه من الهام جداً اختيار اصطلاحات وصفية محايدة قدر الإمكان . . وهذا لن يتحقق إلا من خلال تجنب استعمال مجموعة من الاصطلاحات التي تؤثر على انفعالات القارئ وذلك في اتجاه الموصوف، وذلك حفاظاً على تطبيق الحكم القانوني بحياد وذلك مثل استخدام كلمات مثل (البشعة) و (الوحشية) و(الهمجية)، وذلك عند وصف جريمة قتل أو اغتصاب قد يكون لهذه الكلمات تأثير سلبي على المتهم وذلك عند تفسير الحكم القانوني .

(ر) تجنب استعمال اصطلاحات عامة للربط بين الجمل .

قد يلجأ الصائغ لربط الجمل مع بعضها البعض سواء كان ذلك فى المادة الواحدة أو بين عدة مواد من خلال لجوئه إلى عدد من الاصطلاحات ولكن هنا يجب أن نؤكد على أنه يجب تجنب استخدام جميع الاصطلاحات التى تضى الغموض على القانون مثل (المذكور) ، (المذكور سابقاً / آنفاً ، المشار له أعلاه ، المشار له لاحقاً) حيث تعتبر هذه الاصطلاحات غير دقيقة وتؤدى إلى الغموض إذا لزم ربط الجمل مع بعضها البعض . فيجب أن نؤدى ذلك بشكل دقيق ، كالإحالة الدقيقة بين المواد التى تتم بالإشارة لرقم المادة ذات العلاقة بالتحديد .

المطلب الثاني: الوضوح في التعبير عن مسائل متنوعة:

١ - اعتبارات الوضوح في مسائل لغوية متنوعة.

(أ) القواعد النحوية والإملائية .

هنا يجب الإشارة إلى أنه يجب أن يكتب التشريع بلغة عربية نحوية سليمة خالية من جميع الأخطاء اللغوية والإملائية حيث أن الوقوع في هذه الأخطاء قد يؤدي إلى فهم معنى غير مقصود به في الحكم القانوني مما يؤدي إلى غموض المعنى .

(ب) إظهار الحركات عند اللزوم (الضم ، الكسر ، الشدة).

الأصل في كتابة وصياغة التشريعات أن تكتب الكلمات دون وضع حركات عليها، لكن توجد كلمات قد يحتاج التعبير عنها إلى إظهار الحركات عليها. حيث أنه في عدم إظهارها قد يختلف المعنى المقصود من الكلمة تماماً. ومن المفضل تجنب الدلالة على الحركات وذلك باستعمال كلمات تدل عليها في سياق النص، مثل (فتح الدال؛ تشديد الباء) فمثل هذا الاستعمال قد يخل بسياق النص القانوني. فإذا كانت كلمة «مبلغ» وكان المقصود من هذه الكلمة أن يقوم شخص بتبليغ الأوراق القضائية فيفضل أن تكتب بهذه الصورة «مُبَلِّغ».

(ج) استعمال الضمائر بشكل صحيح .

حيث أنه من الملاحظ أن استعمال الضمائر يهدف إلى الاقتصار في استخدام الكلمات ومن ثم يؤدي ذلك إلى مساعدة الصائغ في صياغة الجمل القانونية من خلال جمل قصيرة وواضحة. مع الرغم من ذلك يجب الحذر الكامل عند استخدام الضمائر وخاصة إذا كان يفصل بين الضمير والكلمة التي يشير إليها عدد من الكلمات. حيث أصبح احتمال الخلط بين هذه الكلمات وبين الكلمة التي يشير إليها الضمير كبير جداً.

(د) استعمال حروف وكلمات معينة ولكن بحذر .

هناك مجموعة من الحروف والكلمات قد يتداخل معناها لدرجة قد تؤدي إلى الغموض وعدم وضوح المعنى وبالتالي يصعب على مستعملى التشريع فهم مدلولها. لذا وجب استخدامها عند اللزوم فقط حيث يجب مراعاة الهدف من استعمالها . حيث لا يؤدي ذلك غموض فى معنى الجملة القانونية .

مثل كلمة «كل» ، «أى» ، «و» ، «يجب» ، «يجوز» .

(هـ) استعمال علامات الترقيم النحوية بشكل مناسب .

بتطور عمليات الصياغة فأصبح هناك زيادة فى الاهتمام بكيفية تسهيل توصيل التشريع إلى مستخدميه ومن ثم أصبحت علامات الترقيم النحوية تستعمل كأدوات تساعد فى بناء الجملة القانونية بشكل يسهل على مستخدمى التشريع استيعاب الجمل القانونية ولكن يجب أن نؤكد على أن هذه العلامات ما هى إلا أدوات مساعدة فى طرق صياغة الجمل القانونية وهذه العلامات مثل النقطة (.) الفاصلة (،) القوسان المزدوجان (« . . . ») النقطتان العموديتان (:) ، الأقواس (. .) ولكن تجنب استخدام أو إضافة أو إقران النقطتين العموديتين بشرطة (- :) . حيث أن استخدام الشرطة لا يضيف شيئاً جديداً للنقطتين . . كما أن هناك علامات ترقيم معينة يوصى بتجنب استخدامها حيث أن استعمالها فى الجملة القانونية لن يساعد فى توضيح المعنى مثل (؟) ، (- . . . -) ، (؟) ، (!) .

٢ - اعتبارات الوضوح عند الإشارة إلى التواريخ .

يجب أن يراعى القائم بعمليات الصياغة التشريعية مجموعة من الاعتبارات وذلك عن الإشارة إلى التواريخ سواء فى التشريع الواحد أو فى جميع التشريعات . وهذه الاعتبارات متمثلة فى الآتى :

أ - عند الإشارة إلى التواريخ وذلك من خلال الجمل القانونية فمن الأفضل كتابة اليوم والسنة بالأرقام والشهر بالكلمات حيث أن هناك جاذبية كبيرة بالنسبة للأرقام عن الكلمات .

مثال:

وتبدأ عطلة المحاكم في ٢٠ تموز ٢٠٠٠ وتنتهى في أيلول ٢٠٠٠

ب- عند الإشارة إلى التواريخ بشكل متكرر في التشريع ، مثل القوائم التي تتضمن تواريخ متعددة ، فمن المفضل أن يكتب اليوم والشهر والسنة بالأرقام .

٣ - اعتبارات الوضوح عند الإشارة إلى الأعداد.

يعتبر الإشارة إلى الأعداد بالأرقام بدلاً من الكلمات وسيلة فعالة وذلك من أجل إيجاز الجملة القانونية كما يجب مراعاة أنه عند كتابة التشريعات يجب أن يكون من خلال الأرقام الهندية (١ ، ٢ ، ٣ ، ٢٧ ، ٢٨).

مثال:

المادة (٣٥) من قانون رقم (٣) لسنة (١٩٩٧) بشأن الأسلحة النارية والذخائر، فقد كتبت الأرقام في الفقرات ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ ، بالأعداد والكلمات معاً مثل .

١ - « .. وبغرامة مالية مقدارها (٣٠٠ ثلاثمائة دينار أردني ..) .. » .

٢ - « .. وبغرامة مالية مقدارها (٥٠٠ خمسمائة دينار أردني ..) .. » .

٤ - اعتبارات الوضوح عند الإشارة إلى العملات والمقاييس.

تعتبر الإشارة إلى العملات والمقاييس في المسائل الدقيقة التي يلزم توضيح التعبير عنها والثبات على استعمال اصطلاحها ، سواء في التشريع الواحد أو كان ذلك في جميع التشريعات .

أ - يجب توحيد الإشارة إلى العملات في التشريع الواحد وفي جميع التشريعات فالإشارة المتباينة إلى عملات متنوعة بدون سبب يذكر تبعد الوضوح عن الجملة القانونية .

ب- من المفضل الدلالة على نوع العملة المستعملة بالكلمات وليس بالرموز، وذلك منعاً لأى التباس قد يحصل بسبب ذلك. حيث يجب أيضاً تجنب كتابة رمز وكلمة معاً للدلالة على نوع العملة.

مثال:

- المادة (٤٣/ب) من قانون رقم (٣) لسنة (١٩٩٧) بشأن :
«وبغرامة لا تتجاوز (٣٥٠,٠٠٠) دولار أمريكى...».

ج- عند إدراج عبارة أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً بعد نوع العملة المستعملة يجب الثبات فى استعمال الكلمات اللازم إيرادها فى هذه العبارة.

د- فى المسائل العامة والدقيقة والواجب عند مراعاتها صياغة مسائل لها علاقة بالمقاييس (الأوزان . . والمسافات والمساحات . حيث يجب على الصائغ التشريعى التوحيد الكامل والثبات على استعمالها.

هـ- من المفضل اختيار وحدات قياس مألوفة والثبات على استعمالها للدلالة على ذات المقياس .

مثال على ذلك:

* وحدة قياس المسافات بالتر ومضاعفاته وأجزائه .

* وحدة قياس الأوزان بالگرام ومضاعفاته وأجزائه .

* وحدة قياس المساحة بالتر المربع .

٥ - اعتبارات الوضوح فى المسائل المتعلقة بالمدد الزمنية.

فى المسائل الهامة فى الصياغة التشريعية والتي يجب الحرص الكامل عند وضوحها المسائل المتعلقة بتحديد المدد الزمنية ويعتبر تحديد المدد الزمنية بالأيام،

بشكل عام، وهكذا يكون أوضح من تحديده بالأشهر، على اعتبار أن أيام الأشهر تختلف من شهر إلى آخر.

وعند تحديد المدد الزمنية يلزم توضيح بداية ونهاية المدة وكيفية احتساب يوم العطلة الأسبوعية والعطل الأخرى (الأعياد والمناسبات الرسمية) خاصة وإذا جاءت هذه العطل في آخر أيام المدة.

٦ - اعتبارات الوضوح في المسائل المتعلقة بالتأنيث والتذكير.

وذلك مثل المادة (٨٩) من قانون (٤) لسنة ١٩٩٨ الخاص بقانون الخدمة الوطنية «للموظف الحق ولمرة واحدة طوال مدة خدمته في أجازة لأداء فريضة الحج براتب كامل لمدة ثلاثين يوماً».

أ - استعمال صيغة المذكر بشكل عام.

ب - استعمال صيغة المؤنث في حالات خاصة.

إذا كان الحكم القانوني يتعلق بتنظيم مسألة تخص النساء على وجه التحديد فيمكن في هذه الحالة استعمال صيغة التأنيث في الجمل القانونية.

مثال :

المادة (٨٨) من قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٧ بإصدار قانون الخدمة المدنية:

« ١ - تمنح الموظفة الحامل أجازة براتب »

« ٢ - للموظفة المرضعة الحق في »

ج - تخصيص صيغة المذكر في حالة خاصة .

مثل:

* «يجب على جميع العمال الذكور التواجد في»

* «يجب على العمال استثناء الإناث، التواجد في».

د - استعمال لغة محايدة قدر الإمكان .

فى العصور الحالية أصبح التعبير عن المؤنث والمذكر فى اللغة القانونية المكتوبة فى المسائل التى تستدعى التنبيه لها . حيث أن الكتابة بصيغة المذكر قد تثير جدلاً حول مجال تطبيق الحكم القانونى على الإناث غير أن هذا الجدل يأخذ طابعاً اجتماعياً أكثر مما يأخذ طابعاً قانونياً .

مثال:

* «الجملة . . إذا استقال العامل فى العمل بعد مرور . . .»

محايدة أكثر من الجملة .

. . «إذا استقال العامل من عمله بعد مروره . . .»

المبحث السابع

صيغة فهرس محتويات التشريع

١- محتويات الفهرس.

يحتوى الفهرس الخاص بمحتويات التشريع على كل عناوين وأرقام مواد التشريع . والكتب والأبواب والفصول .

٢- موقع الفهرس ومجال استعماله.

يوضع الفهرس مباشرة قبل وحدة بداية التشريع ، أى قبل العنوان ، مع الأخذ بعين الاعتبار وضع عنوان له مستمد من عنوان التشريع . حيث يستعمل عادة الفهرس فى جميع التشريعات الطويلة . . التى تحتوى على العديد من المواد والتى تحتاج إلى ترتيب المواد فى أقسام .

٣- أهمية فهرس المحتويات.

تكمن أهمية الفهرس فى الآتى .

* يعطى مستخدم التشريع فكرة كاملة عن محتوياته ويسهل على مستخدم التشريع الاستدلال على موقع المادة التى يرغب فى الإطلاع عليها .

٤- الجهة المختصة بوضع الفهرس.

من الأفضل أن تكون الجهة المختصة بالنشر الرسمى للتشريعات هى الجهة التى تضع الفهرس ، لأن التشريع سيصل إليها بعد إصداره بشكله النهائى لىتم نشره رسمياً .

٥- أسلوب ترتيب الفهرس.

أ - تكتب فى وسط أعلى الصفحة وبخط غامق عبارة تدل على موضوع الفهرس وتشمل عنوان التشريع الكامل .

ب- توضع عناوين للمواد تصف مضمونها بشكل مختصر ، وتوضع عناوين المواد فى عمود على يمين الصفحة وتوضع أرقامها على يسار الصفحة بحيث يقابل كل عنوان مادة رقمها، ولا يوضع رقم المادة بين قوسين . . ومن المهم عدم الإشارة إلى رقم الصفحة التى ترد فيها المادة، وذلك حفاظاً على الثبات فى الإشارة إلى المادة فرقم الصفحة يمكن أن يختلف عند طباعة التشريع أما رقم المادة فهو ثابت .

ج - إذا رتب المواد فى أقسام، فيوضع رقم القسم وعنوانه فى سطرين متتالين فى الصفحة ، ويكتبان بخط أعمق من الخط المكتوب بها عناوين المواد^(١) .

(١) راجع دليل الصياغة التشريعية ، خطة العمل، وحدة البنية العامة للتشريع ، صياغة تشريعات عامة وأحكام خاصة ، أسلوب التعبير القانونى . . . ، ص ٣٠ وما بعدها ، مجلس الشورى، القاهرة، ٢٠٠٢ .