



دليل صياغة اللؤلؤ من مشروعات القوانين لمجلس النواب العراقي



دليل مبسط لتقدير مشروعات القوانين لمجلس النواب العراقي

إعداد : محمود محمد علي صبره
خبير في الصياغة التشريعية

نوفمبر / تشرين الثاني ٢٠٠٨

قائمة المحتويات

فصل تمهيدي : مدخل إلى الصياغة التشريعية

- أولاً- الصياغة القانونية: هل هي حرفية، أم علم له أصوله ومنهجه؟
- ثانياً- لماذا تشرع؟
- ثالثاً- المنهج التقليدي للصياغة التشريعية مقارنة بالمنهج الحديث
- رابعاً- معايير الجودة التي على ضوئها ينبغي تقييم مشروع القانون
 - ١. الشمولية
 - ٢. سهولة الفهم
 - ٣. سهولة الاستخدام

الفصل الأول: تنظيم مشروع القانون

- أولاً- ارتباط تنظيم القانون بمضمونه
- ثانياً- الإطار العام لمشروع القانون
- ثالثاً- أهمية العناوين
- رابعاً- تتبع الأبواب والفصوص والمأود
- خامساً- الترقيم

الفصل الثاني: العناصر الشكلية لمشروع القانون

- أولاً- العنوان الرئيس لمشروع القانون
- ثانياً- ديباجة القانون
- ثالثاً- الأحكام عامة
 - ١. الهدف من القانون
 - ٢. المبادئ العامة التي تحكم موضوع القانون
 - ٣. النطاق الموضوعي
 - ٤. النطاق المكاني
- رابعاً- التعريفات

الفصل الثالث: الأحكام الموضوعية لمشروع القانون	٤١
أولاً- المخاطبون الرئيسيون بمشروع القانون	٤٣
١. تعريف المخاطبين الرئيسيين بمشروع القانون	٤٣
٢. العوامل المساعدة في تقييم المضمون «مبادئ روكيبي»	٤٤
٣. تقييم فعالية التدابير التي يتضمنها مشروع القانون	٤٨
٤. الموازنة بين التكاليف والمزايا المحتملة لمشروع القانون المقترن	٤٩
٥. قائمة فحص لتقييم مشروع قانون مقترن	٤٩
ثانياً- الجهاز المنوط به تنفيذ القانون	٥١
١. تعريف	٥١
٢. مشروع القانون «ذاتي التنفيذ» في مقابل المشروع «غير ذاتي التنفيذ»	٥٢
٣. ضمان التنفيذ الفعال وغير التعسفي	٥٣
ثالثاً- الجزاءات	٦٠
رابعاً- تسوية المنازعات الناشئة عن تنفيذ القانون	٦٢
خامساً- مصادر تمويل مشروع القانون	٦٤
الفصل الرابع: الأحكام الفنية (مواد الإصدار)	٦٧
١. الأمر بتنفيذ القانون	٦٩
٢. الإلغاءات والتعديلات	٧٠
٣. المواد الحافظة	٧٧
٤. المواد الانتقالية	٧٩
٥. تقويض الصلاحيات التشريعية	٧٩
٦. الأمر بنشر القانون وتحديد موعد بدء سريانه	٨١
الفصل الخامس: القواعد الواجب مراعاتها لضمان وضوح النص ودقته	٨٥
الفصل السادس: المبادئ الإرشادية لصياغة مشروع قانون فعال	٩٩

حليلى م&ش

انقىع ممشروعات القوانين

لهملاس النواب العراقي

مصلحة ديمقراطية

مدخل إلى الصياغة التشريعية

أولاً- الصياغة القانونية : هل هي حرفه، أم علم له أصوله ومنهجه؟

في برنامج تليفزيوني ترفيهي، تقمص الممثل الكوميدي سمير غانم دور «صانع الفطير»، وأمسك بقطعة من العجين وبعد أن قام بهرسها باستخدام مقبض خشبي، بدأ يلفها في الهواء في شكل دائري، كما يفعل صانع الفطير، ومع أول لفة طارت قطعة العجين لتتسقط على وجه أحد الحاضرين!!

وتكمن دلالة هذا المشهد في أن صناعة الفطير حرفه يحتاج المرء لممارستها بإتقان، كآلية حرفه أخرى، إلى تعلمها عن طريق الممارسة العملية، والتجربة والخطأ. ولا يحتاج المرء لكي يصبح فطايرياً ماهر لأن يدرس منهجاً لتعلم كيفية صناعة الفطير. وعلى عكس ذلك، يحتاج المهندس أو الطبيب أو المحاسب إلى دراسة مناهج علمية توضح له أصول المهنة ذات الصلة، ثم يحصل مهنته بعد ذلك بالممارسة العملية. ومثل المهندس والطبيب والمحاسب، يحتاج «صانع القانون» إلى منهج علمي متخصص لإتباعه قبل أن يمارس هذه المهنة. وعلى عكس «صناعة الفطير» التي يمكن تعلمها من «الأعراف» السائدة في هذه الصناعة، يحتاج الصانع التشريعي إلى تعلم «أصول راسخة ومنهج مدروس» قبل أن يمارس هذه المهنة.

وبينما يسود الاعتقاد، لاسيما في دول نظام التقنين المدني، بأن المحامي الكفاء يمكنه صياغة مشروعات القوانين دون صعوبة، فإن الاعتقاد السائد في دول نظام القانون العام common law هو أن الصياغة القانونية فن متخصص له أصوله وقواعد وأسلوبه، ولا يستطيع مزاولته سوى شخص متخصص.

وفي إنجلترا، يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل يُسمى «مكتب الصائغين البرلمانيين» Parliamentary Counsel Office. وفي الولايات المتحدة، رغم أنه لا يمكن عرض مشروع القانون على الهيئة التشريعية إلا بقراره إلا بواسطة أحد أعضائها، فإنه نادراً ما يكون ذلك العضو هو الشخص الذي يقوم بصياغة مشروع القانون. وفي العادة، يتولى الترتيب لصياغة المشروع شخص آخر، هو صاحب فكرة مشروع القانون bill proponent. ومن الناحية النظرية، يمكن أن يكون صاحب فكرة المشروع أحد أعضاء البرلمان، أو مواطناً عادياً، أو جماعة عادلة؛ مثل إحدى النقابات، أو جمادات الضغط؛ أو مجموعة بحثية عامة، مثل إحدى اللجان التشريعية أو الحكومية؛ أو أن يكون أحد الأجهزة الحكومية أو مسؤولاً حكومياً. ولكن

من الناحية العملية، لا يكون مطلوباً من عضو الهيئة التشريعية الذي يرغب في تقديم مشروع القانون أن يقوم بنفسه بصياغته أو حتى يقوم بذلك عن طريق أحد أعضاء طاقم العاملين لديه. وإنما تقوم عادة بصياغة مشروع القانون في الكونجرس وأغلب الهيئات التشريعية في الولايات، أجهزة متخصصة في الصياغة تقدم خدمات صياغة مشروعات القوانين لأعضائها. ولا تقدم هذه الأجهزة خدماتها إلا لأعضاء الهيئة التشريعية التي تتبعها وكل من له علاقة بهذه الهيئة.

ويقول الفقيه ميكائيل زاندر «من واقع خبرتي، لا تكفي الكفاءة القانونية العامة وحدها لأن تؤهل المرء لأن يكون صائعاً جيداً، وإن رجل القانون الكفاء الذي يفتقد إلى الخبرة العملية في فن الصياغة لا يستطيع أن يؤدي هذه المهنة بشكل مقبول.».

وما من شك في أن الصياغة فن خاص يحتاج إلى خبرة خاصة. بل إن الصياغة القانونية علم له أصوله وأسلوبه ومعاييره، أو ينبغي أن تكون كذلك. أما الأصول، فمنها ما يحكم بناء القانون، وتنظيمه، وترتيب مواده، وكتابة عنوانه ومواد الإصدار والتعريفات، الخ.

ومنها ما يحكم أسلوب الكتابة كاستخدام الألفاظ، وبناء القاعدة القانونية، وبناء الجملة، وتقسيم الجملة الطويلة إلى وحدات صغيرة، وتجنب الفصل الطويل بين أجزاء الجملة، ووضع العبارات المقيدة للمعنى في مكانها الصحيح، واستخدام أسلوب «التعديل النصي» بدلاً من أسلوب «التعديل الأعمى»، الخ.

وأما المعايير، فيتبعها الصائغ، أو يجب عليه إتباعها، لكي يكون النص التشريعي سليماً. ومنها معايير الشمولية وسهولة الفهم وسهولة الاستخدام، وتحقيق اليقين، والإيجاز، وعدم تعارض القانون مع التشريعات الأعلى مرتبة، الخ.

وكل هذه الأمور تحتاج إلى دراسة وتدريب خاص لا يتوفّر بالضرورة في كل رجل قانون مهمًا بلغت درجة كفاءاته وتميزه.

□ ثانياً- لماذا نشرع؟

تلجاً الحكومات إلى التشريع لتحويل السياسات التي تريد انتهاجها إلى قوانين نافذة. وتسن الحكومات القوانين الوضعية بهدف خلق وضع جديد، وسلطة جديدة، ومجموعة جديدة من الظروف. وبهدف التشريع إلى إيجاد وضع لم يكن موجوداً من قبل، أو لم يكن من الممكن عمله أو تحقيقه عن طريق القانون النافذ. وفي العديد من الحالات، تسن الحكومات القوانين للتعامل مع أوضاع اجتماعية جديدة.

ولا تستطيع الحكومة أن تخلق بيئة تمكينية تشجع التنمية أو تحدث التحول الانتقالي دون إجراء تحولات إيجابية في السلوكيات الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية السائدة. ومن خلال تغيير السلوكيات المنهجية في الدولة بطرق ملائمة، يمكن توفير بيئة تمكينية تسهم في تنمية المجتمع. ولكي يتحقق ذلك، تلجاً الحكومات إلى سن القوانين.

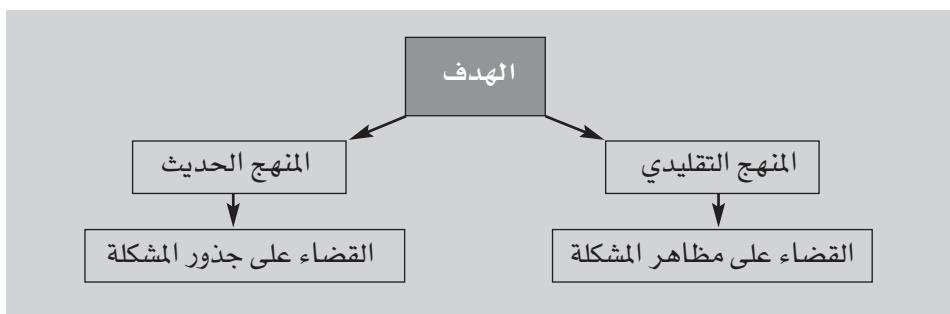
ومن ثم، لا تستطيع الحكومة أن تحكم دون قوانين. وفي الدولة الحديثة، تحدد الهيئة التشريعية، أو الحكومة، أو رئيس الدولة السلوكيات التي ينبغي تغييرها وأولئك الذين تصدر عنهم تلك السلوكيات. ويعني ذلك ضمنياً أن على صناع القرار أن يبلغوا أولئك الذين تصدر منهم تلك السلوكيات ما يودون منهم فعله؛ وبعبارة أخرى، ينبغي عليهم وضع وتنفيذ قواعد تحدد السلوكيات المنشودة. وتوضع هذه القواعد في شكل قانون. وليس من قبيل المصادفة ألا تظهر القواعد التي تضعها الحكومة في شكل «سياسات» أو «مبادئ» مُعبّر عنها في خطب أو بيانات مكتوبة. ففي معظم البلدان وفي معظم الأوقات، ما لم يتم التعبير عن البيانات المتعلقة بالسياسات في شكل قانون، لا يشعر المحكومون ولا المسؤولون بأنهم ملزمون بالالتزام بها.

□ ثالثاً- المنهج التقليدي للصياغة التشريعية مقارنة بالمنهج الحديث

يرتبط مفهوم القانون في المنهج التقليدي بفكرة العقاب. ويرى مؤيدو هذا المنهج أن ما يميز القاعدة القانونية عن غيرها من القواعد هو أنها قاعدة «ملزمة»، ومن ثم، تفرض جزاء على من يخالفها، على عكس القاعدة الاجتماعية، مثلاً. ولذلك، تعتمد التشريعات التي تصاغ وفقاً للمدرسة التقليدية على العقاب كأداة لإلزام المخاطبين بالقانون باحترامه وتنفيذـه.

ولكن، يؤخذ على المنهج التقليدي أنه يتجاهل جذور المشكلة، ويركز فقط على مظاهرها ونتائجها. وباعتماده على أسلوب العقاب كأداة رئيسية لإنفاذ أحكامه، يتجاهل القانون، في الواقع، جذور المشكلة التي يهدف إلى حلها، وبدلًا من ذلك يركز على مظاهرها.

وعلى عكس المنهج التقليدي، يبحث المنهج الحديث لصياغة التشريعية جذور المشكلة، والتصحرفات التي تسببها، ويضع الحلول المناسبة لها.



ويفتقد المنهج التقليدي إلى نظرية علمية راسخة لصياغة مشروعات القوانين، وإنما يعتمد على مجرد أعراف تتبع في صياغتها ولا ترقى إلى كونها منهجاً شاملًا ومحدداً يمثل نظرية ثابتة ومحبطة للجميع. ويركز المنهج التقليدي على شكل مشروع القانون المقترن أكثر من موضوعه.

ويعتمد المنهج التقليدي لصياغة التشريعات، بشكل عام، على ثلاثة محاور أساسية تتسم بشكل عام بالفوضوية؛ وهي، التعددية، والنقل عن تجارب الدول الأخرى، والتجريم. ويقصد بالتعددية، عقد جلسات استماع لمختلف الأطراف المتصلة بموضوع مشروع القانون. وتتجأّ الجهة التي تتولى صياغة مشروع القانون، عادةً، إلى عقد هذه الجلسات للتعرف على مختلف آراء المنفعين من القانون أو المتأثرين به، أو المختصين في مجاله.

وغالباً، ما يسبق ذلك إجراء بحث مكتبي عن القوانين المماثلة في الدول الأجنبية أو الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، والنقل عنها. ولا تخرج الحلول التي يضعها القانون كثيراً عن فرض، أو تغليظ، العقوبات على من يخالف أحكام القانون.

ويعرض مشروع القانون، الذي تقوم بإعداده غالباً السلطة التنفيذية، على البرلمان مع مذكرة إيضاحية (أو الأسباب الموجبة لإصداره). وتوجب معظم النظم المعمول بها في الدول العربية، على الجهة التي تضع مشروع القانون تقديم هذه المذكرة (أو الأسباب الموجبة) والتي ينبغي أن توضح الأسباب التي دعت إلى تقديم مشروع القانون، وبيان أهم ما يتضمنه من مواد. ويُقصد من المذكرة الإيضاحية أن تكون دليلاً مفيداً في التعرف على القصد من التشريع المقترح وكذلك لإطلاع القارئ العادي على ما يسعى القانون لتحقيقه. ومن المفترض أن تتضمن المذكرة الإيضاحية معلومات عامة عن مشروع القانون والجهة المقترحة، والأهداف المراد تحقيقها منه، وتحديد المشاكل القائمة والأسباب التي تدعو إلى تغيير الوضع القائم والتوجه العام لتصحيحه، والقوانين النافذة ذات الصلة، ووصف موجز لمواد مشروع القانون.

ولكن، في الممارسة العملية، لا تؤدي المذكرة الإيضاحية (أو الأسباب الموجبة) الهدف منها ويندر أن تتضمن مبررات منطقية مدروسة للتدايير التي يتضمنها مشروع القانون لحل المشكلة التي يوضع من أجلها. وعادة، تصاغ المذكرة الإيضاحية بعبارات عامة، يغلب عليها الطابع الفلسفى، وتتحدث عن الحقوق المجردة ذات الصلة بدلاً من الحديث عن المبررات التي دعت إلى وضع مشروع القانون، والغاية من إصداره، وأحياناً، تلخص مضمون مواده، لكنها لا تعطى مطلقاً مبررات منطقية مدروسة مفصلة لكل التدايير التي يتضمنها. وفيما يأتي مثال على ذلك:

الأسباب الموجبة (لقانون الاستثمار العراقي):

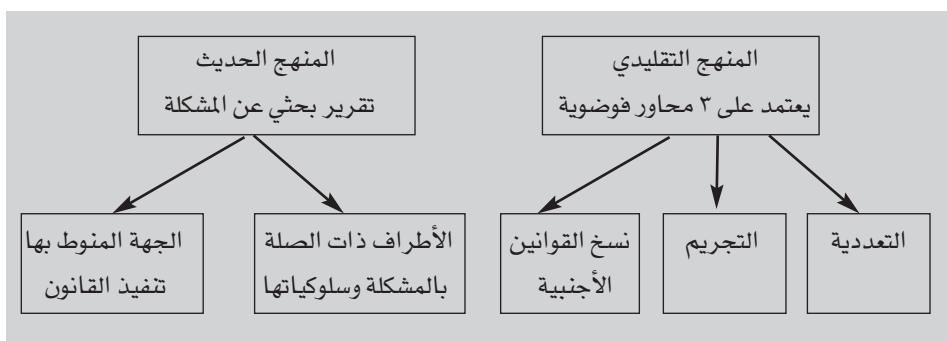
من أجل دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتطويرها وجلب الخبرات التقنية والعلمية وتنمية الموارد البشرية وإيجاد فرص عمل للعراقيين بتشجيع الاستثمارات ودعم عملية تأسيس مشاريع الاستثمار في العراق وتوسيعها وتطويرها على مختلف الأصعدة الاقتصادية ومنح الامتيازات والإعفاءات لهذه المشاريع، شرّع هذا القانون.

وعلى العكس من ذلك، يركز المنهج الحديث على إعداد تقرير بحثي عن المشكلة التي يحاول القانون إيجاد حلول جذرية لها. ويركز التقرير البحثي على بحث عنصرين أساسين؛ هما: الأطراف ذات الصلة بالمشكلة وسلوكياتها المسيبة لها، والجهة المنوط بها تنفيذ القانون. ويصف التقرير البحثي بالتفصيل الحقائق والمنطق اللذين يرتكن إليهما مشروع القانون،

وتبرر مواد مشروع القانون تبريراً منطقياً منهجياً استناداً إلى أجندـة مدروسة ومحددة سلفاً (أجندـة «روكـيبي» ROCCIPI). وبـهدف التقرير الـبحـثـي إلى تـأكـيد أنـ الصـائـنـ قدـ توـصلـ إـلـىـ مـعـرـفـةـ الـحـقـائـقـ ذاتـ الـصـلـةـ وـوـضـعـ مـشـرـعـ الـقـانـونـ،ـ لـيـسـ مـنـ مـنـطـقـ إـدـرـاكـهـ الشـخـصـيـ أوـ رـؤـيـتـهـ الـخـاصـةـ،ـ أـوـ بـهـدـفـ التـقـرـبـ مـنـ السـلـطـةـ،ـ وـلـكـنـ مـنـ مـنـطـقـ إـسـتـدـلـالـ الـمـبـنـيـ عـلـىـ الـحـقـائـقـ.ـ وـمـنـ الـمـنـظـورـ نـفـسـهـ،ـ يـقـدـمـ التـقـرـيرـ التـفـسـيرـاتـ وـالـأـدـلـةـ الـتـيـ يـحـتـاجـ إـلـيـهـ الـمـشـرـعـونـ لـتـقـوـيمـ مـاـ إـذـاـ كـانـ مـشـرـعـ الـقـانـونـ سـيـحـقـقـ أـهـدـافـهـ.

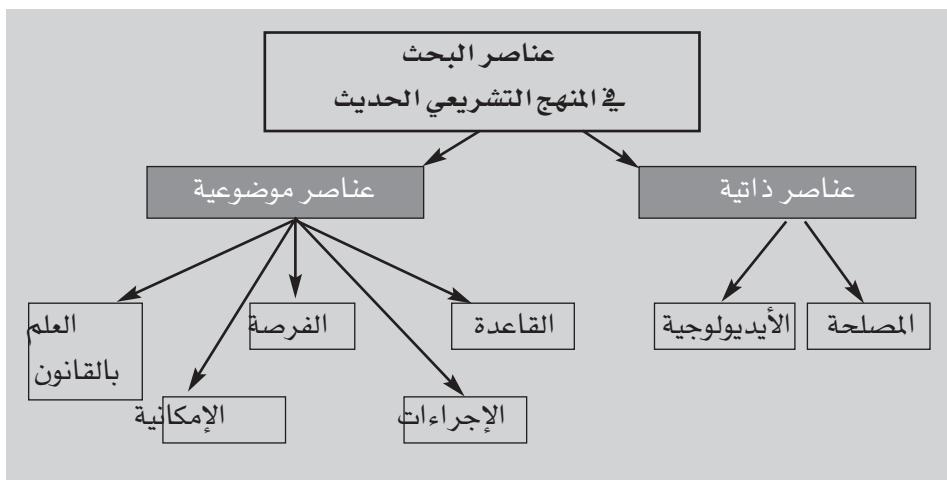
- ❖ إذا لم ترفق بمشروع القانون مذكرة مفصلة بالأسباب الموجبة (المذكورة الإيضاحية)، اطلب إرفاق مذكرة توضح بالتفصيل المبررات التي دعت إلى وضع مشروع القانون قبل أن يتم البدء في مناقشة مضمون مشروع القانون.
- ❖ إذا كانت الأسباب الموجبة لا تتضمن مبررات منطقية للأحكام الواردة في مشروع القانون، صَمِّمْ على إدراج هذه المبررات.
- ❖ تأكد من أن الجهة التي وضعت مشروع القانون قد بحثت كل عوامل «روكـيـبيـ» عند وضعها للتدابير الجديدة التي يتضمنها مشروع القانون.

محاور المنهج التقليدي مقارنة بالمنهج الحديث



وتعتبر أجندـةـ «ـ روـكـيـبيـ»ـ ROCCIPIـ بمـثـابةـ دـلـيلـ للتـعـرـفـ عـلـىـ مـسـبـبـاتـ الـمـشـكـلـةـ الـتـيـ يـسـعـيـ الـقـانـونـ لـحـلـهـاـ،ـ وـمـنـ ثـمـ،ـ تـسـاعـدـ عـلـىـ التـعـرـفـ عـلـىـ الـحـلـوـلـ الـمـلـائـمـةـ لـهـذـهـ الـمـشـكـلـةـ بـطـرـيقـةـ

منطقية وموضوعية، وتتعكس هذه الحلول في شكل الأحكام التي يتضمنها مشروع القانون. وتبث أجندة روكيبي نوعين من العوامل المسببة للخلل الذي يسعى القانون إلى إصلاحه؛ الأولى، موضوعية؛ وتتضمن القواعد القائمة، والفرص المتاحة، والقدرات والإمكانيات، والعلم بالقانون، والآلية المتبعة في التنفيذ، والثانية، ذاتية؛ وتتضمن المصلحة الذاتية والمعتقدات. وقد اشتقت كلمة «روكيبي» ROCCIP من الحروف البارزة لأسماء هذه العوامل مجتمعة في اللغة الإنجليزية.



ومن المهم توافر نظرية تشريعية ومنهج تشريعي لإرشاد الصائغين إلى كيفية صياغة مشروعات القوانين، من جهة، ومساعدة المشرعين على تحديد ما إذا كان مشروع القانون المقترح سيؤدي إلى حل المشكلات التي وضع لحلها. ويحتاج الصائغون أيضاً إلى نظرية تشريعية ومنهج تشريعي للاسترشاد بهما في كتابة التقارير البحثية.

وتقوم النظرية التشريعية على فكرة مؤداها أن التنمية تقتضي وجود إدارة رشيدة؛ أي قوانين فعالة مبررة تبريراً منطقياً، وقواعد وقرارات غير تعسفية. ولا يمكن للقانون الفعال أن يحل مشكلة اجتماعية إلا إذا حدد سلوكيات المخاطبين به التي يترتب عليها الوضع الراهن الذي يسعى القانون لتغييره، وتلك التي يجب على الجهة المنوط بها تنفيذ القانون إتباعها لضمان نجاح القانون في الهدف المراد منه تحقيقه. وكلما كان القانون مبنياً على المنطق والحقائق، زادت فرصة تنفيذه فعالةً. ومن ثم، يتعين على الصائغ إتباع دليل إرشادي يمكن التعويل

عليه في وضع أحكام مشروع القانون الموضوعية.

وتوجه النظرية التشريعية الصائغ إلى كيفية كتابة تقرير بحثي مصمم جيداً وفق أجنددة محددة تساعده في التعرف على مسببات السلوكيات التي يسعى القانون لحلها، واقتراح الحلول لها، ومن ثم، يشكل الأساس للأحكام التي يتضمنها مشروع القانون. وفضلاً عن ذلك، تقدم النظرية إطاراً عاماً نموذجياً لتنظيم مشروع القانون.

□ رابعاً- معايير الجودة التي على ضوئها ينبغي تقييم مشروع القانون

هناك ثلاثة معايير لتقييم جودة مشروع القانون؛ هي: الشمولية، وسهولة الفهم، وسهولة الاستخدام. وتساعد هذه المعايير في تحديد ما إذا كان مشروع القانون من المرجح أن يؤدي إلى تفزيذه بشكل فعال، أم لا. وفيما يلي هذه المعايير بشيء من التفصيل.

١. الشمولية

وتعني الشمولية اشتمال مشروع القانون على كل العناصر الالازمة لتنفيذها بما يحقق الهدف منه. ومثال ذلك، ضرورة اشتمال مشروع القانون على الأحكام التي تغطي كل المعنيين بموضوعه، والجهاز المنوط به تفزيذه، والجزاءات في حالة مخالفة أحكامه، وغير ذلك من العناصر الموضحة في الإطار العام السابق ذكره. وقد يتضمن مشروع القانون في داخله كل هذه العناصر، وقد توجد في قوانين أو لوائح أو قرارات أخرى.

ويرتبط بمعيار الشمولية، معيار وحدة الموضوع، وتعني وحدة الموضوع أن يتناول كل جزء مستقل بذاته في مشروع القانون موضوعاً واحداً رئيساً وموضوعات فرعية تتبعه. ويتحقق وضوح التنظيم فيتناول الموضوع الرئيس أولاً، ثم، الموضوعات الفرعية التي تتبعه ثانياً. ويجب توضيح العلاقات بين الموضوع الرئيس والموضوعات الفرعية، ووضع كل الموضوعات الفرعية المتصلة بالموضوع الرئيس في داخل الجزء المخصص له.

لعيتان للتأكد من كفاية مشروع القانون
للتأكد من كفاية مشروع القانون، يمكن ممارسة لعيتان لمراجعة مشروع القانون؛ الأولى، لعبة

«تقمص الأدوار»، والثانية، لعبة «ماذا لو». ستناقش كل لعبة على حدة.

أ. تقمص الأدوار

لنفرض أن مشروع القانون يهدف إلى حماية المستهلك. بمقدور عضو البرلمان أن يختبر مدى كفاية مشروع القانون، تارة، عن طريق تقمص دور المنتج، وتارة أخرى، عن طريق تقمص دور المستورد، وتارة ثالثة، عن طريق تقمص دور التاجر، وأخرى رابعة، عن طريق تقمص دور المستهلك نفسه. وفي كل مرة، عليه أن يسأل نفسه: هل مشروع القانون يستطيع أن يهيئ ظروفاً من المرجح أن تشجع الطرف المعنى على القيام بالمهمة المحددة له فيه. ومع تخيل نفسه في دور كل طرف فاعل ورد ذكره في القانون، ينبغي عليه حينئذ تقمص الأدوار للتأكد من أن مشروع القانون ينص على كل السلوكيات الممكنة (والضرورية) لتحقيق أغراضه.

ب. لعبة «ماذا لو»

تهدف لعبة «ماذا لو» إلى اكتشاف كل الآثار المحتملة المترتبة على القانون. وفي هذه اللعبة، يحاول عضو البرلمان بشكل واع تخيل أكبر قدر ممكן من الواقعية التي من المتصور أنها قد تنتج عن مشروع القانون. ولأن أعضاء البرلمان لا توفر لديهم الخبرة الكاملة في الموضوعات الجوهرية التي يتضمنها مشروع القانون، فإن المعلومات المقدمة من المتخصصين في ذلك المجال لم تعد مجرد أمراً مفضلاً وإنما أمراً حتمياً. ولذلك، ينبغي، بقدر الإمكان، إشراك ممثلين عن المتعاقدين في هذه اللعبة؛ إذ أنهم وحدهم هم الذين من المرجح أن يكونوا على دراية بالظروف التفصيلية بما يكفي للمساعدة في تحديد الآثار الاجتماعية غير المتوقعة التي قد تترتب على مشروع القانون.

٢. سهولة الفهم

ينبغي أن يجعل تنظيم مشروع القانون من السهل فهمه. فإذا لم يكن تنظيمه مفهوماً لن يتم تفويذه إلا بمحض الصدفة. ولضمان تنفيذ القانون بشكل فعال، ينبغي أن يوضح إطاره العام المنطق الأساس الذي تستند إليه قواعده.

ولكي يجعل تنظيم مشروع القانون من السهل فهمه، ينبغي أن يكون من السهل فهم العلاقات المنطقية التي تربط نصوصه بعضها ببعض. ولكي يكون من السهل فهم هذه العلاقات، ينبغي

مراعاة أصول تقسيم مشروع القانون وتصنيف أحكامه وترتيبها. وإذا لم تكن أحكام القانون التي تخاطب المعنيين الرئيسيين به والجهاز المنوط به تنفيذه، واضحة، فكيف يمكن تصور أن يتم تنفيذه بشكل فعال؟ كيف يمكن، مثلاً، أن يلتزم المستأجر بقانون الإسكان بينما يستعصى عليه فهم أحكامه؟

ورغم أن مشروع القانون يصوغه ويفسره، عادة، رجال القانون، فإن الغالبية العظمى من القوانين تخاطب بأحكامها غير القانونيين. فمشروع قانون الانتخابات، مثلاً، يخاطب في المقام الأول الناخب والمرشح؛ ومشرع قانون العمل، يخاطب العامل وصاحب العمل؛ وكل هؤلاء أشخاص عاديون وليسوا قانونيين.

٣. سهولة الاستخدام

ينبغي أن يضمن تنظيم مشروع القانون سهولة استخدامه. ويكون مشروع القانون سهل الاستخدام، إذا استطاع مستخدموه أن يتعرفوا على قواعده بأقل جهد ممكن. ومثال ذلك، أن يوضع قانون الانتخابات، في الأساس، لخدمة الناخب والمرشح. فإذا لم يستطع الناخب، مثلاً، أن يجد بسهولة وسرعة الأحكام التي تعنيه، كان ذلك دليلاً على عدم التنظيم الجيد لمشروع القانون. ومثال ذلك، أن يخصص في صدر القانون باب لأحكام اللجنة المركزية التي ستشرف على تنفيذ القانون، ويشرح هذا الباب بتفصيل كبير طريقة تشكيل اللجنة وطريقة تعيين أعضائها و اختصاصاتهم وعزلهم واجتماعات اللجنة وإجراءاتها وقراراتها، وخلافه. فالناخب أو المرشح، وهما المستخدمان الرئيسيان لمشروع القانون، يهمهما في المقام الأول معرفة الأحكام التي تخصهما وليس تلك التي تتعلق بإجراءات اللجنة المركزية وتشكيلها.

إذا اضطررت لتقليل صفحات مشروع القانون كثيراً للوصول إلى النص الذي تريد الإطلاع عليه، اطلب إعادة تنظيم القانون لأن ذلك يعني أنه غير منظم بشكل جيد.

إذا وجدت أن مشروع القانون يتضمن حالات كثيرة أو مرهقة لمستخدمه، اطلب إما توضيحها أو إعادة صياغة المادة التي تتضمنها. ومثال للحالات المرهقة، عبارة «مع مراعاة كل حكم يخالف أحكام هذا القانون». إن هذه الإحالة، ببساطة، تطلب من مستخدم القانون أن يقرأ كل القوانين. فهل هذا معقول؟

حليم مهندس

اتهيم مشروعات القوافل

لهماس النواب العراقي

الفصل الأول:

اتهيم مشروع القابض

□ أولاً- ارتباط تنظيم القانون بمضمونه

يرتبط تنظيم مشروع القانون بمضمونه. فمشروع القانون المنظم تنظيماً جيداً يكشف بسهولة عن مضمونه، والعكس صحيح تماماً. إذ لا يمكن وصف مشروع قانون بأنه جيد بينما يكون ناقصاً، أو من الصعب التعرف بسهولة على مضمونه، أو من الصعب فهمه. ومن ثم، يرتبط تنظيم مشروع القانون ارتباطاً وثيقاً بمضمونه، فإذا كان المشروع منظماً تنظيماً جيداً، كان المضمون جيداً أيضاً، أو يفترض أن يكون كذلك، والعكس صحيح.

ويكون مشروع القانون منظماً تنظيماً جيداً إذا كان شاملاً، وسهل الفهم، وسهل الاستخدام. وتشكل عناصر الشمولية وسهولة الفهم وسهولة الاستخدام معايير الجودة التي يجب توفرها في مشروع القانون ليحقق أهدافه.

مثال (١) :

قد يكشف تنظيم مشروع قانون حول موضوع حماية المستهلك، مثلاً، خلو المشروع من قسم يتناول حماية المستهلك في مجال التجارة الإلكترونية.

□ ثانياً- الإطار العام لمشروع القانون

يمكنك أن تحدد ما إذا كان مشروع القانون يبدو شاملاً عن طريق النظر إلى إطاره العام. ومن المفترض أن يتضمن مشروع القانون الشامل تسعة أجزاء رئيسية:

١. عنوان القانون
٢. الدبياجة (التمهيد)
٣. تعريفات وأحكام عامة
٤. المعنيون الرئيسيون بالقانون
٥. الجهاز المنوط به تنفيذ القانون
٦. الجزاءات (أو التدابير التي تجعل الناس يتزرون بأحكام القانون)
٧. تسوية النزاعات الناشئة عن تنفيذ القانون
٨. مصادر التمويل
٩. الأحكام الفنية (مواد الإصدار)

ولمعرفة ما إذا كان مشروع القانون شاملًا، من عدمه، يمكن إلقاء نظرة سريعة على تنظيمه من خلال رصد عناوين فصوله. وعن طريق ذلك، يمكننا التعرف على أوجه الخلل سواء في تنظيمه أو مضمونه.

مثال:

قانون استيراد وبيع المشتقات النفطية العراقي لسنة ٢٠٠٧ يتكون من تسع مواد فقط، ولا تحمل المواد أية عناوين. وبعبارة أخرى، لا يتبع القانون أي تنظيم؛ ما يجعل من الصعب التعرف على مضمونه وسهولة فهمه.

وإذا نظرنا إلى عنوان القانون، فسنجد أنه يتحدث عن «استيراد وبيع» المشتقات النفطية بينما تجيز المادة (١) لشركات القطاع الخاص أيضًا «خزنها ونقلها».

تمرين (١):

حاول التعرف على أجزاء قانون إيجار أراضي الإصلاح الزراعي للشركات الزراعية والأفراد رقم (٢٥) لسنة ١٩٨٣ وفق الإطار العام لمشروع القانون المبين أعلاه.

تمرين (٢):

افحص قانون الجمعيات العراقية رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٠ وأعد ترتيب مواده بحيث تتماشى مع الإطار العام لمشروع القانون المبين أعلاه.

- ❖ تأكد من أن مشروع القانون شامل، وسهل الفهم، وسهل الاستخدام. اقرأ عناوين الأبواب والفصول والمادتين بعناية للتعرف على مضمون مشروع القانون. فإذا لم تكن هناك عناوين، اطلب وضعها وصمم على ذلك.
- ❖ لا تصدق من يقول لك إن العبارة التي لا تفهمها «قانونية قوية». صمم على إعادة صياغتها بحيث تكون مفهومة.

❖ اطلب أن يكتب الصائغون مشروعات القوانين بلغة بسيطة مفهومة.

- ❖ أسأل: من الذي تلزم كل مادة في مشروع القانون، أو تحظر عليه، أو تجيز له أن يقوم بالفعل الذي تنص عليه؟

❖ أسأل: ما الفعل الذي تنص عليه كل مادة في مشروع القانون؟

- ❖ تأكد من وضوح النص وعدم غموضه.

من العوامل التي تؤدي إلى عدم وضوح النص: الجمل الطويلة، الكلمات التي تحمل أكثر من معنى، الكلمات غير الضرورية، استخدام الكلمة الواحدة بمعانٍ مختلفة في نفس القانون. تأكّد من خلو مشروع القانون من كل هذه العوامل.

وينبغي أن يضمن تنظيم مشروع القانون سهولة استخدامه. ويكون مشروع القانون سهل الاستخدام، إذا استطاع مستخدموه أن يتعرّفوا على قواعده بأقل جهد ممكن.

- ❖ إذا اضطررت لتقليل صفحات مشروع القانون كثيراً للوصول إلى النص التي تريد الاطلاع عليه، اطلب إعادة تنظيم مشروع القانون لأن ذلك يعني أنه غير منظم بشكل جيد.
- ❖ إذا وجدت أن مشروع القانون يتضمن حالات كثيرة أو مرهقة لمستخدمه، اطلب إما توضيحاً لها أو إعادة صياغة المادة التي تتضمنها. ومثال للحالات المرهقة، عبارة «مع مراعاة كل حكم يخالف أحكام هذا القانون». إن هذه الإحالة، ببساطة، تطلب من مستخدم القانون أن يقرأ كل القوانين. فهل هذا معقول؟

وينبغي أن يجعل تنظيم مشروع القانون من السهل فهمه. فإذا لم يكن تنظيمه مفهوماً لن يتم تطبيقه إلا بمحض الصدفة.

وإذا لم تكن أحكام القانون التي تخاطب المعنيين الرئيسيين به والجهاز المنوط به تنفيذه، واضحة، فكيف يمكن تصور أن يتم تنفيذه بشكل فعال؟ كيف يمكن، مثلاً، أن يتلزم المستأجر بقانون الإسكان بينما يستعصى عليه فهم أحكامه؟

□ ثالثاً - أهمية العناوين

من المهم تقسيم مواد مشروع القانون إلى فصول، ووضع عناوين لكل فصل. ويجب أن يكشف عنوان كل فصل عن مضمون المواد التي تدرج تحته، بحيث يكون من السهل على المستخدم معرفة مضمون أحكام مشروع القانون. وقد يكشف عدم تقسيم مشروع القانون إلى فصول، ووضع عناوين لها عن نقص أو خلل في مضمون مشروع القانون.

مثال (١) :

القانون العراقي بشأن إيجار أراضي الإصلاح الزراعي للشركات الزراعية والأفراد رقم (٣٥) لسنة ١٩٨٣ يتكون من عشرة مواد ولا تحمل المواد أية عناوين.

تأكد من أن كل باب أو فصل في مشروع القانون يحمل عنواناً يكشف عن مضمونه بوضوح. ينبغي أن يكون كل عنوان رئيس هو حاصل جمع العناوين الفرعية التي تتباه. اسأل: هل عنوان الباب يمثل حاصل جمع كل عناوين الفصول؟ وهل عنوان الفصل يمثل حاصل جمع كل عناوين الأقسام التي تتباه؟

□ رابعاً- تتابع الأبواب والفصول والمواد

يعني التتابع تنظيم الأحكام بحيث يكون من السهل العثور عليها. ويعنى ذلك تحديد تتابع الأبواب في مشروع القانون، والفصول داخل الأبواب، والممواد داخل الفصول، والفترات داخل المواد.

وعلى سبيل المثال، في مشروع قانون في شأن تنظيم المستشفيات، يمكن أن يتكون الباب الأول من ثلاثة فصول؛ الأول، يتناول سلوك الأطباء، والثاني، سلوك المرضات، والثالث، الإداريين بالمستشفى المنوط بهم تفزيذ هذه القواعد.

- ❖ تأكد من وضع الأحكام على حسب الترتيب الزمني المتوقع لحدوثها.
- ❖ تأكد من وضع الأحكام العادية والمتواعدة قبل الأحكام غير العادية وغير المتوقعة.
- ❖ تأكد من وضع الأحكام الأهم أولاً، تليها الأحكام المهمة، ثم الأحكام الأقل أهمية.
- ❖ تأكد من وضع القواعد العامة قبل الاستثناءات.

وتطبق قاعدةان لتنظيم تتابع الأبواب والفصول والمواد في مشروع القانون؛ الأولى، قاعدة الهرم، والثانية، قاعدة الرقم ٧ ± ٢ .

وتعنى قاعدة الهرم البدء بالمبداً العام (أو القاعدة العامة)، أولاً، ثم تناول التفاصيل (أو القواعد الفرعية) بعد ذلك. ويتم الانتقال من المبداً العام إلى التفاصيل حسب الأهم ثم المهم

ثم الأقل أهمية. ومثال ذلك، البدء بباب التعريفات والأحكام العامة، ثم باب المعنين الرئيسيين بالقانون، ثم باب الجهاز المنوط به التنفيذ، الخ. ومثال آخر، البدء في فصل الإجازات بالقواعد العامة للإجازات، ثم أنواع الإجازات، ثم شروط القيام بالإجازة، ثم إجراءات القيام بالإجازة، الخ. وتعني قاعدة الرقم $٢+٧$ أن كل وحدة من مشروع القانون ينبغي، من الناحية المثالية، ألا تزيد على ٩ وحدات وألا تقل عن ٥ وحدات.

على سبيل المثال، في كل فصل، ينبغي ألا تزيد عدد العناوين الرئيسية على ٩ عناوين. وتحت كل عنوان رئيس، ينبغي ألا تزيد عدد العناوين الفرعية على ٩ عناوين فرعية. وتحت كل عنوان فرعي، ينبغي ألا تزيد عدد الفقرات على ٩ فقرات. وفي كل فقرة، ينبغي ألا تزيد عدد الفقرات على ٩ جمل الخ. وكلما كان عدد الكلمات في الجملة أقصر، كان ذلك أفضل. وإذا مزجنا بين قاعدة الهرم وقاعدة الرقم $٢+٧$ ، فإن ذلك يعني ضرورة ترتيب المعلومات وفقاً للسلسل الهرمي مع الانتقال دائمًا من المعلومات الأكثر عمومية إلى المعلومات الأكثر خصوصية، ومراعاة ألا يزيد عدد المعلومات عند أي مستوى على أكثر من ٩ معلومات.

مثال:

قانون الاستثمار العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ يتكون من العناصر الآتية:

- ❖ **الفصل الأول: التعريف**
- ❖ **الفصل الثاني: الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار في الأقاليم والمحافظات**
- ❖ **الفصل الثالث: المزايا والضمانات**
- ❖ **الفصل الرابع: التزامات المستثمر**
- ❖ **الفصل الخامس: الإعفاءات**
- ❖ **الفصل السادس: إجراءات منح إجازة الاستثمار وتأسيس المشاريع**
- ❖ **الفصل السابع: أحكام عامة (مادة ٢١ حتى مادة ٢٦)**

وأول ملاحظة، أن فصل الأحكام العامة ورد في نهاية القانون وليس في أوله (لاحظ أن الأحكام العامة لها مدلول معين، ولا يقصد منها وضع أي أحكام متفرقة لا يجد الصانع مكاناً لها في مشروع القانون). وقد تضمن الفصل ١٨ مادة! وإذا أمعنا النظر فيها، لوجدنا أنها ليست أحكاماً عامة كما يسميها مشروع القانون.

فالمادة (٢١) تتحدث عن رأس مال المشروع، ومكانها الطبيعي فصل المخاطبين بالقانون؛ المستثمر. وكذلك تتحدث المادة (٢٢) عن المزايا التي يتمتع بها المستثمر ومكانها مجموعة المواد المدرجة تحت الفصل الثالث «المزايا والضمانات». والمادة (٢٢) تتحدث عن انتقال ملكية المشروع، ومكانها أيضاً الأحكام الخاصة بالمستثمر. والمادة (٢٤) تتحدث عن جواز بيع المستثمر بيع الموجودات المعفاة؛ الخ.

ووفق الإطار العام النموذجي المبين أعلاه، كان ينبغي أن تسبق الأحكام الخاصة بالمستثمر (المخاطب الرئيس بمشروع القانون تلك الخاصة بالهيئة الوطنية للاستثمار). وكذلك، كان ينبغي إدراج الأحكام الخاصة بالإعفاءات ضمن تلك الخاصة بالمزايا، وإدماجها جميعاً في الفصل الخاص بالمستثمر.

ومرة أخرى، إذا نظرنا إلى ملخص فصول القانون المبين أعلاه، سنكتشف بسهولة خلوه من فصل عن تسوية المنازعات. وإذا دققنا النظر في مواد القانون، سنجد أن المادة (٢٧) تتحدث عن تسوية المنازعات. وكان يجب تخصيص فصل لتسوية المنازعات وإدراج هذه المادة فيه.

وكذلك، يخلو القانون من باب للجزاءات. وسنجد أن الأحكام الخاصة بالجزاءات موجودة في المادة (٢٨).

□ خامساً- الترقيم

يجب اعتماد شكل ثابت لترقيم المواد والفقرات في كل مشروعات القوانين.

في جميع الأحوال، لا تسمح مطلقاً باستخدام فقرات غير مرقمة، لأن ذلك سيعيق فهم العلاقة بين الفقرات، و يجعل من الصعب الإحالـة إليها.

عند إتباع نظام للترقيم، يفضل البدء، أولاً، بالأرقام الترتيبية (أولاً، ثانياً، ثالثاً، الخ.). ثم، الأعداد (١، ٢، ٣، الخ.). ثم، الحروف (أ، ب، ج..، الخ.). وفي حالة استخدام فقرات فرعية، يمكن استخدام أشكال مختلفة لنوع الترقيم المستخدم.

مثال:

xxx - ١

xxx - ٢

xxx - أ

ب - xxx

xxx (١)

xxx (٢)

xxx (أ)

xxx (ب)

وبناءً، يجب أن يتبع النظام القانوني الواحد نظاماً واحداً للترقيم. ويُفضل أن يكون نظام الترقيم المتبعة متماشياً مع النظام المبين أعلاه.

وإذا نظرنا إلى القوانين العراقية، سنجد أنها تتبع نظاماً مختلفاً للترقيم.

مثال (١):

قانون الرعاية الاجتماعية رقم (١٢٦) لسنة ١٩٨٠ :

يُقسم القانون إلى مواد على النحو الآتي:

مادة (١) :

أولاً - ××

ثانياً - ××

قارن نظام الترقيم بالنظام المتبوع في قانون الخدمة الجامعية لسنة ٢٠٠٧
المادة ١ / (لاحظ أن كلمة «المادة» مُعرَّفة على عكس كلمة «مادة» النكرة في قانون الرعاية

الاجتماعية)

أولاً - ××

ثانياً - ××

لاحظ أيضاً أن المادة (٢) من قانون الرعاية الاجتماعية تكون من ١٣ مادة مرقمة بالترقيم الترتيببي (أولاً، ثانياً، ثالثاً، الخ.) وهذا التنظيم لا يتناسب مع معيار سهولة الاستخدام الذي يميل نحو الترقيم بالأعداد (١، ٢، ٣، الخ.).

لاحظ أيضاً أن إدراج ١٣ بند تحت مادة واحدة يتناقض مع قاعدة الرقم 2 ± 7 ، والتي بموجبها يفضل عدم إدراج أكثر من ٩ بنود في المادة الواحدة.

حليم مطر

اتهيم مشروعات القوادين

لهماس الواب العراقي

الفصل الثاني

العنصري الشكليه لمشروع القابون

□ أولاً- العنوان الرئيس لمشروع القانون

يوضح العنوان الرئيس لمشروع القانون موضوعه، ويوضع في صدره في منتصف الصفحة. ويهدف عنوان مشروع القانون إلى تعريف أعضاء البرلمان بموضوعه ومساعدتهم على التعرف على الأمور التي ينظمها.

- ❖ ينبغي أن يعبر عنوان مشروع القانون بشكل صحيح عن الغرض منه. ومن ثم، ينبغي أن يكون عنوان مشروع القانون واضحًا بحيث يكشف عن مضمونه ونطاقه بسهولة.
- ❖ ينبغي أن يشتمل عنوان مشروع القانون على كل العناصر الرئيسية فيه. (إذا لا يجوز أن يتضمن مشروع القانون أي شيء لا يشمله عنوانه).
- ❖ يجب إلا يحتوي عنوان مشروع القانون على أكثر من موضوع واحد.
- ❖ تأكد من أن عنوان مشروع القانون يعبر عن الغرض منه ويتضمن كل جوانبه الرئيسية.
- ❖ إذا كان مشروع القانون يتضمن أكثر من عنصر رئيس ولا يحتوي عنوانه سوى على عنصر واحد، اطلب إدراج باقي العناصر الرئيسية في العنوان أو تقسيم مشروع القانون إلى مشروعين أو ثلاثة حسب عناصره ومدى تناقضها.
- ❖ إذا كان عنوان مشروع القانون طويلاً، اطلب إضافة مادة في صدر مشروع القانون تعطي القانون اسمًا مختصراً.
- ❖ إذا كان مشروع القانون يعدل أو يلغى قانوناً قائماً أو بعض أحكامه، فتأكد من التعبير عن ذلك في عنوانه.

□ ثانياً- ديباجة القانون

يقصد بديباجة القانون مقدمته. وتكون أهميتها في أنها تعطي القانون هوية رسمية تثبت أنه ولد بطريقة مشروعة. فالشرعية الصادر من جهة غير مخولة بإصداره يعتبر غير شرعي ويكون عرضة للطعن بعدم دستوريته. وكذلك، تدل ديباجة مشروع القانون بما تضمنه من الإشارة إلى القوانين ذات الصلة على أن الجهة التي وضعه مشروع القانون قد اطلعت على القوانين ذات الصلة، ومن ثم، يمكن تجنب إدراج أحكام في مشروع القانون تتعارض مع أحكام في قوانين أخرى قائمة.

ومن الملاحظ أن معظم القوانين العراقية المنشورة تخلو من الديباجة. وهذا في حد ذاته خطأ. وثمة اعتقاد خاطئ أن الديباجة ليست جزءاً من مشروع القانون. والحقيقة أن الديباجة تتضمن عناصر مهمة جداً لمشروع القانون. ومن ثم، ينبغي نشرها مع القانون.

ومن خلال القوانين العراقية التي تم الاطلاع عليها، لوحظ إنه حتى القوانين التي تُنشر ديباجتها، لا تتضمن الديباجة المنشورة كل العناصر الواجب توافرها.

مثال:

قانون الخدمة الجامعية لسنة ٢٠٠٧ تضمنت ديباجته المنشورة ما يأتي: «بناء على ما أقره مجلس النواب وصادق عليه مجلس الرئاسة، واستناداً إلى أحكام البند (أولاً) من المادة (٦١) والبند (ثالثاً) من المادة (٧٣) من الدستور،».

لاحظ أن الديباجة خلت من كل العناصر الأخرى، كالعبارة التي تفيد على القوانين ذات الصلة بمشروع القانون الصادر.

- ❖ إذا ورد مشروع القانون بدون ديباجة، اطلب إدراجها فيه. ولا تصدق من يقول لك إن الديباجة مسألة شكيلية ولا يُشترط إدراجها ضمن مشروع القانون.
- ❖ إذا كانت ديباجة مشروع القانون تحيل إلى قوانين ومراسيم كثيرة، اطلب وضعها في ملحق مرفق به بدلاً من وضعها في صدره.

□ ثالثاً- الأحكام العامة

- تتضمن المواد التي تدرج في قسم «الأحكام العامة» ما يأتي:
١. الهدف من القانون.
 ٢. المبادئ الرئيسية التي ينبغي عليها مشروع القانون.
 ٣. نطاق السريان الموضوعي (الأشخاص أو الأشياء أو المناطق التي يسري عليها، أو لا يسري عليها مشروع القانون).
 ٤. نطاق السريان المكاني لمشروع القانون.

وسنناقش فيما يأتي كل مادة على حدة.

١. الهدف من القانون

تبين هذه المادة الأسباب التي دعت لسن مشروع القانون أو الأهداف التي يسعى لتحقيقها.
وتووضح هذه المادة العيوب التي صمم مشروع القانون لتداركها.

وتعتمد المحاكم على هذه المواد، إن وجدت، في تفسير العبارات غير الواضحة أو المثيرة للالتباس في مشروع القانون. ولذلك، من المفترض أن مشروع القانون المصاغ صياغة جيدة لا يحتاج إلى هذه المواد التي تبدو غريبة. ومع ذلك، من الضروري أحياناً التعبير عن الأسباب التي دعت إلى سن مشروع القانون. ومثال ذلك، عندما يغير القانون ممارسات أساسية، أو أعراف، أو قانون سائد.

مثال (١) :

قانون الجمعيات العراقية رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٠
المادة : ٢

يهدف هذا القانون إلى تنظيم الجمعيات في العراق وفق مبادئ وأهداف ثورة ١٧ - ٣٠ تموز العظيمة.

مثال (٢) :

قانون الاستثمار العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦
الأهداف والوسائل

المادة (٢) يهدف هذا القانون إلى ما يأتي:

❖ أولًاً: تشجيع الاستثمارات ونقل التقنيات الحديثة للإسهام في عملية تنمية العراق وتطويره وتوسيع قاعدته الإنتاجية والخدمة وتدعيمها.

❖ ثانياً: تشجيع القطاع الخاص العراقي والأجنبي للاستثمار في العراق من خلال توفير التسهيلات اللازمة لتأسيس المشاريع الاستثمارية وتعزيز القدرة التنافسية للمشاريع المشمولة بأحكام هذا القانون في الأسواق المحلية والأجنبية.

❖ ثالثاً: تنمية الموارد البشرية حسب متطلبات السوق وتوفير فرص عمل للعراقيين.

❖ رابعاً: حماية حقوق وممتلكات المستثمرين.

❖ خامساً: توسيع الصادرات وتعزيز ميزان المدفوعات والميزان التجاري للعراق.

مثال (٣) :

«المادة الأولى من قانون حماية المستهلك (لبنان) :

يهدف هذا القانون إلى:

- ❖ تحديد القواعد العامة التي ترعى حماية المستهلك وصحة وسلامة السلع والخدمات وجودتها.
- ❖ صون حقوق المستهلك وتأمين شفافية المعاملات الاقتصادية التي يكون المستهلك أحد أطرافها.
- ❖ حماية المستهلك من الغش والإعلان الخادع والحاوؤل دون استغلاله».

٢. المبادئ العامة التي تحكم موضوع القانون

تتضمن هذه المواد، عادة، القواعد العامة التي تمثل جوهر القانون وتمثل فلسفته وأهدافه. وبعض هذه المواد تصاغ في شكل مبادئ عامة، وبعضها الآخر يصاغ في شكل حقوق، وفي كل الأحوال، تسرى القواعد العامة أو المبادئ أو الحقوق المعتبر عنها في هذه المادة على كل مواد مشروع القانون.

مثال (١) :

قانون الاستثمار العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦

المادة ٣ :

لكل عراقي وعرافية حق تأسيس جمعية أو الانتماء إليها أو الانسحاب منها وفق أحكام هذا القانون.

مثال (٢) :

«مادة (٢) من قانون حماية المستهلك (مصر) :

- ❖ حرية ممارسة النشاط الاقتصادي مكفولة للجميع، ويحظر على أي شخص إبرام أي اتفاق أو ممارسة أي نشاط يكون من شأنه الإخلال بحقوق المستهلك الأساسية « وخاصة.... »

مثال (٣) :

حق الترشح والتصويت في الانتخابات مكفول للجميع.

مثال (٤) :

«مادة (٢) من قانون العمل الإماراتي رقم (٨) لسنة ١٩٨٠ :
اللغة العربية هي اللغة الواجبة في الاستعمال بالنسبة إلى جميع السجلات والعقود والملفات
والبيانات وغيرها مما هو منصوص عليه في هذا القانون»

٣. النطاق الموضوعي

من المعروف أن البرلمان يشرع للدولة ككل، أو لجزء منها. وفي الدول الاتحادية، ثمة مجالات لا يتم التشريع فيها إلا عن طريق الهيئة التشريعية الاتحادية، وتترك باقي التشريعات للهيئات التشريعية في الولايات أو الإمارات المشكلة للاتحاد.

وقد يصدر القانون ليسري على فئة معينة أو نشاط معين، كما في الأمثلة التالية:

مثال (١) :

قانون الاستثمار العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦

المادة (٢٩) :

تحضير جميع مجالات الاستثمار لأحكام هذا القانون باستثناء ما يأتي:
◆ أولاً: الاستثمار في مجال استخراج وإنتاج النفط والغاز.
◆ ثانياً: الاستثمار في قطاعي المصارف وشركات التأمين.

ويُلاحظ في هذا المثال، أن مادة السريان الموضوعي جاءت ضمن الأحكام الختامية وليس في صدر القانون. والأدق في الصياغة أن تأتي في صدر القانون ضمن الأحكام العامة وليس في آخره.

مثال (٢) :

«مادة (٢) من نظام العمل والعمال السعودي رقم (٧٤٥) لسنة ١٢٨٩ هجرية:
تسري أحكام هذا النظام على:

أ- كل عقد يتعهد بمقتضاه أي شخص بأن يعمل لمصلحة صاحب العمل وتحت إدارته وإشرافه مقابل أجر.

ب- عقود التدرج (اللمدة الصناعية).

ج- عمال الحكومة والهيئات المحلية والمؤسسات الخيرية والمؤسسات العامة».

مثال (٣) :

«مادة (١) من قانون التحكيم المصري:

... تسرى أحكام هذا القانون على كل تحكيم بين أطراف من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص أيا كانت طبيعة العلاقة القانونية التي يدور حولها النزاع»

وقد يستثنى القانون فئة أو فئات معينة من الخضوع له.

مثال (١) :

قانون الجمعيات العراقية رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٠

مادة (١) :

❖ أولًا—....

❖ ثانياً— لا تسرى أحكام هذا القانون على الجمعيات المؤسسة بقوانين خاصة.

مثال (٢) :

«مادة (٢) من قانون العمل الإماراتي
لا تسرى أحكام هذا القانون على الفئات الآتية.....»

٤. النطاق المكاني

يعتبر مبدأ إقليمية القانون من المبادئ المستقرة في كل دول العالم. ويقصد بهذا المبدأ تطبيق القانون على كل المقيمين في إقليم الدولة من وطنيين وأجانب بحيث لا يتجاوز تطبيق القانون حدود الدولة. ومن ثم، يتضح لنا شقان رئيسيان لهذا المبدأ؛ الأول، أن الدولة من حقها أن تطبق القانون على كل المقيمين على أرضها، والثاني، أن الدولة لا يجوز لها أن تمتد نطاق تطبيق القانون إلى إقليم دولة أخرى.

مثال:

«قانون بريطاني:
يمتد هذا القانون ليشمل أيرلندا الشمالية».

□ رابعاً- التعريفات

يتضمن قسم التعريفات الكلمات والعبارات التي يتكرر ذكرها في مشروع القانون أو التي قد يثير الشك حول معناها. وتحتتصدر مادة التعريف، عادة، عبارة تمهدية تليها المصطلحات المعرفة. وينبغي ترتيب المصطلحات المعرفة في قسم التعريفات حسب الترتيب الأبجدي.

ومن المعتمد إدراج قسم التعريفات في صدر مشروع القانون مباشرة بعد الديباجة، ولكن يجوز إدراجها في آخر مشروع القانون. وإذا كان المصطلح المعرف لا يرد سوى في قسم معين من مشروع القانون، يجوز تعريفه في أول القسم الذي يرد فيه.

مثال:

قانون الرعاية الاجتماعية العراقي لسنة ١٩٨٠

الفصل الأول: مفهوم الأسرة

المادة (٩) :

❖ أولاً - يقصد بالأسرة لأغراض هذا القانون الزوج أو الزوجة أو كلاهما والأولاد. إن وجدوا، أو الأولاد لوحدهم. ولا يعتد بمحل سكن أفرادها.

ويستخدم أسلوب التعريف لتحقيق ما يلي:

١. تقاضي التكرار، ومن ثم، تقليل عدد الكلمات المستخدمة في مشروع القانون.
٢. تقاضي احتمال تفسير الكلمة بمعانٍ متعارضة وذلك عن طريق تعريف الكلمة بمعنى واحد فقط.
٣. توخي الدقة والوضوح عن طريق عدم ترك مسؤولية تعريف الكلمة للقارئ.
٤. تعريف الكلمات الصعبة والفنية.

وتسبق قسم «التعريفات» عبارة استهلاكية تأخذ، عادة، الصيغة التالية:

في تطبيق أحكام هذا القانون، يقصد بالكلمات والعبارات التالية المعاني المبينة قرین كل منها، ما لم يدل سياق النص على غير ذلك:

❖ الوزارة: وزارة الاقتصاد والتجارة.

❖ تقديم الخدمة الطبية: أي طبيب أو مستشفى أو دار تمريض يقدم الرعاية الصحية للمرضى المحاجين وتعوضه الحكومة عن تكلفة هذه الرعاية.

مثال:

قانون الاستثمار العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦

المادة (١) :

يقصد بالعبارات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المقابلة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك.

وينبغي التفريق بين التعريف «الحصري» والتعريف «الاصطلاحي» أو «الإيضاحي»؛ ويشمل الأول كل العناصر التي يشملها المصطلح المعرف (مثال ذلك «يقصد بلفظ يافطة، أي عرض لأشكال أو حروف أو رسومات توضيحية أو تزيين يصمم أو يستخدم للدعائية أو الإعلانية أو لتوضيح الاتجاه»). في حين يقتصر الثاني على إعطاء مثال أو أمثلة توضيحية فقط (مثال ذلك، تعريف التونة «بأنها تشمل السمك الذي يُعرف باسم المكاريل»).

ويمكن تصنيف التعريفات الاصطلاحية إلى ثلاثة أنواع رئيسة:

١. التعريفات الاصطلاحية الكاملة (مثال «يقصد بلفظ صاحب العمل كل شخص طبيعي أو اعتباري يستخدم عمالةً أو أكثر لقاء أجراً مهما كان نوعه»).

٢. التعريفات الاصطلاحية الجزئية (مثال «لفظ المنزل يشمل في معناه قطعة الأرض المقام عليها المبنى»).

٣. التعريفات الاصطلاحية المركبة (مثال «لفظ الطريق السريع يعني الطرق السريعة بين المدن بما في ذلك المداخل والجسور والكباري ومنفذ تقاطع الطرق وطرق الخدمات»).

وتعني عبارة «في تطبيق أحكام هذا القانون» أن المعنى المشار إليه ليس المعنى المعتاد للكلمة وإنما معنى اصطلاحياً الغرض منه تحقيق الغايات الموضحة أدناه. ومن ثم، ينبغي ألا يكون المعنى المعرف من المعاني المعتادة للكلمة.

أما العبارة التي تحتها خط وهي عبارة «ما لم يدل سياق النص على غير ذلك»، فيقصد منها الاحتياط بحيث إذا كانت الكلمة مستخدمة بمعناها المعتاد، وليس الاصطلاحى، لا تفسر حسب معناها الاصطلاحى وإنما حسب معناها المعتاد وفقاً للسياق الذي وردت فيه.

وفي رأينا أنه ينبغي حذف هذه العبارة للأسباب التالية:

١. إن وجودها سيرهق مستخدم القانون لأنها تعنى، ببساطة، أن مستخدم القانون عليه، في كل مرة يرد فيها المصطلح المعرف، أن يسأل نفسه: هل الكلمة مستخدمة بمعناها المعتاد أم بمعناها الاصطلاحى؟ وعليه، أن يحكم بنفسه ما إذا كان سياق الكلام يقتضي استخدامها بمعناها المعتاد، أم لا، في حين أن هذه هي مهمة الصائغ. ومعنى ذلك، أتنا نطلب من مستخدم القانون أن يقوم بعمل الصائغ.
٢. إن وجودها قد يؤدي إلى وجود ثغرة في تفسير النص الذي ترد فيه لأنها قد تفسر معنى من اثنين: المعنى الاصطلاحى المعرف في القانون، والمعنى المعتاد الذي يعتمد على سياق الكلام.
٣. إن من السهل على الصائغ، فضلاً عن أن هذه هي مهمته، أن يتبع ما إذا كانت الكلمة مستخدمة في سياق في مشروع القانون بمعناها المعتاد أم بمعناها الاصطلاحى. فإذا كانت الكلمة مستخدمة في سياق ما في مشروع القانون بمعناها المعتاد، عليه أن يوضح ذلك.

وينبغي عدم إدراج قسم للتعرifات في مشروع القانون إلا عند الضرورة. مثل ذلك، تعريف لفظ معين لا يرد في مشروع القانون سوى مرة واحدة أو مرتين فقط. أو تعريف كلمة لها معنى مألوف ومفهوم بوضوح ولا تحتاج إلى تفسير.

وينبغي أيضاً ألا يتضمن قسم التعرifات أحكاماً موضوعية تتصل بموضوع القانون. مثل ذلك، إدراج نص في تعريف الأجر «أنه يدفع بالعملة الوطنية».

وينبغي عدم ترقيم المصطلحات في مادة التعريفات.

مثال:

قانون الاستثمار العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦

المادة (١) :

يقصد بالعبارات التالية حি�ثما وردت في هذا القانون المعاني المقابلة لها أدناه ما لم تدل القرفينة على غير ذلك.

أ. المجلس: مجلس الوزراء.

ب. الهيئة الوطنية للاستثمار: هي الهيئة التي شكلت بموجب هذا القانون المسؤولة عن.....

ج. هيئة الأقاليم:

وأخيراً، يجوز، وفق النظرية التشريعية الحديثة، تعريف كل مصطلح من المصطلحات المعرفة في المكان الذي يرد فيه أول مرة. ثم إدراج قسم للتعريفات في آخر المشروع وتنظيمه في صورة فهرس للتعريفات مع بيان أرقام الصفحات والمواد التي يرد فيها كل مصطلح.

وينبغي المحافظة على ثبات التعبير في التعريفات. فمثلاً، لا يجوز استخدام المصطلح المعرف نفسه لأكثر من معنى.

مثال:

في المادة (١) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦، عُرِفت عبارة «الهيئة الوطنية للاستثمار» في الفقرة (ب) من التعريفات بأنها «الهيئة التي شكلت بموجب هذا القانون المسؤولة عن رسم السياسات الوطنية للاستثمار ووضع الضوابط لها ومراقبة تطبيق الضوابط والتعليمات في مجال الاستثمار وتختص بالمشاريع الاستثمارية الإستراتيجية ذات الطابع الاتحادي حصراً». وفي الفقرة (هـ) من المادة نفسها، عُرِفت كلمة «الهيئة» بأنها «الهيئة الوطنية للاستثمار أو هيئة المحافظة حسب الأحوال».

إذا وردت في العبارة الاستهلاكية لمادة التعريفات عبارة «ما لم يدل سياق النص على غير ذلك»، اطلب حذفها لأنها تعني، ببساطة، أن مستخدم القانون سيتعين عليه في كل

مرة ترد فيها أن يجده نفسه لمعرفة ما إذا كانت الكلمة مستخدمة بمعناها المعتاد أم بمعناها المعرف، في حين أن هذه هي مهمة الصائغ.

- ❖ أسأل: هل التعريف يسهل فهم مستخدم مشروع القانون أم يزيده صعوبة؟
- ❖ إذا كان المصطلح لم يرد في كل مشروع القانون سوى مرة واحدة فقط في مكان واحد، فيمكن الاكتفاء بتعريفه في مكان وروده فقط.
- ❖ إذا كان المصطلح مستخدماً بنفس المعنى الشائع له، فلا داعي لتعريفه.
- ❖ تأكد من أن المصطلح المعرف لا يشير إلى معانٍ مختلفة لا علاقة بينها.
- ❖ إذا كان التعريف لا يضيف للكلمة معنى مهما ولا يستخدم مراراً في مشروع القانون، اطلب حذفه.
- ❖ إذا كان تعريف الكلمة يتضمن معنى لا يدخل في معناها، اطلب إعادة النظر فيه؛ مثال: تعريف كلمة «كلب» بأنها تشمل في معناها كلمة «قطة».
- ❖ إذا كان التعريف يتضمن حكماً موضوعياً، اطلب حذفه من باب التعريفات وإدراجه في المكان المخصص له في مشروع القانون.

حليم مهندس

النقيب مشروعات القوافل

لهماس النواب العراقي

الفصل الثالث:

الإحکام الموصوعة او مشروع القانون

□ أولاً- المخاطبون الرئيسيون بمشروع القانون

١. تعريف المخاطبين الرئيسيين بمشروع القانون

يُقصد بالمخاطبين الرئيسيين بمشروع القانون أولئك الذين ينظم مشروع القانون سلوكياتهم المسببة للمشكلة التي يسعى القانون لحلها، ويستحدث قواعد من المفترض أنها ستغيرها.

ومن أمثلة المخاطبين الرئيسيين بمشروع القانون، ما يلي:

- المالك والمستأجر في قانون شأن الإسكان.
- العامل وصاحب العمل في قانون العمل.
- المستثمر في قانون الاستثمار.
- المنتفع في قانون شأن تنظيم الانتفاع بالمساكن الشعبية.
- الجمعية في قانون الجمعيات.

وعادة، تهدف الأحكام التي تناطح المعنيين الرئيسيين بالقانون إما لتفرض، أو تجيز، أو تحظر القيام بعمل معين. ومن أمثلة ذلك ما يلي:

مثال (١) :

المادة (١١) :

تلزم الشركة المستثمرة بتقديم تقارير دورية مالية وفنية إلى وزارة النفط وفق النموذج الذي تعدد الوزارة بموجب تعليمات يصدرها الوزير (قانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام، العراق، ٢٠٠٧).

مثال (٢) :

المادة (١٢) :

للشركة المستثمرة استئجار ما يحتاج إليه المشروع من الأراضي المملوكة للدولة ملكاً صرفاً أو مملوكة للبلديات في المناطق المخصصة للاستثمار، ويجوز لها استئجار الأراضي الخاصة بموجب عقد يحدد حقوق والتزامات الشركة المستثمرة ومالك الأرض (قانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام، العراق، ٢٠٠٧).

مثال (٣) :

المادة (٢٦) :

لا يجوز التنازل عن راتب رعاية الأسرة أو الحجز عليه.

مثال (٤) :

المادة (١٠) :

يتمتع المستثمر بغض النظر عن جنسيته بجميع المزايا والتسهيلات والضمانات ويخضع للالتزامات الواردة في هذا القانون وللمستثمر العراقي والأجنبي لأغراض مشاريع الإسكان حق الاحتفاظ بالأرض بمقابل يحدد بينه وبين مالك الأرض دون المضاربة بالأرض وفق ضوابط تضعها الهيئة الوطنية للاستثمار وبموافقة مجلس الوزراء، وتسهل الهيئة تخصيص الأراضي اللازمة للمشاريع الإسكانية وتتملك الوحدات السكنية للعراقيين بعد إكمال المشروع (قانون الاستثمار العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦).

مثال (٥) :

لا يجوز لغير القطريين ممارسة أي نشاط تجاري أو اقتصادي أو مهني إلا في المجالات المصرح لهم بممارستها وفقاً للقوانين المعمول بها (مادة ١ من القانون القطري رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٤ في شأن مكافحة التستر).

وينبغي التأكيد، دائمًا، من التعبير عن المخاطب بالحكم القانوني صراحة في الجملة. ويعبر عن ذلك بصيغة «من» يفعل «ماذا».

٢. العوامل المساعدة في تقييم المضمون «مبادئ روكيبي»

(أ) القواعد القانونية القائمة

مثال: افرض أن الناس يمارسون التستر التجاري (تمكين الأجنبي من ممارسة أنشطة اقتصادية أو مهنية) رغم وجود قانون يحظر ذلك. افحص القانون القائم، أو القوانين القائمة ذات الصلة لمعرفة لماذا لم ينجح في القضاء على هذه المشكلة، أو بالأحرى، في تغيير سلوكيات الناس المخاطبين به.

❖ أولًا: ربما أن أحكام القانون القائم لا تلزم جهازاً معيناً بأن يعمل على منع ذلك، أو لا

- تحدد اختصاصاته ومهامه تحديداً دقيقاً يتيح له القيام بمهامه على الوجه الأمثل.
- ❖ ثانياً: ربما أن القانون يركز على الظاهرة نفسها دون أن يركز على مسبباتها.
 - ❖ ثالثاً: ربما لا توجد قواعد مكملة للقانون القائم تنظم المشروعات التي يُسمح للأجانب القيام بها.
 - ❖ رابعاً: ربما تسمح النصوص القانونية الأخرى القائمة ذات الصلة (مثل ذلك، قانون الشركات، قانون الوكالات التجارية، قانون العمل، الخ.) بالاتفاق حولها، ومن ثم، ينبغي سد الثغرات في تلك النصوص.
 - ❖ خامساً: ربما يكون من المستحيل من الناحية الواقعية الالتزام بالقانون المقترن بسبب الظروف السائدة في المجتمع. فعلى سبيل المثال، قد يتربت على مشروع القانون الإضرار بشريحة كبيرة من مواطني الدولة ذوي الدخول الضعيفة الذين يلجؤون إلى هذه الممارسات لقاء مبلغ مالي هم في حاجة إليه.
 - ❖ سادساً: ربما تمنح القواعد التي يتضمنها القانون القائم للمؤولين المناط بهم تنفيذه حرية واسعة للتصرف، ما يتيح لهم مجالاً للاستجابة لد الواقع غير مشروعة.
 - ❖ سابعاً: ربما تكون القواعد التي يفرض القانون القائم الالتزام بها غير واضحة بسبب اللغة الغامضة أو المربكة.
 - ❖ ثامناً: ربما لا يتيح القانون القائم فرصاً بديلة للمخاطبين به للتصرف على النحو المرغوب.

(ب) الفرص المتاحة

سؤال: هل الوضع السائد يتيح الفرصة للأطراف المعنيين بالقانون المقترن أن يتصرفوا على النحو الذي يتصرفون به والذي يؤدي إلى حدوث المشكلة التي يسعى القانون المقترن لحلها؟

إذا كان الأمر كذلك، يجب على القانون الجديد أن يحاول تغيير الأوضاع ليصعب التصرف على هذا النحو المسؤول للمشكلة.

مثال (١):

إذا كان موظفو الجمارك، في موقع العمل الميدانية بعيدة عن الأعين، يتلقون رشاوى، يمكن أن يوجب القانون مراقبتهم بكاميرات خفية، أو ضرورة قيام المفتشين بزيارات غير

معلن عنها.

مثال (٢) :

إذا كان مفتشو العمل يأتون إلى أماكن العمل، ويقابلون المديرين فقط على انفراد، ثم يكتبون تقريراً يفيد أن مكان العمل مستوفي شروط السلامة، من المفید أن يحظر القانون المقترن على المفتش التحدث مع مدير العمل دون وجود ممثل عن العمال لحضور الحوار الدائري.

اسأل: هل تتتوفر للمخاطبين بالقانون المقترن الفرصة للتصرف وفقاً لما ينص عليه؟

مثال:

إذا كان القانون يحظر على المواطنين التستر التجاري، هل ثمة فرص بديلة للمواطنين للاستغناء عن التستر؟

(ج) الإمكانيات والقدرات

اسأل: هل لدى المخاطبين بالقانون المقترن ما يلزمهم من معارف، ومهارات، وموارد للتصرف بطريقة تختلف عن الطريقة التي يتصرفون بها الآن؟

مثال:

لسن قانون يحظر التستر التجاري، اسأل: هل لدى المواطنين الذين يستترون على الشركات الأجنبية القدرات والمعارف والمهارات والموارد الالازمة التي تتيح لهم ممارسة الأنشطة المستتر عليها بأنفسهم؟

(د) العلم بالقانون

اسأل: هل يعرف المخاطبون بالقانون القائم القواعد التي ينص عليها ويفهمونها؟

إذ لا يمكن أن يمثل شخص لقانون عن وعي بذلك دون أن يعرف بوجوده، ويفهم السلوكيات التي يحددها. ومن ثم، من المهم التأكد من أن القانون المقترن سيعمل به على الأقل المخاطبون به.

مثال:

إذا كان القانون المقترح يحضر تشغيل الأطفال، فهل يعلم أصحاب الأعمال بذلك؟ وهل يعلم أولياء أمور الأطفال بالأضرار الناتجة عن عملهم؟

أسأل:

- ❖ هل تضمن أحكام مشروع القانون إلمام الفقراء والضعفاء بالقانون، خاصة إذا كان من المرجح أن يؤثر على حياتهم؟
- ❖ هل الفلاحون الفقراء، مثلاً، يعلمون بوجود القوانين الجديدة التي تعطيهم فرصة للاستفادة من الائتمان، أو التي تهدف إلى تسهيل مساهمتهم في الشؤون اللامركزية للحكومة؟
- ❖ هل القانون المعد لحماية النساء والأطفال من العنف الأسري يتضمن حكماً ينص على إعلامهم به؟

(هـ) الإجراءات والمعايير

أسأل: ما الإجراءات، والمعايير التي يقرر المخاطبون بالقانون من خلالها الامتثال للقانون من عدمه؟

مثال:

لنفرض أن قانوناً مقترحاً في شأن تنظيم المناقصات الحكومية يجيز للجهة المعلنة عن المناقصة إلغاء المناقصة للمصلحة العامة. أسأل: ما المعايير والضوابط والإجراءات الواجب إتباعها في هذه الحالة. على سبيل المثال، صمم على أن يكون إلغاء المناقصة بقرار مسبب من سلطة أعلى. اطلب تحديد، إن أمكن، حالات على سبيل المثال لإلغاء المناقصة للمصلحة العامة. اطلب تحديد المعايير التي يتم على أساسها إلغاء المناقصة في هذه الحالة.

أسأل: هل إجراءات اتخاذ القرار، التي ينص عليها مشروع القانون، تتسم بالشفافية، وتخضع للمساءلة، وتقوم على المشاركة؟

(و) المصلحة (الحوافز)

يعني عامل «المصلحة» (أو الحوافز) إدراك المخاطبين بالقانون المقترح لكيفية تأثير تكاليف ومزايا القانون عليها وعلى الناس المقربة منها. وقد يتضمن ذلك مزايا مادية، مثل زيادة النقد أو مزايا عينية. وقد يتضمن ذلك أيضاً حافز غير مادية، مثل السلطة أو زيادة التقدير.

ابحث جيداً الأسباب وراء السلوكيات المسببة للمشكلة.
اسأل: ما الحوافز الحالية التي تشجع المخاطبين بالقانون على التصرف على النحو الذي يتصرفون به؟

(ز) المعتقدات (القيم والمواصفات)

يُقصد بالمعتقدات، القيم والمواصفات والخرافات التي يؤمن بها المخاطبون بالقانون المقترن تجاه السلوكيات المسببة للمشكلة التي يسعى القانون لحلها.

اسأل: ما الذي يدور في رأس المخاطب بالقانون المقترن ويجعله يتصرف على النحو الذي يسبب المشكلة التي يسعى القانون لحلها؟

مثال:

قانون يحظر تشغيل الأطفال دون أن يخاطب الخرافات التي يؤمن بها أولياء أمورهم والتي ترى أن تشغيل الأطفال في الورش يصب في مصلحتهم أكثر من تعليمهم.

٣. تقييم فعالية التدابير التي يتضمنها مشروع القانون
بعد التعرف على السلوكيات المسببة للمشكلة وأسباب تلك السلوكيات، عليك أن تتحقق من مدى ملاءمة الحل الذي تتضمنه نصوص مشروع القانون المقترن. ويستدعي ذلك طرح أربع مجموعات من الأسئلة:

١. هل دقق مقدمو مشروع القانون في البدائل الممكنة؟
٢. هل اختبروا الحل المفضل (التدابير الواردة في مشروع القانون) في ضوء العوامل الذاتية والموضوعية المذكورة أعلاه؟
٣. هل التدابير المتضمنة في مشروع القانون أكثر الحلول فعالية من حيث التكلفة؟

الاجتماعية؟

٤. هل يتضمن مشروع القانون أسلوباً منهجياً للرقابة على تنفيذه وتقييمه؟

٤. الموازنة بين التكاليف والمزايا المحتملة لمشروع القانون المقترن

مهما يكن مشروع القانون فعالاً، ما لم تتفوق مزاياه الاجتماعية والاقتصادية المتوقعة على تكاليفه المتوقعة، عليك أن تصوت ضده. ولاتخاذ هذا القرار، اطلب الحقائق عن تأثيره المحتمل، وكذلك عن مزاياه وتكاليفه التقديرية بالمقارنة بمزايا وتكاليف البدائل الرئيسية الممكنة؛ بما في ذلك القانون القائم.

أسأل:

١. هل يبدو من المرجح أن المزايا الاجتماعية والاقتصادية طويلة الأجل المقدرة لمشروع القانون ستتفوق تكاليفه الاجتماعية والاقتصادية طويلة الأجل؟

٢. ما الحقائق التي قدمها مشروع القانون عن:
♦ التكاليف والمزايا الاقتصادية قصيرة الأجل وطويلة الأجل؟
♦ التكاليف والمزايا الاجتماعية غير القابلة لقياس؟

٣. ما التأثير الاجتماعي المرجح لمشروع القانون على:
♦ مختلف المجموعات الاجتماعية، خاصة الفقراء، والنساء، والأطفال، والأقليات؟
♦ اهتمامات المجتمع التي تحظى بالتقدير لكنها عادة لا تحظى بالاهتمام، خاصة البيئة، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون (بما في ذلك مكان الفساد)؟

٤. قائمة فحص لتقييم مشروع قانون مقترن
بالنسبة إلى كل مجموعة من الأطراف الفاعلة التي أسهمت سلوكياتها غير الصحيحة في حدوث المشكلة الاجتماعية، أسأل:

١. القواعد: هل تحظر القواعد القائمة السلوكيات المسيبة للمشكلة؟

أ. هل توجب، أم تجيز، القواعد القائمة صراحة السلوكيات المسيبة للمشكلة؟

ب. من أية ناحية تبدو أحكام القوانين هذه غير كافية للحد من حرية التصرف المنوحة للمكلفين بالأدوار كي يقرروا كيف يتصرفون؟

ج. هل عملية اتخاذ القرار التي حدتها القواعد يبدو من المرجح أن تشجع على سلوكيات تخضع للمساءلة، وتتسم بالشفافية، وتقوم على المشاركة؟
د. هل هذه الأحكام تترك من تخطيطهم وهم غير واثقين من السلوكيات المطلوب إتباعها؟

٢. الفرصة:

هل يجد المكلفون بالأدوار أنفسهم في وضع يتيح لهم فرصة للقيام بالسلوكيات المسببة للمشكلة؟

٣. الإمكانية:

هل توفر لدى الأطراف الفاعلة الإمكانيات المطلوبة - أي المهارات، والمعرفة، والموارد - لكي يتمثلوا للقانون؟ وبمفهوم المخالفة، هل لديهم إمكانيات خاصة لمخالفة القانون؟

٤. المصلحة:

كيف وإلى أي مدى يبدو أن حواجز هؤلاء المكلفين بالأدوار (بما في ذلك تأثير الجزاءات المحتملة) تؤثر على سلوكياتهم؟

٥. العلم بالقانون:

هل تعلم هذه الأطراف الفاعلة بوجود أحكام القانون وفهمها؟

٦. الإجراءات:

ما هي المعايير والإجراءات التي تحدد الإجراءات التي ستتخذ عن طريقها هذه المجموعة من الأطراف الفاعلة (خاصة أولئك الذين يمثلون مسؤولي الجهاز التنفيذي) قرارات حول كيفية التصرف؟ هل تسم بالشفافية؟ وهل تخضع للمساءلة؟ وهل تقوم على المشاركة؟

٧. المعتقدات:

كيف وإلى أي مدى يبدو أن قيم هؤلاء المكلفين بالأدوار وموافقهم («القيم السائدة في مجالهم») تؤثر على سلوكياتهم؟

□ ثانياً- الجهاز المنوط به تنفيذ القانون

١. تعريف

يُقصد بالجهاز المنوط به تنفيذ القانون الجهاز المكلف بتنفيذ التدابير التي يتضمنها القانون والتي تستهدف جعل المخاطبين الرئيسيين به يتزمون بأحكامه. وقد يكون هذا الجهاز ممثلاً في المحاكم أو لجان إدارية أو وزارة معينة أو إدارة تابعة لوزارة أو هيئة عامة أو حتى خاصة تنشأ خصيصاً بغرض تنفيذ الإجراءات التي يتضمنها مشروع القانون ومتابعتها والإشراف عليها. وتحدد الأحكام الخاصة بالجهاز المنوط به التنفيذ مسؤولياته بما في ذلك تشكيله و اختصاصاته.

أمثلة:

- وزارة الإسكان في قانون في شأن الإسكان.
- مكاتب العمل في قانون العمل.
- جهاز مكافحة التستر في قانون في شأن التستر التجاري.

وقد يكون الجهاز المنوط به تنفيذ القانون، وزارة أو مصلحة أو إدارة حكومية.

مثال:

قانون الرعاية الاجتماعية العراقي لسنة ١٩٨٠

المادة (٣٩) :

تشرف وزارة الصحة على دور الدولة، من الناحية الصحية، الوقائية منها والعلاجية.

المادة (٤٠) :

تنظم دائرة الخدمات الاجتماعية، بالتعاون مع الوزارات والجهات المختصة، النشاطات الثقافية والترفيهية وفعاليات التربية البدنية والفنية في دور الدولة، بقصد تنظيم أوقات فراغ المستفيدين منها، وتنمية وتطوير قابلياتهم ومواهبهم. (فرق مسرحية، موسيقية، غناء، رقص، زيارة مسارح، القيام بسفرات موسمية... الخ).

المادة (٤١) :

يؤسس في كل دار مكتب للبحث الاجتماعي مهمته:

- ❖ أولاً - متابعة أوضاع المستفيدين من الدار يومياً والسعى لحل مشاكلهم أو تقديم المقترنات إلى الإدارة بهذا الشأن.
- ❖ ثانياً - دراسة مسألة إحاق الطفل بأسرة ومتابعة وضعه فيها بعد ذلك.
- ❖ ثالثاً - السعي لتوفير العمل للمستفيد من الدار قبل تركه لها بمدة كافية.
- ❖ رابعاً - السعي لتوفير فرص إتمام الدراسة في الجامعات والمعاهد العالية وقبوله في القسم الداخلي وفقاً للقانون.

مثال (٢) :

قانون الاستثمار العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦

الفصل الثاني: الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار في الأقاليم والمحافظات

المادة (٤) :

- ❖ أولاً: شكل بموجب هذا القانون هيئه تسمى (الهيئة الوطنية للاستثمار) تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيس الهيئة أو من يخوله وتكون مسؤولة عن رسم السياسات الوطنية للاستثمار ووضع الخطط والأنظمة والضوابط لها ومراقبة تطبيق هذه الضوابط والتعليمات في مجال الاستثمار وتحتسب بها المشاريع الاستثمارية الإستراتيجية ذات الطابع الاتحادي حسراً.

- ❖ ثانياً: يدير الهيئة الوطنية للاستثمار مجلس إدارة يتتألف من تسعة أعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص مدة لا تقل عن عشر سنوات وحائزين على شهادة جامعية تناسب واحتياجات الهيئة وغير محكوم بجنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو أشهر إفلاسه.

❖ ثالثاً:

٢. مشروع القانون «ذاتي التنفيذ» في مقابل المشروع «غير ذاتي التنفيذ» ينبغي أن يتضمن مشروع القانون كل المسائل المهمة ذات الصلة بموضوعه. وفي الوقت نفسه، ينبغي ألا يتضمن التفاصيل الثانية التي قد تعيق فهمه ووضوحته. بيد أن تلك التفاصيل قد

تظهر في مشروع القانون نفسه (سواء في متنه أو ملحوظاته)، أو يخول مشروع القانون الجهة التنفيذية وضعها وإصدارها في شكل لائحة أو قرار أو خلافه. وفي الحالة الأولى، يسمى مشروع القانون «ذاتي التنفيذ»؛ أي، أنه يتضمن كل تفاصيل تنفيذه. وفي الحالة الثانية، يسمى «غير ذاتي التنفيذ»؛ أي، يفوض السلطة التنفيذية بوضع تفاصيل تنفيذه.

وت SEN الهيئـة التشريعـية في الدول التي تبني التقليـد التشـريـعي الفـرنـسي (كل الدول العـربـية) قـوانـين تـكـونـ أـغـلـبـها منـ «مـبـادـئـ عـامـةـ»، لكنـها تـرـكـ لـلـسـلـطـةـ التـنـفـيـذـيـةـ وـحـدـهاـ هيـ الـتيـ يـمـكـنـهاـ أـنـ تـضـعـ لـوـائـحـ تـنـفـيـذـيـةـ مـفـصـلـةـ. وـفـيـ ظـلـ هـذـاـ التـقـلـيدـ لـاـ تـدـخـلـ قـوانـينـ حـيـزـ التـنـفـيـذـ إـلـاـ بـعـدـ أـنـ تـصـدـرـ الـجـهـةـ التـنـفـيـذـيـةـ الـقـرـاراتـ الـتـيـ تـحدـدـ وـسـائـلـ تـنـفـيـذـهاـ.

ويفضي هذا الأمر إلى نوعين من العواقب السيئة: أولهما وضع مشروعات قوانين دون الأخذ في الاعتبار مسألة التنفيذ التي من المفترض أن تحدث لاحقاً. والثاني، وضع مشروعات قوانين ذات مبادئ فضفاضة بحيث تسمح للإداريين أن يفعلوا ما يريدونه وفقاً لسلطتهم التقديرية غير المحدودة.

٣. ضمان التنفيذ الفعال وغير التعسفي

ترجع أسباب عدم تنفيذ القانون بشكل فعال وغير معусف إلى ما يأتي:

(أ) تلقي المعلومات الصحيحة

لا يستطيع مسؤولو الأجهزة التنفيذية الفصل في الأمور التي لا تعرض عليهم. وما لم ينجح أحد ما في عرض الحقائق على من يدهم القرار في الجهاز التنفيذي، لن يكون تنفيذ القانون مبنياً على حقائق سليمة، ومن ثم، لن يكون تنفيذه فعالاً.

تأكد من أن مشروع القانون يتضمن آليات لحصول متلذذى القرار على المعلومات الصحيحة.

(ب) المبادرة بالفعل بدلاً من التصرف بأسلوب رد الفعل

تقسم الأجهزة التنفيذية بصفة عامة إلى نوعين: الأول، يبادر بالفعل، والثاني، يتصرف بأسلوب رد الفعل.

وتبدو الأجهزة التي تبادر بالفعل ملائمة خاصة عندما يكون المواطنون الأفراد (لا المسؤولون) هم الأدرى بما إذا كان شخص ما قد انتهك القانون، وعندما تكون لديهم أسباب شخصية تدفعهم إلى المبادرة بالفعل.

ومن ناحية أخرى، كثيراً ما تكون الأجهزة التي تتصرف بأسلوب رد الفعل، ملائمة بصفة عامة في المسائل التي تحصل بالقانون التجاري مثل العقود والمسؤولية التقصيرية والملكية والشركات. فقد يكون لصاحب حق براءة اختراع، مثلاً، دافع قوي لرفع دعوى لحماية حقه. وتتوقف فرصة الجهاز الذي يتصرف بأسلوب رد الفعل لإنفاذ القانون على تصرف الآخرين.

ويتصرف معظم الأجهزة التنفيذية بأسلوب «رد الفعل» لا «المبادرة بالفعل». ويعني أسلوب «رد الفعل»، أن ينتظر الجهاز المنوط به التنفيذ حتى تصل إلى علمه الحقائق المتعلقة بأثر التدابير التي يتضمنها القانون، في حين يعني أسلوب «المبادرة بالفعل» أن يتضمن مشروع القانون نفسه آليات للسعى للحصول على المعلومات والحقائق المتعلقة بالتدابير التي يتضمنها. وفيما يلي مثال على تصرف الجهاز التنفيذي بأسلوب «المبادرة بالفعل».

مثال:

«القانون المصري لحماية المستهلك»:

مادة (١٢) : لجهاز حماية المستهلك القيام بما يلزم لتحقيق أهدافه ومن ذلك:

١. وضع الخطط وبرامج العمل لحماية حقوق المستهلك وتعزيزها وتنميتها ووسائل تحقيق ذلك.
٢. تلقي الشكاوى من المستهلكين والجمعيات والتحقيق فيها.
٣. التنسيق مع أجهزة الدولة المختلفة بتقديم البيانات والمشورة الفنية التي يطلبها الجهاز وذلك فيما يتعلق بشكاوى المستهلكين والجمعيات.
٤. دراسة الاقتراحات والتوصيات التي ترد إلى الجهاز فيما يتصل بحقوق المستهلك وإعداد البحوث والدراسات الخاصة بها.».

«مادة (٢٢) : يكون للجمعيات الأهلية التي تنشأ لحماية المستهلك الاختصاصات التالية:

..... ١

٢. عمل مسح ومقارنة الأسعار وجودة المنتجات والتأكد من صحة البيانات الخاصة بها والتي تحدد محتواها، وإبلاغ الأجهزة المعنية بما يقع من مخالفات في هذا الشأن.
٣. تقديم معلومات للجهات الحكومية المختصة عن المشاكل المتعلقة بحقوق ومصالح المستهلكين وتقدم مقترنات علاجها.
٤. تأكي شكاوى المستهلكين والتحقق منها والعمل على إزالة أسبابها.
- ٥.....»

(ج) تحديد المعايير الالزمة لاتخاذ القرار

لاتخاذ قرارات فعالة وغير تعسفية، ينبغي أن يحدد مشروع القانون المعايير التي يقيّم على أساسها المسؤولون الأفكار والحقائق التي يتلقونها، وما لم توضع هذه المعايير، من الممكن بمنتهى البساطة أن يتجاهل المسؤولون اتخاذ قرارات تتعارض مع قيمهم ومعتقداتهم. وعندما يتخذ صانعوا القرارات، قراراتهم في الخفاء، فإنها على الأرجح تأتي استجابة لصوت الأقواء والأثرياء وأصحاب المصالح. وفيما يلي أهم المعايير.

- أ. يجب أن تكون القرارات مكتوبة ومبوبة.
- ب. يجب الاستناد إلى المبادئ ذات الصلة (السوابق) عند صنع القرار.
- ج. يجب اتخاذ القرار بشكل جماعي لا فردي.

مثال:

قانون الجمعيات العراقية لسنة ٢٠٠٠

- المادة (٤):
- يشترط في أهداف الجمعية وبرامجها وأنشطتها ما يأتي:
- ❖ أولاً: أن لا تتعارض مع مبادئ وأهداف ثورة ١٧ - ٣٠ تموز العظيمة.
 - ❖ ثانياً: أن لا تتعارض مع استقلال البلاد ووحدتها الوطنية ونظامها الجمهوري.
 - ❖ ثالثاً: أن لا ترمي إلى بث الشقاق أو إحداث الفرقة بين القوميات أو الأديان أو المذاهب المختلفة.
 - ❖ رابعاً: أن تكون معلنة وصريحة وإن لا يكون غرضها مجهولاً أو سرياً مستوراً تحت أغراض ظاهرية.
 - ❖ خامساً: أن لا تكون مخالفة للنظام العام والأداب.

(د) التأكيد من كفاية النظام المتبعة للرقابة والإشراف، ومن أن مشروع القانون لا ينص على منح سلطة تقديرية غير محددة لتخذى القرار تحدد مشروعات القوانين، غالباً، واجبات وسلطات عامة فحسب للمسؤولين بما يمنحهم بالفعل سلطة تقديرية واسعة النطاق لتقرير ما إذا كان القانون سيطبق من عدمه وكيفية تطبيقه. وبصفة عامة كلما زادت السلطة التقديرية للمسؤولين زادت فرص استخدامهم لها بما يخدم مصالحهم ومعتقداتهم الشخصية بدلاً من استخدامهم لها للوفاء بالمصلحة العامة المستهدفة منها. وما لم ينص القانون على نظام للرقابة والإشراف على سلوك المسؤولين التنفيذيين، فإنهم لن يخشوا مغبة سلطتهم التقديرية على هواهم. ويشكل تقييد السلطة التقديرية عنصراً جوهرياً من العناصر الالزمة للمساءلة.

ونادراً ما تتضمن مشروعات القوانين نظاماً للرقابة على سلوكيات المسؤولين عن التنفيذ. وتشكل الرقابة المنهجية وسيلة هامة من وسائل تطبيق وتفعيل المسائلة شأنها في ذلك شأن تقييد السلطة التقديرية.

(هـ) التأكيد من أن مشروع القانون يوفر للمسؤولين القدرات والموارد الالزمة لتنفيذ المهام المكلفين بها بطبعيتها، تتطلب القوانين، التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، إحداث تغير جذري في سلوكيات الأجهزة التنفيذية. ومن المهم أن تتوافر لدى القائمين على إنفاذ مشروع القانون القدرة على تطبيق القانون، والمهارة على التعامل مع موضوعات معقدة، والموارد المالية الالزمة حتى يمكنهم تنفيذ التدابير التي يتضمنها مشروع القانون تنفيذاً فعالاً.

(و) التأكيد من أن مشروع القانون يتضمن إجراءات للتظلم من قرارات المسؤولين التنفيذيين عادة، يتضمن مشروع القانون إجراءات للتلتمم من قرارات المسؤولين التنفيذيين. وإذا لم يحدث ذلك، تعتبر المحاكم هي النموذج المعتمد للتنفيذ. وأقل ما يحدث في هذه الحالة (أحياناً صراحة وأحياناً ضمنياً) تمكين المتضرر من أن يرفع دعوى مدنية ضد القائمين الرئيسيين بالأدوار الذين ينتهكون القانون.

وكثيراً ما يتجاهل مشروع القانون تحديد أي نوع من الأجهزة الرقابية أو الإشرافية لإنفاذ القواعد الموجهة إلى المسؤولين التنفيذيين. وكلما ارتفعت درجة المسؤول كلما زاد احتمال عدم تحديد من سيحاسبه. وتتجاهل معظم مشروعات القوانين النص على قواعد لمحاسبة المسؤولين التنفيذيين المقصرين.

تأكد من أن مشروع القانون يتضمن قواعد للتظلم الداخلي في الجهاز المنوط به التنفيذ، لضمان محاسبة المسؤولين التنفيذيين المقصرين.

(ز) ضمان المساءلة

تطلب الأنشطة التنفيذية المختلفة أنواعاً مختلفة من أنظمة تسوية المنازعات والمساءلة. وتنص بعض الأنظمة على المساءلة من القمة إلى القاعدة عن طريق الرؤساء (على سبيل المثال، على يد مسؤولين إداريين أعلى مستوى، أو جهاز رقابي، أو المحاكم). ولتعزيز عملية المشاركة الديمocrاطية، تنص أنظمة أخرى على المساءلة من القاعدة إلى القمة؛ أي عن طريق المنتفعين وأجهزة المجتمع المدني والهيئة التشريعية. في حين، تتضمن قوانين أخرى نظماً للمساءلة من القمة إلى القاعدة.

مثال على المساءلة من القاعدة إلى القمة:

«تنص المادة (٢٣) من القانون المصري لحماية المستهلك على حق الجمعيات التي تنشأ لحماية المستهلك مباشرة الدعاوى التي تتعلق بمصالح المستهلكين أو التدخل فيها... وإبلاغ الأجهزة المعنية بما يقع من مخالفات... وتلتقي شكاوى المستهلكين والتحقق منها والعمل على إزالة أسبابها...»

وفي حالة المساءلة «من القمة إلى القاعدة»، يصدر القرار حول أداء المسؤول التنفيذي من مسؤول في مستوى أعلى (الوزير أو القاضي، مثلاً).

٤. التأكد من أن مشروع القانون يتضمن كل عناصر الجهاز التنفيذي
وتصاغ هذه المادة، عادة، على النحو التالي:

١. حكم بإنشاء الجهاز، واسميه، طريقة إنشائه، وشكله القانوني، وموقعه الإداري.

٢. مهام الجهاز وسلطاته.
٣. العناصر المكونة للجهاز و اختصاصاتها.
٤. طريقة الترشيح والتعيين لكل منصب رئيس والمؤهلات المطلوبة.
٥. مدة تولي المنصب وحالات الحرمان منه.
٦. السلطات والواجبات.
٧. الاجتماعات (كيفية انعقادها، من يدعو إلى عقدها، من يتحكم في جدول الأعمال، طريقة اتخاذ القرار، الخ).
٨. طريقة جمع المعلومات وتلقي الملاحظات.
٩. التظلم من القرار.

مثال (١) :

«قانون حماية المستهلك (مصر) (المواد ١٢-٢٢)»:

- مادة (١٢) : ينشأ لتطبيق أحكام هذا القانون جهاز يسمى «جهاز حماية المستهلك» يهدف إلى حماية المستهلك وصون مصالحه تكون له الشخصية الاعتبارية العامة ويتبع الوزير المختص ويكون مركزه الرئيسي مدينة القاهرة وله فروع أو مكاتب بالمحافظات، وللجهاز القيام بما يلزم في سبيل تحقيق أهدافه ومن ذلك:.....
- مادة (١٣) : يكون للجهاز مجلس إدارة يصدر بتشكيله قرار من الوزير المختص بتطبيق أحكام هذا القانون يتكون من خمسة عشر عضواً على النحو التالي:.... .
- وتكون مدة العضوية ثلاثة سنوات ويجوز تجديدها لمرة واحدة.... .
- مادة (١٤) : يجتمع المجلس بدعة من رئيسه.... .
- مادة (١٥) : يكون للجهاز مدير تنفيذي متفرغ
- مادة (١٦) : يضع مجلس إدارة الجهاز لوائح تنظيم العمل فيه.... .
- مادة (١٧) :
- مادة (٢٠) : يكون للجهاز موازنة مستقلة.... وتكون موارد الجهاز مما يلي:...».

مثال (٢) :

قانون الاستثمار العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦
الفصل الثاني: الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار في الأقاليم والمحافظات

المادة (٤) :

- ❖ أولاً: شكل بموجب هذا القانون هيئة تسمى (الهيئة الوطنية للاستثمار) تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيس الهيئة أو من يخوله وتكون مسؤولة عن رسم السياسات الوطنية للاستثمار ووضع الخطط والأنظمة والضوابط لها ومراقبة تطبيق هذه الضوابط والتعليمات في مجال الاستثمار وتحتسب بها المشاريع الاستثمارية الإستراتيجية ذات الطابع الاتحادي حسراً.
- ❖ ثانياً: يدير الهيئة الوطنية للاستثمار مجلس إدارة يتتألف من تسعة أعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص مدة لا تقل عن عشر سنوات وحائزين على شهادة جامعية تناسب واحتياجات الهيئة وغير محكوم بجنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو أشهر إفلاسه.
- ❖ ثالثاً:
 - أ. يرشح مجلس الوزراء بطلب من رئيسه رئيساً للهيئة بدرجة وزير ونائباً للرئيس بدرجة وكيل وزارة لمدة خمس سنوات ويعرضان على مجلس النواب للموافقة عليهما.
 - ب. يعين رئيس مجلس الوزراء أربعة من الأعضاء لمدة خمس سنوات بدرجة مدير عام.
 - ج. يختار رئيس مجلس الوزراء ثلاثة أعضاء من القطاع الخاص لمدة خمس سنوات بعد ترشيحهم من قبل رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار وتحدد مكافآتهم وفقاً للنظام الداخلي.
 - د. عند انتهاء عضوية أي من أعضاء الهيئة الوطنية للاستثمار المذكورين في (أ و ب) من هذه المادة في غير حالات الإقالة والاستقالة يقوم رئيس مجلس الوزراء بتنسيبهم لأية جهة حكومية مع الاحتفاظ بدرجتهم الوظيفية ويحال المذكورين في الفقرة (أ) من هذه المادة على التقاعد عند عدم تنسيبهما إلى وظيفة تعادل درجتهما الوظيفية.
 - هـ. مجلس النواب إقالة رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار ونائبه بصورة مباشرة أو بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء لأسباب موجبة.
 - وـ. مجلس الوزراء إقالة أي من أعضاء الهيئة الوطنية للاستثمار الآخرين أو إبدال بغيره في حالة عدم التزامه بمعايير ولوائح الهيئة.
 - زـ. يجتمع مجلس إدارة الهيئة الوطنية للاستثمار بدعوة من رئيسة ويحدد نصاب الانعقاد واتخاذ القرارات والتوصيات بالأغلبية المطلقة وينظم سير العمل بنظام داخلي تصدره

الهيئة.

ح . ترتبط الهيئة الوطنية للاستثمار برئيس مجلس الوزراء.
ط. تحدد نظام رواتب واستحقاقات منتسبي الهيئة، بناء على اقتراح من رئيس الهيئة
الوطنية للاستثمار وبقرار من رئيس مجلس الوزراء .

♦ رابعاً: يكون مركز الهيئة الوطنية للاستثمار في بغداد ولها أن تعين ممثلين لها في
الأقاليم والمحافظات.

♦ خامساً: تقوم الهيئة الوطنية للاستثمار بوضع سياسة إستراتيجية وطنية عامة
للاستثمار وتحدد القطاعات الأكثر أهمية وتقوم بإعداد خارطة بمشاريع الاستثمار في
العراق على ضوء المعلومات التي تحصل عليها من هيئات الاستثمار في الأقاليم
والمحافظات كما وتعد قوائم بفرص الاستثمار في المشاريع الاستثمارية الإستراتيجية
والاتحادية مع معلومات أولية عن هذه المشاريع وتوفيرها للراغبين في الاستثمار.

□ ثالثاً - الجزاءات

يتضمن مشروع القانون، عادة، قسماً يحدد الأفعال التي يجرمها فيما يتعلق بموضوعه
والجزاءات التي تفرض على مرتكبيها. ويمكن أن تكون تلك الجزاءات جنائية أو مدنية.
ويمكن فرضها عن طريق المحاكم أو عن طريق جهاز حكومي. ويجب أن تصاغ أحكام العقوبات
بوضوح لأن المحاكم تطبقها حرفيًا. وعند صياغة مواد الجزاءات، يجب مراعاة أحكام قانون
العقوبات المعمول به في الدولة.

ونادرًا ما تكون الجزاءات العقابية ملائمة كتدبير أساسي للتشجيع على الالتزام بالقانون،
لاسيما، في مشروعات القوانين التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع. ومع ذلك، تحتوي
أغلب مشروعات القوانين، بالضرورة على أحكام للجزاءات العقابية أو للمسؤولية المدنية في
حالة مخالفة واجبات معينة يفرضها القانون، لاسيما عندما يكون السلوك المنحرف السبب
الجوهرى للمخالفة.

بيد أنه في حالات كثيرة، تنشأ أغلب السلوكيات المخالفة للقانون لأسباب أخرى غير الدوافع

المنحرفة (على سبيل المثال، عدم توفر القدرة أو الفرصة لتنفيذ ما تضمنه مشروع القانون من تدابير)، ومن ثم، من النادر أن يؤدي فرض الجزاءات العقابية إلى تغيير السلوكيات المخالفة.

وتتضمن مادة الجزاءات ثلاثة عناصر رئيسة: هي، التجريم، والفعل المجرم، والجزاء الموقع في حالة ارتكابه.

مثال:

يعتبر مرتكباً لجنة، كل من قدم إقراراً مزوراً، ويعاقب على ذلك بعد إدانته بدفع غرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تزيد عن خمسة آلاف جنيه.

وفي هذا المثال، يمكن تحديد هذه العناصر على النحو التالي:

١. التجريم: يعتبر مرتكباً لجنة
٢. الفعل المجرم: كل من قدم إقراراً مزوراً
٣. الجزاء: ويعاقب على ذلك بدفع غرامة

وغالباً، يكفي بتحديد عنصري الفعل المجرم والجزاء في مادة العقوبات.

ويجب تخصيص فصل منفصل للجزاءات التي يتضمنها كل مشروع القانون، وعدم إدراج كل جزاء في المادة التي تخصه.

مثال:

قانون استيراد وبيع المشتقات النفطية العراقي
المادة (٤) :

١. تلتزم الشركات المستوردة للمشتقات النفطية بموجب أحكام هذا القانون بشروط السلامة والحفاظ على البيئة والسيطرة النوعية والمطابقة للمواصفات العالمية.
٢. تعاقب كل شركة تخالف أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة بما يلي:
 ١. غرامة مالية لا تقل عن خمسين مليون دينار ولا تزيد عن مائة مليون دينار عراقي في المرة الأولى.

٢. تعاقب الشركات بالغرامة الواردة أعلاه وتمنع من مزاولة نشاطها نهائياً عند تكرار المخالفات.

نصائح:

- ❖ ينبغي تقديم العقاب الأشد على الأخف؛ فعلى سبيل المثال، إذا كان العقاب بالحبس والغرامة، يُقدم الحبس على الغرامة.
- ❖ في حالة العقوبة المركبة (أي التي تشمل الحبس والغرامة أو أيهما)، يجب استخدام تركيبة سهلة وبسيطة للجملة توضح عناصرها بسهولة. «مثال: كل من يفعل ××× يُعاقب بإحدى أو كلا من العقوبتين الآتتين: ×××».
- ❖ ينبغي تجنب إدراج عبارة «مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون آخر» التي تزخر بها مواد العقوبات.

□ رابعاً - تسوية المنازعات الناشئة عن تنفيذ القانون

بصرف النظر عن التدابير التي ينص عليها مشروع القانون لتنفيذ أحكامه، لا مفر من نشوء منازعات حول القرارات التنفيذية التي تصدر لتنفيذ تلك التدابير. وينبغي أن ينص مشروع القانون على آلية لحل المنازعات التي تنشأ عن التنفيذ.

وفي حالة اشتمال مشروع القانون على آليات لتنفيذه عن طريق أجهزة الدولة التنفيذية العادية (جهاز الشرطة، مثلاً)، تترك مسألة تسوية المنازعات للمحاكم، ولا يحتاج مشروع القانون لأن يولي المسألة أي قدر من الاهتمام؛ لأنه في مثل هذه النوعية من القوانين تتم تسوية النزاع وتتنفيذ التدابير التي يتضمنها مشروع القانون في إطار القواعد القانونية النمطية المعمول بها.

وفي معظم الحالات ينشئ مشروع القانون جهازاً خاصاً لتسوية المنازعات ذات الصلة به. وفي هذه الحالة ينشئ مشروع القانون، عادة، آلية للفصل في الطعون على القرارات التي يصدرها جهاز تسوية المنازعات الذي أنشأه. ومثل الفصل الخاص بالجزاءات، ينبغي تخصيص فصل منفصل لمواد تسوية المنازعات. بيد أنه كثيراً ما ترد مادة (أو مواد) تسوية المنازعات ضمن مواد مشروع القانون دون تخصيص فصل منفصل لها.

مثال (١) :

قانون الاستثمار العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦

المادة (٢٧) :

١. المنازعات الناشئة بين الأطراف الخاضعين لأحكام هذا القانون يطبق عليهم القانون العراقي ما لم يتتفقا على خلاف ذلك بغير الحالات التي تخضع لأحكام القانون العراقي حصرياً أو يكون فيها الاختصاص للمحاكم العراقية.

٢. تخضع المنازعات الناتجة عن عقد العمل حصرياً لأحكام القانون العراقي ويكون الاختصاص فيها للمحاكم العراقية، ويستثنى من ذلك العامل غير العراقي إذا نص عقد العمل على خلاف ذلك.

٣. إذا كان أطراف النزاع من غير العراقيين وفي غير المنازعات الناتجة عن جريمة يجوز للمتنازعين الاتفاق على القانون الواجب التطبيق والمحكمة المختصة أو أي اتفاق آخر لحل النزاع بينهم.

٤. إذا ترتب عن نزاع بين الشركاء أو بين مالك المشروع والغير في مشروع يخضع لأحكام هذا القانون توقف العمل لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر يجوز للهيئة سحب الترخيص والطلب إلى مالكي المشروع تسوية أمره خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة شهور، وإذا مررت هذه المدة دون تسوية الأمر بين الشركاء أو بين مالك المشروع والغير، فإن للهيئة اتخاذ الإجراءات القانونية لتصفية المشروع مع إخطار مالك المشروع أو أحد الشركاء بذلك ويتم إيداع مبلغ التصفية في أحد البنوك بعد استيفاء حقوق الدولة أو أي حقوق للغير وبعد صدور حكم قضائي باستحقاقها.

٥. إذا كان أحد أطراف النزاع خاضعاً لأحكام هذا القانون يجوز لهم عند التعاقد الاتفاق على آلية حل النزاع بما فيها الالتجاء إلى التحكيم وفقاً للقانون العراقي أو أي جهة أخرى معترف بها دولياً.

٦. المنازعات الناشئة بين الهيئة أو أي جهة حكومية وبين أي من الخاضعين لأحكام هذا القانون في غير المسائل المتعلقة بمخالفة أحد أحكام هذا القانون، تخضع للقانون والمحاكم العراقية في المسائل المدنية، أما في المنازعات التجارية فيجوز للأطراف اللجوء للتحكيم على أن ينص على ذلك في العقد المنظم للعلاقة بين الأطراف.

مثال (٢) :

«ينشئ القانون المصري لحماية المستهلك «جهازاً لحماية المستهلك» لضمان تنفيذ ما تضمنه من أحكام (مادة ١٢). وتتولى الفصل في المنازعات الناتجة عن تطبيق أحكام القانون بين المستهلكين وبين الموردين أو المعلنين لجان تشكل بقرار من مجلس إدارة الجهاز. ويكون الطعن على قرارات اللجان أمام محكمة الاستئناف المختصة وفقاً للقواعد المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية (مادة ١٧). ويجوز الطعن على القرارات التي يصدرها الجهاز في المخالفات لأحكام القانون مباشرة أمام محكمة القضاء الإداري».

□ خامساً - مصادر تمويل مشروع القانون

ينص الجزء الخاص بمصادر تمويل مشروع القانون على كيفية تدبير الأموال اللازمة لتنفيذها. ولا يحتاج كل مشروع قانون بالضرورة تمويلاً إضافياً لتنفيذ أغراضه. ومن ثم، لا يشترط أن يتضمن كل مشروع قانون، بالضرورة، أحكاماً خاصة بمصادر تمويله.

ومع ذلك، يتضمن العديد من مشروعات القوانين تدابير لتنفيذ أغراضه تحتاج إلى موارد مالية لتنفيذها. وما لم يحدد مشروع القانون مصادر تمويل تلك التدابير، فإنه لن ينفذ إلا بمحض الصدفة. ولكي نضمن تنفيذ مشروع القانون بشكل فعال، يجب التأكد من توفر مصادر التمويل اللازمة لتنفيذ أغراضه.

وقد يتم تمويل مشروع القانون مباشرة من موازنة الدولة أو تخصص له موازنة مستقلة تبدأ مع بداية السنة المالية وتنتهي بنهايتها. ويمكن أن يعتمد مشروع القانون على تمويله ذاتياً من خلال فرض رسوم على نشاطات معينة أو الغرامات التي يفرضها على المخالفين لأحكامه، أو الهبات والمنح والإعانات التي يتم قبولها.

مثال:

«القانون المصري لحماية المستهلك:
مادة (٢٠): يكون للجهاز (جهازاً لحماية المستهلك) موازنة مستقلة تبدأ مع بداية السنة المالية وتنتهي بنهايتها. وت تكون موارد الجهاز مما يأتي:

- أ. الاعتمادات التي تخصص للجهاز في الميزانية العامة للدولة.
- ب. الهبات والمنح والإعانت وأية موارد أخرى يقرر الجهاز قبولها بأغلبية ثلثي أعضائه على الأقل وبما لا يتعارض مع أهداف الجهاز.
- ج. ما تخصصه الدولة للجهاز من هبات أو منح أو إعانت، مما تقرر اتفاقيات دولية توجيهه إلى مجالات حقوق المستهلك.

وينشأ حساب خاص لرصيد هذه الموارد في أحد البنوك الخاضعة لرقابة البنك المركزي المصري بعد موافقة وزير المالية، ويراعى ترحيل الفائض من هذا الحساب في نهاية كل سنة مالية إلى ميزانية الجهاز لسنة التالية....».

حليم مطر

اتهيم مشروعات القوانين

لهماس الواب العراقي

الفصل الرابع:

الإحكام الفنية (مواد الـ ١٢٦-١٢٧)

يقصد بالأحكام الفنية تلك التي تتعلق بالجوانب الشكلية والفنية للقانون ولا تتعرض لأحكامه الموضوعية. وتعرف هذه الأحكام أيضاً باسم «مواد الإصدار» نظراً إلى أن أغلبها يتعلق بعملية إصدار القانون وتنفيذها.

وترد هذه الأحكام، عادة، في نهاية مشروع القانون بدون عنوان، أو تحت عنوان «أحكام ختامية»، وقد ترد أيضاً في مشروع قانون (أو مرسوم بقانون) منفصل يتصدر القانون الموضوعي، ويسمى «قانون الإصدار».

وتتضمن هذه الأحكام، عادة، المواد التالية: الأمر بتنفيذ القانون، الإلغاءات والتعديلات، إن وجدت، الأحكام الحافظة، الأحكام الانتقالية، تقويض الصالحيات التشريعية، التكليف بنشر القانون وتحديد موعد سريانه. وستناقش فيما يلي كل مادة من هذه المواد على حدة.

١. الأمر بتنفيذ القانون

تصاغ هذه المادة في شكل أمر بتنفيذ القانون من السلطة المخولة قانوناً بإصداره. وطبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، تختص السلطة التشريعية بوضع القانون لكن تنفيذه منوط بالسلطة التنفيذية. ومن ثم، لا ينفذ القانون إلا إذا صدر أمر بتنفيذه من السلطة التنفيذية المنوط بها إصداره.

وقد يرد الأمر بتنفيذ القانون في مادة منفصلة.

مثال (١) :

«مادة (١) من المرسوم بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بشأن مكافحة الجرائم الإرهابية (الإمارات) : يعمل بهذا القانون بشأن مكافحة الجرائم الإرهابية...»

مثال (٢) :

«المادة (١) من قانون العمل رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ (مصر)
«يعمل بأحكام قانون العمل المرافق لهذا القانون».

وفي كثير من الحالات، يكتفي بوجود الأمر بتنفيذ القانون في مادة الأمر بنشره وتحديد موعد بدء سريانه. وسنناقش هذه المادة فيما بعد أدناه.

٢. الإلغاءات والتعديلات

(أ) الإلغاءات

يقصد بأحكام الإلغاءات، الأحكام التي تنهي العمل بقانون سابق سواء كان ذلك بإحلال قانون آخر محله أو إبطاله دون إحلال قانون جديد. وقد تصاغ مادة الإلغاء بشكل عام بحيث تلفي «كل نص يخالف أحكام القانون الجديد». وقد يقترن الإلغاء بالتعديل، كما سنرى عند مناقشتنا مادة التعديلات في البند (ب) أدناه.

وعند إلغاء حكم ما من قانون قائم، ينبغي التأكد من أن هذا الإلغاء لن يؤثر على أية قوانين أخرى تتضمن الحكم الملغى.

مثال (١) :

قانون الجمعيات العراقي لسنة ٢٠٠٠
المادة (٤٦) :

يلغى قانون الجمعيات المرقم بـ (١) لسنة ١٩٦٠.

مثال (٢) :

قانون الاستثمار العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦
المادة (٣٤) :

يلغى أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢.
المادة (٣٥) :

يلغى قانون الاستثمار العربي الصادر عن مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٢.

مثال (٣) :

«قانون العمل المصري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣»
المادة (٧) : مع مراعاة حكم المادة الثانية من هذا القانون، يلغى قانون العمل الصادر بالقانون

رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ ، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام القانون المرافق».

مثال (٤) :

«قانون العمل الإماراتي:
مادة (١٨٩) : يلغى كل نص يخالف أحكام هذا القانون».

مثال (٥) :

«المرسوم السلطاني العماني رقم ٢٠٠٣/٣٥ بإصدار قانون العمل:
مادة (٣) : يلغى قانون العمل الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٧٣/٣٤ المشار إليه، وكل ما
يخالف القانون المرافق أو يتعارض مع أحكامه.

ولا يكون الإلغاء إلا من قبل السلطة التي وضعت القانون أو سلطة أعلى منها. فلا يجوز للتشريع الفرعى (اللوائح) أن يلغى التشريع العادى (القوانين)، وبالمثل، لا يجوز للتشريع العادى (القوانين) أن تعدل الدستور. وكذلك لا يجوز تعديل أحكام التشريع العادى إلا من قبل السلطة التشريعية (أى بقانون تشريعى آخر أو من قبل سلطة أعلى منها).

وهناك نوعان من الإلغاء؛ الإلغاء الصريح والإلغاء الضمنى. ويعتبر الإلغاء صريحاً إذا ورد نص في تشريع لاحق يقضى صراحة بإلغاء العمل بحكم التشريع السابق. ويكون الإلغاء ضمنياً إذا جاء حكم في تشريع لاحق يتعارض مع حكم سابق بحيث يفهم منه إلغاء العمل بالحكم السابق ضمنياً.

وتحمة طريقتان للإلغاء الضمنى؛ الأولى: صدور قانون جديد تتعارض أحكامه مع التشريع القديم ويفهم منه ضمنياً إلغاء العمل بالتشريع السابق، والثانية، صدور قانون جديد ينظم الموضوع الذي سبق تنظيمه على نحو آخر دون أن يشير التشريع الجديد إلى إنهاء العمل بالقانون السابق.

ومن المبادئ الدستورية المعترف عليها أن البرلمان لا يمكن أن يقييد أي يد برلمان لاحق فيما يتعلق بالتشريع. وبالتالي، يجوز إلغاء أو تعديل أي قانون أو جزء من قانون سابق بقانون لاحق.

ومن الممكن إلغاء أو تعديل قانون تم سنّه في جلسة سابقة بقانون آخر يتم سنّه في جلسة لاحقة.

وقد يلجأ صائغ مشروع القانون، نظراً إلى انشغاله أو بسبب الاستعجال، إلى الارتكان إلى الإلغاء الضمني والاعتماد على أن القانون اللاحق يلغى السابق، بدلاً من تضمين مشروع القانون المواد أو الأحكام التي يعدلها أو يلغيها. لكن التعب الذي يوفره الصائغ سيدفع ثمنه لاحقاً المتراضيون الذين سيذهبون إلى المحكمة لحل المشاكل التي كان ينبغي على الصائغ أن يحلها.

ومن ثم، يجب تضمين مادة للإلغاء الصريح في مشروع القانون إذا كان سيلغي قانوناً قائماً. ومن المهم أن تكون الجهة التي صاغت مشروع القانون قد فحصت كل القوانين ذات الصلة بموضوعه للتأكد من أن المشروع الماثل لا يعدل أو يلغى قانوناً قائماً.

ويجب أيضاً عدم السماح بالإلغاء «الأعمى» لكل ما يخالف أحكام القانون الجديد، لأن ذلك معناه، ببساطة، أننا نطلب من مستخدميه أن يبحثوا في كل القوانين السابقة لمعرفة ما يخالفه. ومن غير المنطقي أن تترك الجهة التي صاغت القانون هذه المهمة لمستخدميه.

وإذا كان مشروع القانون يلغى مواداً أو أحكاماً في قانون سابق، من المهم التأكد من أن المواد أو الأحكام الملغاة مذكورة صراحة، كل على حدة وليس ضمن نطاق من المواد أو الأحكام يحدد أولها وأخرها فقط.

مثال (١) :

قانون الاستثمار العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦

المادة (٣٣) :

لا يعمل بأي نص يتعارض وأحكام هذا القانون.

مثال (٢) :

قانون التحكيم المصري:

المادة الثالثة: تلغى المواد من ٥١٢ إلى ٥٠١ من القانون رقم ١٩٦٨ بإصدار قانون المرافعات

المدنية والتجارية، كما يلغى أي حكم مخالف لأحكام هذا القانون».

(ب) التعديلات

يقصد بالتعديلات الأحكام التي تستبدل بمادة أو فقرة أو عبارة أو كلمة في قانون سابق، مادة أو حكماً أو عبارة أو مسمى آخر في مشروع القانون الجديد. ويمتد معنى التعديل ليشمل الأحكام التي تنص على إضافة أو حذف مادة أو فقرة أو عبارة أو كلمة في قانون سابق.

مثال:

«قانون العمل المصري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣»:

المادة (٧):

تحل تسمية «القانون المرافق» محل عبارة «قانون العمل الصادر بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ أينما وردت في القوانين والقرارات المعمول بها».

وهناك ثلاثة طرق تتبع لإدخال التعديلات:

١. التعديل العادي.

٢. إلغاء المادة المعدلة وإعادة صياغتها في مادة جديدة بدلاً منها.

٣. إلغاء المادة المعدلة وإضافة مادة جديدة بدلاً منها.

وستتناول فيما يلي كل طريقة على حدة.

♦ ١) التعديل العادي

يقصد بالتعديل العادي إدراج حكم يفيد تعديل كلام في قانون قائم إما بإحلال كلام جديد بدلاً من كلام موجود فيه، أو بإضافة كلام جديد إليه، أو بحذف كلام منه. وفي معظم التشريعات العربية، يتم هذا النوع من التعديل دون ذكر سياق الكلام الذي يجري فيه التعديل.

أمثلة:

في المادة ×× في القانون ××، تستبدل عبارة ×××× عبارة ××××.

في المادة ×× في القانون ××، تضاف كلمة ×××× بعد كلمة ××××.

في المادة ×× في القانون ××، تمحى عبارة ×××× بعد كلمة ××××.
يستعاض عن المادة (س) في القانون ×× بالمادة (ص).
في القانون ××، تستبدل عبارة «×××» بعبارة «×××»، أينما وجدت.

ويسمى هذا النوع من التعديلات «بالتعديل الأعمى» لأنه يتم إدخال الكلمات الجديدة مكان الكلمات المستبدلة دون ذكر كل نص المادة أو الفقرة التي وردت فيها. وقد يتم التعديل الأعمى عن طريق الاستبدال (أي إحلال مادة أو فقرة أو فرعية أو عبارة أو كلمة محل أخرى)، وقد يتم عن طريق الإضافة أو الحذف.

وينصح الفقهاء بعدم استخدام هذه الطريقة لأنها لا توضح السياق الذي يجري فيه التعديل، ولهذا السبب، يسمى هذا التعديل «التعديل الأعمى». وبخلاف ذلك، يُنصح بإدراج المادة أو الفقرة أو العبارة أو الكلمة المحذوفة بالكامل، ثم شطبها مع الإبقاء عليها واضحة، ويدرج بعدها النص الجديد في شكل مميز واضح.

مثال:

الضربيّة على الدخل هي سبعة (٧) ثمانية (٨) في المائة.
وهذا الأسلوب غير شائع في الدول العربية وإن كان ليس ثمة ما يمنع استخدامه.

وعند استخدام هذا الأسلوب، يجب إدراج الفقرة الفرعية، على الأقل، التي يوجد فيها الحكم المعدل. وحتى إذا كان من الممكن أن تحتوي فقرة أو فقرة فرعية ما على كل التعديل، من الأفضل إظهار كل الفقرات (أو الفقرات الفرعية) المحيطة بها، لأن هذا من شأنه أن يوفر سياقاً أفضل لـأي شخص يحاول قراءة وتقييم التعديل. ولنفس السبب، يجب إظهار كل المادة في حالة عدم وجود فقرات فيها أو تعديل بند في قائمة من البنود. لكن هذه القاعدة ليست جامدة، وثمة استثناءات لها تتعلق بالملاءمة. ومن ثم، ينبغي الموازنة بين متطلبات توضيح السياق والاعتبارات العملية.

ملاحظات:

في صيغة «تستبدل»، تدخل الباء على المتروك؛ أي أن المادة (س) في الأمثلة المذكورة أعلاه هي

التي ستحذف.
في مادتي الإلغاء والتعديل، اطلب ذكر سياق الكلام الذي يجري فيه الإلغاء أو التعديل. وتجنب بقدر الإمكان «التعديل الأعمى».

♦ ٢) إلغاء المادة المعدلة وإعادة صياغتها في مادة جديدة بدلاً منها يستخدم هذا الأسلوب إذا كان التعديل الذي سيتم إدخاله في قانون أو مادة ما كبير أو معقد جداً لدرجة أن التعديل العادي (سواء بطريق الاستبدال أو الإضافة أو الحذف) من شأنه أن يؤدي إلى إرباك القارئ. ووفقاً لهذا الأسلوب، تلغى المادة المطلوب تعديلاًها ويعاد صياغتها دون تحديد الكلام الذي كان موجوداً في القانون القديم وتم إلغاؤه أو الكلام الجديد الذي تم إدخاله.

وينبغي استخدام هذا الأسلوب بضبط النفس لأنَّه يحرم القارئ من فرصة معرفة التغيير الذي تم في القانون، لكن هذا الأسلوب، أحياناً، يكون أفضل طريقة لإدخال التعديل المطلوب.

مثال:

مشروع قانون اتحادي رقم ×× لسنة ٢٠٠٣:
المادة الأولى: يستبدل بنصوص المواد (٤) و (٦) و (٧) و ×××× من القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ١٩٩٥ المشار إليه النصوص الآتية:

- المادة (٤) : ××××
- المادة (٦) : ××××
- المادة (٧) : ××××
- ♦

♦ ٣) إلغاء المادة المعدلة وإضافة مادة جديدة
تستخدم هذه الطريقة إذا كان تعديل المادة ليس فحسب معقداً جداً وإنما يعبر عن مفاهيم جديدة تختلف عن تلك المعبّر عنها في المادة المعدلة.

مثال:

تلغى المادة (xx) في القانون القائم.
تضاف إلى القانون القائم المادة التالية رقم (xx):
وفي التقليد العراقي، تصاغ مواد الإلغاءات والتعديلات، عادة، في شكل جمل خبرية، مع إدراج كل من النص القديم والجديد.

مثال:

قانون إيجار أراضي الإصلاح الزراعي للشركات الزراعية والأفراد رقم (٣٥) لسنة ١٩٨٣

مادة (١):

أُلغيت هذه المادة بموجب قانون تعديل قانون إيجار أراضي الإصلاح الزراعي للشركات الزراعية والأفراد رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٣، رقمه ٧٩ صادر بتاريخ ١٩٨٩/٠١/٠١ واستبدلت بالنص الآتي:

١. لوزارة الزراعة والري إيجار مساحات من أراضي الإصلاح الزراعي الفائضة عن حاجة الفلاحين للشركات الزراعية العراقية والعربية أو للأفراد مدة لا تقل عن خمس سنوات ولا تزيد على خمس وعشرين سنة.
٢. يجوز لوزير الزراعة والري تجديد عقد الإيجار لمدة خمس سنوات في كل مرة وفقاً للشروط التي يراها ضرورية وقت التجديد بما في ذلك إضافة التزامات جديدة على المستأجر تتضمن إلزامه بزراعة نوع معين من المزروعات أو العناية بالأرض وفقاً لأساليب معينة وغير ذلك.

♦ النص القديم للمادة الملغاة بموجب المادة (١) من قانون تعديل قانون إيجار أراضي الإصلاح الزراعي للشركات الزراعية رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٣، رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٨:
لوذارة الزراعة والري إيجار مساحات من أراضي الإصلاح الزراعي الفائضة عن حاجة الفلاحين للشركات الزراعية العراقية والعربية أو للأفراد مدة لا تقل عن خمس سنوات ولا تزيد على عشرين سنة قابلة للتجدد.

♦ النص الأصلي القديم للمادة:

لوذارة الزراعة والإصلاح الزراعي إيجار مساحات من أراضي الإصلاح الزراعي

الفائضة عن حاجة الفلاحين للشركات الزراعية والعربية أو للأفراد، على أن يراعي في ذلك ما يأتي:

١. أن لا تقل مدة عقد الإيجار عن خمس سنوات ولا تزيد على عشرين سنة قابلة للتجديد.
٢. أن تعطى الأولوية في الإيجار للشركات أو الأفراد الذين يتعهدون بزراعة المحاصيل الصناعية.

وبالنظر إلى الفقرة الافتتاحية للمادة (١) في القانون الجديد المذكورة أعلاه، نجد أن صيغة «الاستبدال» استخدمت بطريقة خاطئة؛ إذ تنص المادة على ما يأتي «ألفيت هذه المادة واستبدلت بالنص الآتي.....». وكما سبق القول، تدخل الباء في صيغة «تستبدل» على المتrocك. ومن ثم، الأدق في التعبير، أن نقول «يُستبدل بهذه المادة النص الآتي.....» أو «يُستعاض عن هذه المادة.....، بالنص الآتي.....».

ومع ذلك، فإنه حتى مع تصحيح هذا الخطأ اللغوي فإن إدراج كل من النص الملفى والنص الأصلي القديم في متن المادة يُرهق مستخدم القانون. وبخلاف ذلك، يمكن إدراج النص الأصلي القديم والنص الملفى في الهاشم السفلي، والاحتفاظ فقط بالنص الجديد في متن القانون. وفي هذه الحالة، تصاغ المادة بصيغة الاستبدال؛ فيقال: «تستبدل بالمادة (١) من القانون رقم (١٠٧) لسنة ١٩٨٨ المادة الآتية.....» أو بصيغة «الاستعاضة»؛ فيقال: «يُستعاض عن المادة.....، بالمادة..... ثم، يُشار في الهاشم إلى نص المادة الملغاة ونص المادة في القانون الأصلي القديم.

٣. المواد الحافظة

يُقصد بالمادة الحافظة تلك التي تقضي باستمرار العمل بقانون قائم سيتأثر بسريان القانون الجديد. وعندما يتضمن مشروع القانون أحکاماً تحد من حقوق أو امتيازات أفراداً معينين أو تعدلها أو تضر بها، قد يكون من الضروري النظر في إدخال مادة حافظة لحماية أولئك الذين كانوا يتصرفون ارتكاناً إلى القانون القائم.

وتمثل أهمية هذه الأحكام في أنها تمنع القضاء من تطبيق قاعدة الإلغاء الضمني لتشريعات

قائمة لا توجد نية لإلغائها، لأن عدم النص الصريح على إلغائها في التشريع الجديد وعدم النص الصريح على تثبيتها قد يؤدي إلى اعتبارها ملغية ضمناً. ولمنع القضاء من هذا التفسير، يدرج نص صريح يفيد باستمرار العمل بنظام قائم إما بشكل دائم أو لحين تعديله.

مثال (١) :

الفصل الثاني: أحكام ختامية
قانون الرعاية الاجتماعية لسنة ١٩٨٠

المادة (١٠٣) :

لا يمنع هذا القانون من تطبيق أحكام أي قانون أو قرار يتعلق بالمعوقين ويعفيهم حقوقاً أفضل مما ورد في هذا القانون.

مثال (٢) :

«المادة (٢) من قانون العمل المصري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ :

المادة (٢) : تظل الأحكام الواردة بالتشريعات الخاصة ببعض فئات العمال سارية وذلك إلى أن يتم إبرام ونفاذ الاتفاقيات الجماعية بشأنها وفقاً لأحكام القانون المرافق. وتعتبر المزايا الواردة بتلك التشريعات الحد الأدنى الذي يتم التفاوض على أساسه».

مثال (٣) :

«المادة (٤) من قانون العمل المصري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ :

لا تخال أحكام القانون المرافق بحقوق العمال السابق لهم الحصول عليها من أجور ومزايا مستمددة من أحكام القوانين واللوائح والنظم والاتفاقيات والقرارات الداخلية السابقة على العمل بأحكامه».

مثال (٤) :

«المادة (٦) من قانون العمل المصري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ :

يستمر سريان القرارات التنفيذية لقانون العمل الصادر بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ فيما لا يتعارض مع أحكام القانون المرافق، وذلك إلى أن يصدر وزير القوى العاملة والهجرة القرارات المنفذة له في مدة لا تجاوز تسعين يوماً من تاريخ العمل به».

٤. المواد الانتقالية

يقصد بالمواد الانتقالية تلك التي تمهد للانتقال من تطبيق تشريع سابق إلى تطبيق تشريع جديد يعدله أو يلغيه. وتمثل أهمية الأحكام الانتقالية في أنها تعطي فرصة لاستعمال التشريع الجديد لمعرفة متطلباته بالنسبة إليهم خلال فترة كافية قبل تطبيقه عليهم.

وقد تستخدم الأحكام الانتقالية لتوضيح الإجراءات واجبة الإتباع عند تحويل المسؤولية عن برنامج ما من جهاز إلى آخر، أو أثر التغييرات التي يدخلها القانون الجديد على الحقوق والمسؤوليات القائمة، أو السلطات والواجبات المؤقتة عند تطبيق (أو إلغاء) برنامج ما على مراحل، أو نقل السلطات بين مجالس إدارات أو قطاعات معينة.

مثال (١) :

«لا تتأثر بهذا القانون مدد ولاية أعضاء مجلس محافظي هيئة تأمينات ألاسكا الذين يتولون مهامهم يوم سريان هذا القانون. وتنتهي مدد ولايتيهم وفقاً للأحكام المنصوص عليها قبل سن هذا القانون».»

مثال (٢) :

«يستمر أثر، ويجوز أن تستمر أو تستكمل، القضايا والمرافعات والتحقيقات وغير ذلك من الإجراءات المعلقة بموجب قانون ما يعدله أو يلغيه هذا القانون أو فيما يتعلق بالمهام التي ينقلها هذا القانون، بصرف النظر عن أي نقل للمهام أو تعديل أو إلغاء منصوص عليه في هذا القانون.»

وثمة علاقة وثيقة بين الأحكام الحافظة والأحكام الانتقالية، ويمكن الفرق بينهما في أنه بينما تسعى الأحكام الحافظة لثبتت أوضاع قائمة وعدم إحداث أي تغيير عليها، تسعى الأحكام الانتقالية لإحداث التغيير بشكل سلس لتفادي سلبيات التغيير المفاجئ.

٥. تقويض الصلاحيات التشريعية

يقصد بمادة تقويض الصلاحيات التشريعية تلك التي يتم بموجبها تقويض جهة معينة في السلطة التنفيذية بإصدار تشريع فرعي ينظم مسائل معينة تتعلق بالقانون. وتشمل التشريعات الفرعية اللوائح التنفيذية، والقرارات الوزارية ذات الصلة، وخلافه.

مثال (١) :

قانون الاستثمار رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦

المادة (٣٠) :

مجلس الوزراء :

﴿أولاً﴾: إصدار أنظمة لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون.

﴿ثانياً﴾: إصدار أنظمة داخلية تحدد تشكيلات الهيئة وتقسيماتها ومهامها وسير العمل

فيها وصلاحيات الهيئة والشؤون المالية وشئون الموظفين وأية أمور أخرى.

المادة (٣١) :

للهيئة إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ الأنظمة الصادرة عن مجلس الوزراء وفق أحكام هذا القانون.

مثال (٢) :

قانون الجمعيات لسنة ٢٠٠٠

المادة (٤٧) :

للوزير إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون.

مثال (٣) :

قانون الرعاية الاجتماعية العراقي لسنة ١٩٨٠

المادة (١٠٥) :

﴿أولاً﴾: يجوز إصدار أنظمة لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون.

﴿ثانياً﴾: لرئيس المؤسسة العامة للرعاية الاجتماعية بناء على موافقة مجلس إدارتها،

إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون.

﴿ثالثاً﴾: يلغى قانون صندوق الإغاثة رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٦٩ والأنظمة والتعليمات الصادرة

بموجبه وتنقل الأموال المنقولة وغير المنقولة وحقوق والتزامات الصندوق المذكور إلى

المؤسسة العامة للرعاية الاجتماعية.

مثال (٤) :

«قانون التستر الإمارتي:

المادة (٦) : يصدر الوزير اللوائح والقرارات الالازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بالتنسيق مع السلطات المختصة».

وتكمّن أهمية تقويض الوزير المختص بإصدار القرارات المنفذة للقانون في أن هذا الأسلوب يوفر وقت وجهد أعضاء الهيئة التشريعية ويمكّنهم من التركيز على مناقشة المسائل الأساسية والرئيسية المدرجة في القانون دون التطرق إلى مسائل تفصيلية معقدة. وفضلاً عن ذلك، يؤدي هذا الأسلوب إلى تحسين صياغة القانون الموضوعي حيث يحد من طول المواد الواردة به مما يسهل لفت انتباه المخاطبين بالقانون إلى المواد الأساسية فيه.

٦. الأمر بنشر القانون وتحديد موعد بدء سريانه

تجمع هذا المادّة بين الأمر بنشر القانون في الجريدة الرسمية وتحديد موعد لبدء سريانه، وتوضع عادة في آخر مشروع القانون.

مثال (١) :

قانون الجمعيات العراقية لسنة ٢٠٠٠

المادة (٤٨) :

ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

مثال (٢) :

قانون العمل الإمارتي

المادة (١٩٢) :

على وزير العمل والشؤون الاجتماعية إصدار القرارات الالازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، وعلى الوزارات كل فيما يخصه تنفيذ أحكامه.

مثال (٣) :

قانون المناقصات العامة في الكويت رقم (٣٧) لسنة ١٩٦٤ :

مادة (٦٦) :

على الوزراء - كل فيما يخصه - تتنفيذ هذا القانون ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

وما لم ينص القانون على تاريخ آخر للعمل به غير تاريخ نشره، يجوز أن يحدد مشروع القانون تاريخاً محدداً لبدء سريانه، أو مواعيد مختلفة لسريان أحكام مختلفة.

مثال (١) :

قانون الرعاية الاجتماعية لسنة ١٩٨٠

المادة (١٠٦) :

ينفذ هذا القانون بعد مرور ستين يوماً على تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

مثال (٢) :

قانون المناطق الحرة المالية لسنة ٢٠٠٣

المادة (١٠) :

ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به من تاريخ نشره.

مثال (٣) :

قانون العمل الإماراتي

المادة (١٩٣) :

ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به بعد مرور ستين يوماً من تاريخ نشره.

مثال (٤) :

قانون مكافحة التستر الإماراتي

ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به بعد مرور سنتين من تاريخ نشره.

ويتيح تحديد تاريخ لاحق لبدء السريان عدة مزايا: أهمها: أنه يعطي الأطراف المتأثرة بالقانون الوقت اللازم للاستعداد لمواجهة الآثار المترتبة عليه، ويعطي الوزراء والإدارات الوقت

الكاف في لصياغة اللوائح والأوامر الضرورية بعد التشاور المناسب مع الأطراف المعنية. وكذلك، قد يكون الهدف تهيئة أوضاع معينة تكفل نجاح تنفيذ القانون.

أما العيب الرئيس فيتمثل في أنه قد يكون من الصعب التنبؤ بموعيد معين لتنفيذ القانون، وقد لا يتم تنفيذه على الإطلاق، خاصة إذا كانت المدة بين تاريخ نشر القانون وتاريخ العمل به طويلة بشكل مبالغ فيه (على سبيل المثال، سنتين، كما هو الحال في قانون مكافحة التستر التجاري الإماراتي).

وتتجدر ملاحظة ما يلي:

١. أن القانون قد يدخل حيز التنفيذ في تاريخ معين ينص عليه الدستور بدون الحاجة إلى النص على ذلك في مادة بدء السريان.
٢. إذا نص مشروع القانون على بدء سريان القانون في تاريخ محدد، فإن النص يصاغ في شكل أمر «يُعمل بهذا القانون....» ولا يصاغ في شكل عبارة خبرية «يسري هذا القانون....».
٣. هناك حالات قد يكون فيها من الضروري تحديد تواريخ سريان لأحكام معينة في القانون تختلف عن باقي أحكام القانون.

❖ في حالة إلغاء مواد بقوانين سابقة، تأكيد من النص صراحة في مشروع القانون على الإلغاء الصريح، وعدم الارتكان إلى الإلغاء الضمني والاعتماد على أن القانون اللاحق يلغى السابق،

❖ لا تسمح بالإلغاء «الأعمى» لكل ما يخالف أحكام القانون الجديد، لأن ذلك معناه ببساطة، أننا نطلب من مستخدميه أن يبحثوا في كل القوانين السابقة لمعرفة ما يخالفه. ومن غير المنطقي أن تترك الجهة التي صاغت القانون هذه المهمة لمستخدميه.

❖ إذا كان مشروع القانون يلغى مواداً أو أحكاماً في قانون سابق، من المهم التأكيد من أن المواد أو الأحكام الملغاة مذكورة صراحة، كل على حدة وليس ضمن نطاق من المواد أو الأحكام يحدد أولها وآخرها فقط.

- ❖ لا تسمح «بالتعديل الأعمى»، والذي بموجبه يتم إدخال الكلمات الجديدة مكان الكلمات المستبدلة دون ذكر كل نص المادة أو الفقرة التي وردت فيها لأنه لا يوضح السياق الذي يجري فيه التعديل. وبدلًاً من ذلك، يُنصح بإدراج المادة أو الفقرة أو العبارة أو الكلمة المحنوقة بالكامل، ثم شطبيها مع الإبقاء عليها واضحة، ويدرج بعدها النص الجديد في شكل مميز واضح.
- ❖ إذا كان مشروع القانون يتضمن مواداً من شأنها أن تحد من حقوق أو تضر بها، من الضروري إدراج «مادة حافظة» تحافظ على حقوق أولئك الذين كانوا يتصرفون ارتكاناً إلى القانون القائم. وتمثل أهمية هذه المادة في أنها تمنع القضاء من تطبيق قاعدة الإلغاء الضمني لتشريعات قائمة لا توجد نية لإلغائها، لأن عدم النص الصريح على إلغائها في التشريع الجديد وعدم النص الصريح على تثبيتها قد يؤدي إلى اعتبارها ملغية ضمناً. ولمنع القضاء من هذا التفسير، يدرج نص صريح يفيد باستمرار العمل بنظام قائم إما بشكل دائم أو لحين تعديله.

حليم مبروك

النقيم مشروعات القوادين

لهماس الواب العراقي

الفصل الفاصل

القواعد الواجب مراعاتها لضمان وضوح النص ودقة

١. تأكيد من وضوح الشكل العام للقانون

لكي يكون مشروع القانون واضحًاً ودقيقاً، ينبغي أولاًً إلا يدع «شكل» القانون أي مجال للشك لدى من يخاطبهم إزاء ما يفرضه. ويقصد بشكل القانون، تركيبته الكلية (أجزاءه، وترتيب أبوابه وفصوله، وشموله على كل العناصر الالازمة، ووضوح جمله بحيث تحدد «من» يفعل «ماذا».

٢. اطلب استخدام كلمات واضحة ودقيقة بدلاً من الكلمات الغامضة

هناك بعض الكلمات، مثل كلمة «معقوله» وكلمة «عادل» وعبارة «في المصلحة العامة»، غامضة بطبعيتها. ومن الناحية العملية، يمكن أن تعني هذه الكلمات أي شيء يمكن للقارئ أن يختار فهمه منها. وكثيراً ما تكون هذه الكلمات بمثابة عكاز لجهة الكسولة التي وضع مشروع القانون.

٣. اطلب تغيير الكلمات المثيرة للالتباس

يشكل الالتباس صعوبة أخرى. ويختلف الفموض عن الالتباس في أن الكلمة الغامضة تكون لها ظلال واسعة من المعنى، أما الكلمة المثيرة للالتباس فلها معنيان جوهريان محتملان أو أكثر. ومثال للكلمة الغامضة، كلمة سيارة «حمراء». فاللون الأحمر درجات ولا يعرف أحد على وجه اليقين ما إذا كانت درجة اللون الأحمر التي في ذهن المتحدث هي نفسها التي في ذهن المستمع. هنا، يكون اللفظ غامضاً لأن له ظلالاً واسعة من المعنى يصعب تحديدها. أما في حالة الالتباس، فتكون المعاني المختلف عليها محددة. خذ مثلاً كلمة «دكتور»؛ إنها قد تعني «طبيب» وأيضاً «أستاذ جامعي» فائي المعنيين يقصده المتحدث؟

ويجب أن تكون لدى عضو البرلمان «أنف حساسة» يشتم به الكلمات الغامضة أو تلك التي تثير الالتباس. ويستطيع امتلاك هذا «الأنف» المدرب عن طريق التفكير المرتب في المعاني المحتملة البديلة للكلمات التي يتضمنها مشروع القانون.

٤. ثبات التعبير

استخدم الكلمة نفسها للتعبير عن المفهوم نفسه؛ واستخدم كلمة مختلفة للتعبير عن مفهوم مختلف

كل كلمة في القانون تعني شيئاً ما، وتعني الكلمات المختلفة دائماً أشياء مختلفة، في حين تعني الكلمة نفسها دائماً الشيء ذاته. ويعني ذلك أنه يجب ألا يتضمن مشروع القانون، مطلقاً، كلمة لها مدلولان أو كلمتين لهما المدلول نفسه. وفي المدرسة، يتعلم الطلبة أن لبقة التعبير تحتم عدم تكرار الكلمة نفسها. وفي علم البلاغة، يسمى ذلك «التنوع في التعبير». ولكن في الصياغة التشريعية، عليك أن تنسى هذا التنوع؛ فلا تسمح، أبداً، باستخدام كلمة مختلفة تعني الشيء ذاته (الترادف)، ولا الكلمة نفسها تعني شيئاً مختلفاً (الاشتراك اللفظي).

مثال:

«قانون العمل الإماراتي»:

مادة (٥١) : لوزير العمل أن يقرر.....

مادة (٥٢) : لوزير العمل والشؤون الاجتماعية أن يلزم المنشآت..... وللوزير كذلك أن يلزم المنشآت.....».

في المثال المذكور أعلاه، استخدمت ثلاثة كلمات وتعبيرات للدلالة على المعنى ذاته؛ وهو «وزير العمل والشؤون الاجتماعية». ألم يكن من الأفضل إدراج حكم في مادة التعريفات يخصص كلمة «الوزير» لتعريف «وزير العمل والشؤون الاجتماعية» بدلًا من استخدام أكثر من لفظ وتعبير للدلالة على المعنى ذاته؟

وللتتأكد من ثبات التعبير في مشروع القانون، اقرأ مشروع القانون للتتأكد من أنه يستخدم بشكل ثابت الكلمة نفسها تعني الشيء ذاته، وأن الكلمات المختلفة تعني أشياء مختلفة.

٥. لا تستخدم الكلمات غير الضرورية

تعني قاعدة «استخدم الكلمة نفسها بالمعنى نفسه»، ضمناً، ضرورة ألا يتضمن مشروع القانون أبداً تركيبات الكلمات الزوجية والثلاثية، التي يعشقها المحامون، والتي تعني الشيء نفسه فحسب. ومثال ذلك تعبير «لاغ وباطل»، وتعبير «مبني أو مُنشأ»، وتعبير «قطعة أو قسيمة أو جزء من أرض».

وعندما يواجه مستخدم القانون هذه المشكلة، كيف له أن يعرف ما إذا كانت كلمة «مبني» تعني

بدقة الشيء نفسه مثل كلمة «مُتَشَاً»؟ وإذا كانت ثمة كلمة تعكس بدقة ما يعنيه مشروع القانون، فما الداعي لاستخدام غيرها؟

٦. تأكيد من أن الكلمات المستخدمة في مشروع القانون هي ذاتها المستخدمة في القوانين ذات الصلة

كثيراً ما يتناول مشروع قانون موضوعاً سبق تناوله في قانون آخر (أو قوانين أخرى). وعلى سبيل المثال، قد يؤثر مشروع قانون مقترن عن تلوث المياه الجوفية بشكل كبير في موضوعات يتناولها قانون قائم عن تلوث المياه السطحية. وفي هذه الحالة، حتى إذا كانت كلمات القانون السابق تبدو قد عفا عليها الزمن أو أصبحت غير مستحبة، ينبغي التأكيد من أن الكلمات والعبارات المستخدمة في مشروع القانون الجديد هي الكلمات والعبارات نفسها التي استخدمها القانون السابق للمفاهيم نفسها.

٧. ضع الكلمات المتأرجحة في مكانها الصحيح من الأسباب الرئيسة لعدم الدقة استخدام الكلمات الوصفية أو الظرفية «المتأرجحة». ويقصد بالكلمات «المتأرجحة» تلك التي يمكنها أن «تطير» لتصف أكثر من كلمة أو تعبير في الجملة. ويمكن أن تأتي الكلمة المتأرجحة أو التعبير المتأرجح في شكل صفة أو ظرف أو جملة وصل أو اسم مفعول.

مثال:

تفرض ضريبة على المستشفيات والعيادات الخاصة.... هل المقصود بكلمة «الخاصة»، في المثال (١) أعلاه، المستشفيات والعيادات، أم العيادات فقط؟ وبعبارة أخرى، هل تفرض الضريبة، مثلاً، على المستشفيات العامة؟

٨. تأكيد من استخدام «واو» العطف وحرف «أو» بعناء

عند استخدام «واو» العطف وحرف «أو»، تبدو القواعد الأساسية بسيطة بدرجة كافية؛ وهي: استخدم «واو» العطف للجمع المطلق؛ واستخدم حرف «أو» للفصل (التخيير). وبعبارة أخرى، تعني «واو» العطف كل البنود في تعبير يضم سلسلة من البنود في حين يعني حرف «أو» أي بند أو أكثر في تعبير يضم سلسلة من البنود.

٩. تأكيد من أن كل مادة مخصصة لفكرة واحدة (لا أكثر من فكرة) وأن الفكرة الواحدة غير مجزأة على أكثر من مادة

يزيد الوضوح والدقة كلما كان الذهن يركز على فكرة واحدة. أما إذا تناول الحديث أكثر من فكرة أو موضوع، تشتت الذهن وقل الوضوح والدقة. ولذلك، من المهم ألا تتناول المادة الواحدة في مشروع القانون أكثر من فكرة. وإذا وجدت أن المادة تتناول أكثر من فكرة أو موضوع، اطلب تقسيمها إلى مادتين أو أكثر بحسب ما تتناوله من أفكار.

مثال (١)

«مادة ١١٤ من قانون العمل الإماراتي:

لا ينقضي عقد العمل بوفاة صاحب العمل ما لم يكن موضوع العقد متصلًا بشخصه، ولكن العقد ينتهي بوفاة العامل أو بعجزه كلياً عن أداء عمله وذلك بموجب شهادة طبية معتمدة من السلطات الصحية المختصة في الدولة.

على أنه إذا كان عجز العامل الجزئي عن القيام بعمله يمكنه من القيام بأعمال أخرى تتفق وحالته الصحية فعلى صاحب العمل في حالة وجود مثل هذه الأعمال أن ينقل العامل وبناء على طلبه إلى عمل آخر من هذه الأعمال وأن يعطيه الأجر الذي يدفعه عادة لملئه وذلك مع عدم الإخلال بما قد يكون للعامل من حقوق وتعويضات بموجب هذا القانون».

وفي المثال المذكور أعلاه، تتناول المادة في الأساس فكرة انقضاء عقد العمل بالوفاة، سواء كانت وفاة صاحب العمل أو وفاة العامل. في حين تتناول الفقرة الثانية فكرة أو حالة عجز العامل الجزئي عن القيام بعمله، وكلتاهما فكرتان منفصلتان، وإن بدتتا متصلتان ببعضهما البعض.

١٠. للتوضيح، اطلب تجزئة الجملة بطريقة التبني

يقصد بالتبني تقسيم جملة طويلة (أو جزء طويل من جملة) مكونة (أو مكون) من عدة بنود إلى قوائم منفصلة مرتبة بشكل نمطي عن طريق استخدام أدوات مختلفة، مثل، الترقيم بالأرقام (١، ٢، ٣، الخ.) أو بالحروف (أ، ب، ج، الخ.) أو بأية طريقة أخرى.

ويستخدم أسلوب التبني لفك تعقيد الجملة القانونية وتقليل عدد كلماتها، وبصفة عامة،

لتسهيل فهمها. وعن طريق عمل قائمة بالأمور التي عادة ما تضيع في الجمل الطويلة، يساعد التبنيid على توضيح الأفكار المعقدة.

مثال (١) :

قانون العمل الإماراتي:

مادة (١٤٧) : يضع الطبيب المعالج عند انتهاء العلاج تقريراً من نسختين تسلم إحداهما للعامل والأخرى لصاحب العمل، يحدد فيه نوع الإصابة وسببها وتاريخ حدوثها ومدى صلتها بالعمل ومدة العلاج منها وما إذا كان قد تخلف عنها عاهة مستديمة أو غيرها ودرجة العجز إن وجد وما إذا كان عجزاً كلياً أو جزئياً ومدى قدرته على الاستمرار في مباشرة العمل مع وجود العجز».

في المثال المذكور أعلاه، يمكن إعادة صياغة المادة المذكورة أعلاه على النحو التالي:

«مادة (١٤٧) : يضع الطبيب المعالج عند انتهاء العلاج تقريراً من نسختين تسلم إحداهما للعامل والأخرى لصاحب العمل، يحدد فيه ما يلي:

نوع الإصابة وسببها وتاريخ حدوثها ومدى صلتها بالعمل ومدة العلاج منها.

ما إذا كان قد تخلف عن الإصابة عاهة مستديمة أو غيرها ودرجة العجز، إن وجد، وما إذا كان عجزاً كلياً أو جزئياً.

مدى قدرة العامل على الاستمرار في مباشرة العمل مع وجود العجز».

١١. اطلب استخدام صيغة المثبت بدلاً من استخدام صيغة النفي
بقدر الإمكان، إن لم يكن دائماً، تأكيد من استخدام صيغة الإثبات بدلاً من صيغة النفي.

مثال:

لا نقل أبداً:

«لا يجوز لمن دون سن الثامنة عشرة أو أقل أن يصوت في الانتخابات»

وبدلاً من ذلك، قل:

«يجوز لمن بلغ سن الثامنة عشرة أو أكثر أن يصوت في الانتخابات»

وفضلاً عن أن الجملة التي في صيغة الإثبات تحتوي على كلمات أقل، يمكن للقارئ أن يفهم معناها بسهولة.

١٢. تجنب استخدام فعل «يكون» فعلاً أساسياً في الجملة يشير فعل «يكون»، بطبيعته، إلى التباس في سياقات كثيرة. فأحياناً، يستخدم لمجرد إعطاء طابع الأمر التشريعي أو استخدام شكل من أشكال المبني للمجهول المتخفي، دون أن يكون له معنى في ذاته.

مثال:

«يكون مقدار التعويض المستحق دفعه للعامل في حالة العجز الكلي الدائم هو المقدار ذاته المستحق في حالة الوفاة (مادة ١٥١ من قانون العمل الإماراتي).»

ويمكن حذف فعل «يكون» تماماً من الجملة المذكورة أعلاه والتعبير عن المعنى في شكل سلوكيات ملزمة، وهذا بالقطع أفضل بكثير. ويمكن إعادة صياغة المادة المذكورة أعلاه على النحو التالي:

«في حالة العجز الكلي الدائم، يدفع صاحب العمل للعامل المقدار ذاته المستحق في حالة الوفاة.»

وقد يستخدم فعل «يكون» بمعنى «يعتبر».

مثال:

«يكون مرتكباً لجريمة القتل العمد، كل من».»

وقد يستخدم فعل «يكون» بعد فعل «يجب» ليفيد الاشتراط.

مثال:

«يجب أن يكون كل من يعين في وظيفة.... حاصلاً على شهادة جامعية»
ويمكن إعادة صياغة الجملة في المثال المذكور أعلاه كالتالي:
«يشترط فيمن يعين في وظيفة، أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية.»

وفي أغلب الأحوال، يؤدي استخدام صيغة أخرى للفعل، غير صيغة فعل «يكون»، إلى أن تكون الجملة أكثر دقة وأقصر؛ والأهم، أنها توضح الطرف الفاعل المسؤول عن الإجراء ذي الصلة. وحتى إذا بدا للوهلة الأولى أنه ليست هناك أية مشكلة في استخدام فعل «يكون»، يمكن تجنب الكثير من المزالق وتحسين أسلوب الصياغة بتجنب استخدامه.

١٣. تجنب استخدام تعبير «يعتبر» المنشئ لقاعدة قانونية

مثال:

قانون العمل الإماراتي:

مادة (١٢٢) : يعتبر إنهاء خدمة العامل من قبل صاحب العمل تعسفيًا إذا كان سبب الإنهاء لا يمت للعمل بصلة وبوجه خاص، يعتبر إنهاء تعسفيًا إذا كان إنهاء خدمة العامل بسبب تقدمه بشكوى جدية إلى الجهات المختصة أو إقامة دعوى على صاحب العمل ثبت صحتها».

وفي المثال المذكور أعلاه، يمكن الاستغناء عن صيغة «يعتبر» بدلًا من ذلك تعريف الفصل التعسفي وتحديد حالات له على سبيل المثال لا الحصر. ويمكن أيضًا الوصول إلى نفس النتيجة عن طريق صياغة المادة مباشرةً في شكل سلوكيات ملزمة.

مثال:

«لا يجوز لصاحب العمل فصل العامل بسبب تقدم العامل بشكوى جدية إلى الجهات المختصة أو إقامة دعوى على صاحب العمل ثبت صحتها».

١٤. بدلًا من أن يعبر مشروع القانون عن «حقوق» أجعله يعبر عن «سلوكيات»

يدرس طلبة كليات الحقوق في العالم العربي، وفي معظم كليات الحقوق في الدول التي تتبع نظام القانون اللاتيني، القانون في شكل نظريتين؛ إحداهما للحقوق والآخر للالتزامات. ومن هنا، ارتبط التعبير عن الحقوق والالتزامات بمضمون القوانين. لكن عندما تصاغ القاعدة القانونية في شكل «حقوق» فإنها لا تلزم أحدًا بعمل أي شيء. فالحق شيء مجرد في حين أن السلوك شيء ملموس. ومن ثم، بدلًا من التعبير عن أحكام مشروع القانون في شكل حقوق وواجبات، ينبغي التعبير عنها بقدر الإمكان بالنظر إلى السلوكيات.

مثال:

بدلاً من أن تقول:

«للموظف الحق في الانضمام إلى نقابة عمالية»،

قل:

«لا يجوز لصاحب العمل أن يعاقب العامل على الانضمام إلى نقابة عمالية أو يمنعه من الانضمام إليها».

ويعتبر الحديث عن الحقوق شكلاً متخف من أشكال المبني للمجهول، إذ كثيراً ما يفشل التعبير عن الحقوق في توضيح الطرف الفاعل صراحة. وفي أغلب الحالات، لا تكون الجملة التي تصاغ في شكل حقوق سوى نوع متذكر من أنواع صيغة المبني للمجهول.

مثال:

يحق لكل من يحتاج إلى علاج طارئ ويُنقل إلى قسم الطوارئ بأي مستشفى، أن يتلقى العلاج اللازم.

إن الجملة المذكورة أعلاه لا توضح من يقع عليه واجب تقديم تلك الرعاية. ومن الأفضل لو تم التعبير عن المعنى المراد في شكل سلوكيات ملزمة لشخص أو جهة ما بدلاً من تقرير حق مجرد غير ملزم لأي أحد. ويمكن إعادة صياغة الجملة في المثال المذكور أعلاه على النحو التالي: «على المستشفى أن تقدم علاجاً طارئاً لكل من يُنقل إلى قسم الطوارئ بها ويكون بحاجة إلى تلقي ذلك العلاج».

١٥. تأكد من خلو مشروع القانون من الكلمات الغريبة أو غير المعروفة أو المصطنعة يتبعها أن تكون المفردات المستخدمة في مشروع القانون مألوفة لمن سيستخدمونه، وليس فحسب للقضاة والمحامين. وفي حالة الاضطرار إلى استخدام كلمة فنية، اطلب تعريفها.

١٦. تجنب الإحالات الخارجية غير الضرورية

يُقصد بالإحالات الخارجية الإحالة إلى نصوص في قوانين أخرى غير مشروع القانون. ويدخل في ذلك أيضاً، أحكام الإلغاء الأعمى.

مثال:

«قانون العمل الإماراتي:
مادة (١٨٩) : يلغى كل نص يخالف أحكام هذا القانون».

١٧. تأكيد من صحة الإحالات الداخلية في مشروع القانون
إذا كانت هناك مادة تحيل إلى مادة أخرى في نفس مشروع القانون، تأكيد من صحة رقم ومكان
المادة المحال إليها.

١٨. في حالة وجود استثناء للقاعدة، تأكيد من الإحالات إليه
كثيراً ما تنص مادة في مشروع القانون على قاعدة عامة، وتتضمن مادة أخرى أو فقرة فرعية
استثناء لتلك القاعدة. وفي تلك الحالة، ينبغي التأكيد من توضيح ذلك سواء في القاعدة العامة
أو في الاستثناء.

مثال (مفترض):
«المادة (xx) :

١. باستثناء ما تنص عليه الفقرة الفرعية (٢)، لا يجوز للصيدلي أن يصرف أدوية بناء
على تذكرة طبية غير موقعة من ممارس طبي مرخص له.
٢. بصرف النظر مما جاء في المادة الفرعية (١)، إذا وصفت قابلة دواء يتصل بالحمل
ووقدت التذكرة الطبية، يجوز للصيدلي صرفها».

١٩. ضع الكلمات التي تتصل ببعضها البعض متباورة بقدر الإمكان
تأكد دائماً من أن الكلمات التي تقتربن ببعضها متباورة بقدر الإمكان. وعلى سبيل المثال، يجب
وضع الفعل بجوار الفاعل بقدر الإمكان، لأن الفاعل والفعل يمثلان وحدة واحدة؛ بمعنى أنه لا
يمكن أن يتم أيّاً منها بمفردهما عن الآخر. ولنفس السبب، يجب وضع الفعل بجوار المفعول.
وبشكل عام، ينبغي وضع العناصر الثلاثة (الفاعل والفعل والمفعول) في وضع متباور بقدر
الإمكان.

ولهذا السبب، يلغا الصائغ الماهر أحياناً إلى استخدام أسلوب التقديم والتأخير.

مثال:

«قانون العمل الإماراتي»:

مادة (٥): تعفى من الرسوم القضائية في جميع مراحل التقاضي والتنفيذ الدعاوى التي يرفعها العامل أو المستحقين عنهم استناداً إلى أحكام هذا القانون ويكون نظرها على وجه السرعة. وللمحكمة في حالة الحكم بعدم قبول الدعوى أو رفضها أن تحكم على رافعها بالعقوبات كلها أو بعضها».

٢٠. تجنب صيغة المبني للمجهول

عندما يكون الشخص الذي يؤدي الفعل القانوني في موضع الفاعل في الجملة، ويكون الشخص المتلقى للفعل القانوني في موقع المفعول، تكون الجملة في صيغة المبني للمعلوم وتكون شديدة الوضوح. والعكس يحدث عندما تخلو الجملة من الفاعل، عموماً، والفاعل القانوني، خصوصاً. وكما ذكرنا عند مناقشتنا للفاعل القانوني، تأكيد دائماً من وجوده في الجملة، وهذا يعني بالضرورة تجنب استخدام صيغة المبني للمجهول.

مثال:

«قانون العمل الإماراتي»:

مادة (١٠٦): لا يجوز توقيع جزاء الحرمان من العلاوة الدورية أكثر من مرة واحدة كل سنة كما لا يجوز تأجيل هذه العلاوة لأكثر من ستة شهور».

الأدق في التعبير:

«قانون العمل الإماراتي»:

مادة (١٠٦): لا يجوز لصاحب العمل أن يحرم العامل من العلاوة الدورية أكثر من مرة واحدة كل سنة، أو تأجيلها لأكثر من ستة شهور».

٢١. تأكيد من أن النص المستخدم يغطي كل نطاق المعنى

تنشأ حالة خاصة للالتباس عندما تعجز الكلمات التي يتضمنها مشروع القانون عن أن تشمل كل نطاق المعنى الذي ينوي تناوله. ويبرز ذلك كثيراً، على نحو خاص، في الأرقام.

مثال:

١. كل من تم قيده قبل ١ من يونيو ١٩٧٧ في نظام التأمينات الاجتماعية يكون مؤهلاً للاشتراك في مشروع التأمينات الاجتماعية.

٢. كل من تم قيده في ذلك النظام بعد ١ من يونيو ١٩٧٧ لا يكون مؤهلاً للاشتراك في ذلك المشروع.

ما موقف من تم قيده يوم ١ من يونيو ١٩٧٧؟

حليم مهندس

النقيب مشروعات القوانين

لهماس النواب العراقي

الفصل السادس

المبادئ الضرورية لصياغة مشروع قانون فعال

١. ينبغي عدم صدور أكثر من قانون في الموضوع الواحد، وبدلًا من ذلك، يفضل صدور قانون واحد ينظم كل الأمور المتعلقة بموضوعه. وفي حالة وجود أكثر من قانون ينظم مجالاً واحداً، اطلب توحيدهم في قانون موحد.

يسم الوضع الحالي للقوانين الموجدة بحالة من الفوضى والتشتت، حيث توجد قوانين متعددة تتناول نفس الموضوع فضلاً عن ضخامة حجم القوانين النافذة بشكل عام مما يجعل من الصعب فهمها والتعامل معها. ويزيد من صعوبة هذه المشكلة عدم نشر القوانين التشريعية ذات الصلة في كتاب واحد، ولو لا وجود محاولات متفرقة من جانب ناشرين من القطاع الخاص لما كان من الممكن متابعة مختلف القوانين. وحتى إذا وجدت هذه القوانين المجمعة معاً تظل مشكلة الحجم الهائل والتناقض فيما بينها قائمة. فضلاً عن أنه لا يمكن الاطمئنان إلى الترتيب الدقيق لهذه القوانين لأن الدافع وراء ذلك غالباً يكون تجاريًّا وليس علمياً.

٢. ينبغي أن توضح المذكورة التوضيحية (عرض الأسباب، الأسباب الموجبة) المرافقة للقانون، الأسباب التي تبرر أحکامه استناداً إلى أجندة «روكيبي».

ينبغي أن تبرر الجهة التي أعدت مشروع القانون الأحكام التي يتضمنها مشروع القانون. ويجب أن يرفق بمشروع القانون تقريراً أو بحثاً وافياً يتضمن الأدلة على أن التدابير التنفيذية التي يتضمنها مشروع القانون من المرجح أن تشجع، بشكل أكثر فعالية، على تنفيذها. وقد جرت العادة في معظم الدول العربية، إن لم يكن كلها، الاكتفاء بالمذكورة الإيضاحية (عرض الأسباب، الأسباب الموجبة) المرافقة لمشروع القانون والتي تتضمن، في أفضل الأحوال، عبارات عامة، يغلب عليها الطابع الفلسفى، عن المبررات التي دعت إلى وضع مشروع القانون والغاية من إصداره، وتلخص مضمون مواده، لكنها لا تعطي مطلاً مبررات مدرستة مفصلة لكل التدابير التي يتضمنها.

وتعتبر أجندة «روكيبي» ROCCIPI بمثابة دليل للتعرف على مسببات المشكلة التي يسعى القانون لحلها، ومن ثم، تساعد على التعرف على الحلول الملائمة لهذه المشكلة بطريقة منطقية وموضوعية. وتنعكس هذه الحلول في شكل الأحكام التي يتضمنها مشروع القانون. وتبحث أجندة روكيبي نوعان من العوامل المسببة للخلل الذي يسعى القانون إلى إصلاحه: الأولى، موضوعية؛ وتتضمن القواعد القائمة، والفرص المتاحة، والقدرات والإمكانيات، والعلم بالقانون، والآلية المتبعة في التنفيذ، والثانية، ذاتية؛ وتتضمن المصلحة الذاتية والمعتقدات.

٣. يُفضل عدم الإشارة في كل مادة إلى أن كيفيات تطبيقها ستحدد عن طريق اللائحة التنفيذية، وبدلاً من ذلك، يُفضل عرض اللائحة مع مشروع القانون، أو الاكتفاء بالإحالـة إلى اللائحة التنفيذية في مادة منفصلة في الأحكام الفنية.

يؤدي صدور اللائحة التنفيذية للقانون في وقت لاحق لعرض مشروع القانون على الهيئة التشريعية، في حالات كثيرة، إلى عدم وضوح الأحكام التي يتضمنها مشروع القانون بشكل كامل، أو ترك أمور جوهرية تمس القانون نفسه للفصل فيها في اللائحة التنفيذية بينما هذا الأمر هو من صميم عمل الهيئة التشريعية، أو تحديد خطوات تفصيلية في اللائحة تؤدي إلى تفريغ القانون من مضمونه أو الخروج عن الحكمة من تشريعه.

ومن أمثلة المشاكل التي قد تحدث نتيجة لفصل مشروع القانون عن لائحته التنفيذية ما حدث أثناء مناقشة مشروع قانون حماية الملكية الفكرية أمام مجلس الشعب المصري، إذ واجه المجلس مشكلة كبيرة في فهم مشروع القانون. وقد علق السيد العضو الدكتور زكريا عزمي على ذلك بقوله «إن القانون صعب جداً ومعقد وفتني، وأي تغيير في لفظ من ألفاظه لابد أن يتم بحساب لأنه سيؤثر على مصر مستقبلاً». وعلق الدكتور فتحي سرور «رئيس المجلس» على ذلك قائلاً «إن الحكومة كان يجب عليها تقديم اللائحة التنفيذية مع مشروع القانون، لأنها مكملة له».

ومن ناحية أخرى، تؤدي الإشارة في كل مادة تتطلب التفويض بالتشريع في مسائل تكميلية أو فرعية إلى زيادة حجم القانون بدون مبرر. وبالإضافة إلى ذلك، يُفضل تحديد الجهة المنوط بها تنفيذ القانون، ومن ثم، وضع لائحته التنفيذية (التنظيم).

وبدلاً من ذلك، يمكن الاكتفاء بمادة منفصلة في الأحكام الختامية تنص على ما يأتي: «يصدر وزير..... اللائحة التنفيذية لهذا القانون في غضون يوماً من تاريخ نشره».

٤. تأكـد من أن مشروع القانون لا يفوض بالتشريع الفرعـي (اللوائح) في المسائل الجوهرـية، بل يقتصر على المسائل الفرعـية.

ينبغي أن يتضمن مشروع القانون كل المسائل الجوهرـية المهمـة ذات الصلة بموضوعـه. وفي

الوقت نفسه، ينبغي ألا يتضمن التفاصيل الثانوية التي قد تعيق فهمه ووضوحيه. ييد أن تلك التفاصيل قد تظهر في مشروع القانون نفسه (سواء في متنه أو ملاحقه)، أو يخول مشروع القانون الجهة التنفيذية لوضعها وإصدارها في شكل لائحة أو قرار أو خلافه. وفي الحالة الأولى، يسمى مشروع القانون «ذاتي التنفيذ»؛ أي، أنه يتضمن كل تفاصيل تنفيذه. وفي الثانية، يسمى «غير ذاتي التنفيذ»؛ أي، يفوض السلطة التنفيذية بوضع تفاصيل تنفيذه.

ويقع كل مشروع قانون في مكان ما بين مشروع قانون يُصَلِّ كل أحكامه للمخاطبين به (مشروع قانون ذاتي التنفيذ) ومشروع قانون يمنح الجهاز التنفيذي سلطة واسعة النطاق لوضع تلك الأحكام التفصيلية (مشروع قانون غير ذاتي التنفيذ). ويُخول كل مشروع قانون، بعد معين، الجهاز التنفيذي سلطة وضع لوائح لسد أية ثغرة فيه، وهو ما يمثل في جوهره تقويضًا بالتشريع. ولذلك، تجد أغلب المؤسسات التنفيذية نفسها، بشكل غير مألف إلى حد ما، تتصرف كهيئات تشريعية فيما يتعلق باللوائح التنفيذية المخولة بإصدارها. ولذلك، ينبغي أن يوضح مشروع القانون قدر ونوع السلطة التي يمنحها للجهاز التنفيذي لوضع القواعد التي فوضها لوضعها، في حالة مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ.

وعند التعامل مع مشكلات اجتماعية كبرى شديدة التعقيد ومتغيرة، يمكن سن قانون غير ذاتي التنفيذ يخول الجهاز التنفيذي سلطة وضع القواعد التفصيلية التي كان ينبغي، في الأصل، أن يتضمنها مشروع القانون، وفيه كثير من الحالات، تتعلق هذه القواعد بالإجراءات التي سيقوم الجهاز نفسه بتنفيذها لاحقًا. ومن واقع التجربة، قلما تستطيع الجهة التي تضع مشروع القانون أن تجمع بيانات تكفي لتمكينها لوضع قواعد تفصيلية لكل السلوكيات المنشودة، والمتحيرة بالضرورة، للمخاطبين الرئيسيين بالقانون، لاسيما، لحل مشكلات اجتماعية معقدة في ظل ظروف تتغير باستمرار.

٥. تأكد من أن تنظيم مشروع القانون يُسْهِل التعرف على عناصره الرئيسية، ومن ثم، يساعد على كشف ثغراته ويسهل استخدامه.

يرتبط تنظيم مشروع القانون بمضمونه؛ فإذا كان تنظيم مشروع القانون جيداً، دل ذلك على جودة مضمونه. ويكون التنظيم جيداً إذا كان مشروع القانون شاملًا، وسهل الفهم، وسهل الاستخدام.

٦. تأكيد من أن مشروع القانون يحدد بوضوح الأطراف الفاعلة الرئيسة التي من المفترض أن يخاطبها القانون، ويوضح أدوارها في تنفيذه، ويتضمن آليات لتبليغهم بأحكامه.

لكي ينجز القانون في علاج خلل ما في المجتمع، ينبغي أن يتم أولاً تحديد السلوكيات التي تتسبب في هذا الخلل، وثانياً، الأطراف التي تصدر عنها تلك السلوكيات. وبعد تحديد الخلل والأطراف التي تؤدي سلوكياتها إلى حدوثه، توضع تفسيرات لتلك السلوكيات، ثم تقترح الحلول المناسبة التي من شأنها تغييرها. وتعتبر مواد القانون، ببساطة، هي الوصفة (أو الحلول) التي من شأنها أن تغير تلك السلوكيات المسببة للخلل الذي يسعى القانون لإصلاحه.

٧. تأكيد من أن مشروع القانون يحدد بوضوح الجهة المنوط بها تنفيذ القانون.

يُقصد بالجهاز المنوط به تنفيذ القانون الجهاز المكلف بتنفيذ التدابير التي يتضمنها القانون والتي تستهدف جعل المخاطبين الرئيسيين به يتزمرون بأحكامه. وقد يكون هذا الجهاز ممثلاً في المحاكم أو لجان إدارية أو وزارة معينة أو إدارة تابعة لوزارة أو هيئة عامة أو حتى خاصة تتshaً خصيصاً بغرض تنفيذ الإجراءات التي يتضمنها مشروع القانون ومتابعتها والإشراف عليها. وتحدد الأحكام الخاصة بالجهاز المنوط به التنفيذ مسؤولياته بما في ذلك تشكيله واختصاصاته.

أمثلة:

- ❖ وزارة الإسكان في قانون في شأن الإسكان.
- ❖ مكاتب العمل في قانون العمل.
- ❖ اللجنة المركزية للانتخابات في قانون الانتخابات.
- ❖ جهاز مكافحة التستر في قانون في شأن التستر التجاري.
- ❖ جهاز حماية المستهلك في قانون في شأن حماية المستهلك.

ولضمان تنفيذ التدابير التنفيذية التي يتضمنها مشروع القانون تنفيذاً فعالاً، ينبغي أن توضح الجهة التي أعدت مشروع القانون: ١) المعايير العامة التي تحكم اختيار الجهاز التنفيذي وتنظيمه؛ ٢) مزايا وعيوب الأشكال الأربعية الرئيسة للأجهزة التنفيذية (الأجهزة العادية لتسوية المنازعات، الجهات الإدارية الحكومية، الهيئات العامة، التعاقد مع جهات من القطاع الخاص)؛ ٣) العناصر الجوهرية للجهاز المنوط به التنفيذ. وسنناقش فيما يلي كل عنصر من هذه العناصر على حدة.

٨. تأكّد من أن مشروع القانون يتضمّن إجراءات تضمن تنفيذه بشكل فعال.
القانون الذي لا ينفذ بشكل فعال، لا يستحق أن يوصف بأنه قانون جيد.

عقب وقوع زلزال مدمر في عام ١٩٩٢ في مصر وانهيار العديد من المباني المخالفة لترخيص المباني، كشفت الإحصائيات أنه لا يلتزم بشروط تراخيص المباني سوى ٤٪ فقط من المباني، وأن باقي المباني (٩٦٪) مخالفة لشروط الترخيص. وتثار في مصر بين الحين والحين مشكلة انهيار المباني المخالفة لشروط تراخيص البناء. وينهض المسؤولون للالهتمام بالمشكلة ويعاد تعديل القوانين ذات الصلة لتشديد العقاب على من يخالف تراخيص البناء، وتهداً الأمور فترة ليست طويلاً إلى أن تهب العاصفة من جديد مع انهيار مبني آخر مخالف للترخيص. ويعاد تشديد العقوبة انتظاراً لانهيار مبني آخر!

وفي معظم بلدان العالم، ثمة شكوى عامة تتردد تقول «لدينا قوانين عظيمة لكنها لا تنفذ بشكل فعال». والملاحظ أن هذه العبارة تتطوّي على معنيين متناقضين. فالقانون الذي لا يشجع على تنفيذه تنفيذاً فاعلاً لا يستحق أن يوصف بأنه «جيد». ولكي يشجع مشروع قانون على تنفيذه، ينبغي أن يقلّ احتمالات اتخاذ قرارات تعسفية في أثناء تنفيذه، وأن يتم تنفيذه وفقاً لقواعد ترتكن إلى مبادئ الإدارة الرشيدة للحكم.

ولضمان اتخاذ قرارات غير تعسفية من قبل الجهاز التنفيذي، وتنفيذ إجراءات تستند إلى مبادئ الإدارة الرشيدة للحكم، يتبعـيـ، أولاًـ، أن تـتـخـذـ تلكـ القرـاراتـ وـفـقاًـ لـمـعـلـومـاتـ وـبـيـانـاتـ صـحـيـحةـ، وـثـانـيـاًـ، أـنـ تـسـتـنـدـ إـلـىـ مـعـايـيرـ وـقـوـاـعـدـ وـاضـحةـ.

وتتمثل أغلب سلوكيات المسؤولين التنفيذيين الميبة في اتخاذ قرارات غير مناسبة. وتتوقف معظم أسباب ذلك على الخطوات التي تتخذ لصنع القرار. وفي آية عملية لصنع القرار، يتوقف القرار على طبيعة الحقائق والملاحظات التي يتلقاها صانع القرار والأسلوب الذي يتم به تلقي الحقائق والملاحظات ثم تحويلها إلى قرارات، وأخيراً، تبرير تلك القرارات.

ويصدر بعض القرارات استجابة إلى الحقائق والملاحظات التي يتلقاها صانع القرار. ويتحدد أغلب المشاركين في عملية صنع القرار بحسب من يقدم منهم هذه الحقائق والملاحظات.

وتحدد نوعية الحقائق التي يسمح النظام بتقديمها، والتي لا يسمح بها، نوعية العوامل التي يضعها صناع القرار في اعتبارهم. ومن ثم، من المهم معرفة عملية صنع القرار التي يتبعها الجهاز للكشف عن من يشاركون في تلك العملية وكيفية مشاركتهم فيها.

ومن الطبيعي ألا يستطيع المنتفعون المشاركة في الإجراءات لتحويل الحقائق إلى قرارات إلا في جماعات صغيرة تتقابل وجهًا لوجه. وكلما ازدادت المجتمعات تعقيداً كلما كان من الضروري أن يجد المنتفعون أشكالًا تضمن تمثيلاً لهم أثناء عملية تلقي المعلومات واللاحظات وكذلك عند مرحلة اتخاذ القرار. وتتحدد طبيعة المشاركين ودرجة مشاركتهم، على ضوء القواعد التي تحكم المعلومات واللاحظات التي يقبلها نظام صنع القرارات، ومن الذي سيسيهم بها، وكذلك القواعد التي تحدد المعايير والإجراءات التي تشكل الإجراءات لتحويل المعلومات إلى قرارات.

وتأثر الإجراءات المتتبعة لصنع القرار في الأجهزة التنفيذية على قرارات المسؤولين. فعلى سبيل المثال، إذا أحيل مفتش العمل علماً بأحوال الأمن والسلامة بمصنع ما من مدير المصنع أثناء تناوله غذاء عمل مع مدير المصنع، فمن المرجح أن يختلف القرار الذي سيتخذه اختلافاً كبيراً عن القرار الذي سيتخذه عقب جلسة استماع رسمية يحضرها اتحاد العمال والإدارة حيث تكون الجلسة فرصة لكل طرف ليقدم الأدلة المتاحة لديه.

وتحدد قواعد صنع القرار التي يضعها الجهاز التنفيذي من يحق له المشاركة في القرار، ومن يقدم الأدلة أو الحجج، وبالتالي، من يقدم لعملية صنع القرار الحقائق أو الأفكار. غالباً ما تغفل الجهة التي تقوم بإعداد مشروع القانون تحديد من يحق له تقديم الحقائق والأفكار، وهو ما يمنع المسؤول عن صنع القرار سلطة تدريريه مطلقة في تحديد نوع الحقائق التي سيسمح بها. ونظراً إلى ضيق الوقت، يخصص المسؤولون التنفيذيون، غالباً، وقتهم المحدود لمن يرون أنهم أطراف فاعلة مهمة. فعندما يطلب رئيس مجلس إدارة شركة صناعية كبرى موعداً للاجتماع مع وزير الصناعة، فإن الوزير سيسأله «ما الموعد الذي يناسبك؟» أما إذا كان طالب الموعد عامل عادي من عمال الشركة، فإن مدير مكتب الوزير سيقول «لا تطلبنا في الهاتف بل سنطلبك نحن».

٩. تأكّد من أن مشروع القانون ينص على قواعد ومعايير تضمن اتخاذ قرارات فعالة وغير تعسفية.

لكي تؤدي عملية صنع القرار إلى اتخاذ قرارات فعالة وغير تعسفية، ينبغي أن يحدد مشروع القانون المعايير التي يقيّم على أساسها المسؤولون الأفكار والحقائق التي يتلقونها، وما لم توضع هذه المعايير، من الممكن بمنتهى البساطة أن يتجاهل المسؤولون اتخاذ قرارات تتعارض مع قيمهم ومعتقداتهم. وعندما يتخذ صانعو القرارات، قراراً لهم في الخفاء، فإنها على الأرجح تأتي استجابةً لصوت الأقوياء والأثرياء وأصحاب المصالح.

وفيما يلي أهم المعايير التي يمكن أن تلزم الجهة التنفيذية باتخاذ قرارات فعالة وغير تعسفية.

أ. يجب أن تكون القرارات مكتوبةً ومسبوبةً.
ما لم يتضمن مشروع القانون معاييرًا لاتخاذ القرار، لن يصدر قرار منصف إلا بمحض الصدفة!

يميل المسؤول التنفيذي، عادة، ميلًا قويًاً لاتخاذ قراراته وفقًاً لفرضياته ذات الصلة غير المعلنة وغير الخاضعة لل مساءلة. واستنادًاً إلى فرضيات غير معلنة، لا يستطيع الخصوم المجادلة في الحقائق والمنطق. ولذلك أن عملية صنع القرار تتحدد وفقًاً لمصالح المسؤول ومعتقداته، من المرجح أن يؤدي ذلك إلى تنفيذ القرار تنفيذًاً تعسفيًاً وغير فعال. وربما كان إدراك هذه الحقيقة هو السبب الرئيسي الذي يجعل القضاة يكتبون حيثيات وأسباب القرارات المهمة التي يتخذونها. وما لم تكن القرارات مكتوبةً ومبررة، ما من أحد يستطيع أن يقرر ما إذا كان قرار المسؤول يرتكن إلى رأي مدروس أم خاضع للأهواء، وعندئذ، تصبح المسائلة وهما لا حقيقة.

ب. يجب الاستناد إلى المبادئ ذات الصلة (السابق) عند صنع القرار.
إذا كانت ثمة قرارات سبق اتخاذها في موضوعات مماثلة، يجب الاستناد إليها في القرارات الجديدة والتي ستتصبح، بدورها، مبادئ واجبة الإتباع (سابق) في المستقبل، كما هو الحال في أنظمة المحاكم. ويعزز نظام المبادئ واجبة الإتباع (أو السابق) احتمال أن تحصل الأجهزة التنفيذية في المسائل المعروضة أمامها بموجب قواعد، ما يجعل من المرجح أن يكون قرار تلك الأجهزة غير تعسفي.

ويقتضي نظام السوابق أن تكون هناك قواعد تستخدم كأساس للقرارات التي تصدر بعد ذلك. وعند وضع قاعدة جديدة، سيصعب على أي مسؤول تنفيذي أن يضعها على هواه لأنه، أولاً، يعرف أنها يجب أن تكون مبررة تبريراً منطقياً، ثانياً، ستكون محل فحص وتمحیص في المستقبل. ويمكن أن يجد الجهاز التنفيذي، هذا النظام مفيداً باعتباره مصدراً للوائح تفصيلية تصدر بعد ذلك.

ج. يجب اتخاذ القرار بشكل جماعي لا فردي.
 تؤدي القرارات الجماعية، خاصة عندما تسبقها المداولات، إلى تجنب ميل الأفراد إلى التعسف في اتخاذ القرار. ويعتبر تشكيل اللجان واشتراط أغلبية معينة للتصويت لصالح القرار شكلاً من أشكال القرار الجماعي. ويجسد النظام القضائي، الذي يجب أن يتم تشكيله محكماً الاستئناف من عدة قضاة، هذا المبدأ. بيّن أنه عند تصميم الإجراءات لصنع القرار في جهاز تنفيذي ما، تأكد من أن مزايا اتخاذ قرارات جماعية تفوق ما يستتبعه ذلك من زيادة التكاليف وتأخير في الوقت.

١٠. تأكد من أن مشروع القانون لا يمنح القائمين على تنفيذه سلطة تقديرية مطلقة.
 قد تكرس القواعد المطبقة التنفيذ غير الفعال للقوانين من قبل المسؤولين وذلك عن طريق منحهم سلطة تقديرية غير محدودة. وتحدد مشروعات القوانين، غالباً، واجبات وسلطات عامة فحسب للمسؤولين بما يمنحهم بالفعل سلطة تقديرية واسعة النطاق لتقرير ما إذا كان القانون سيفطبق من عدمه، وكيفية تطبيقه. وبصفة عامة كلما زادت السلطة التقديرية للمسؤولين زادت فرص استخدامهم لها بما يخدم مصالحهم ومعتقداتهم الشخصية بدلاً من استخدامهم لها للفوائض بالصلاحية العامة المستهدفة منها. ويشكل تقييد السلطة التقديرية عنصراً جوهرياً من العناصر الازمة للمساءلة.

ولا يؤدي منح سلطة تقديرية واسعة للمسؤولين إلى صنع قرار تعسفي فحسب ولكن أيضاً إلى انتشار الفساد. وكثيراً ما يكون منح سلطة تقديرية غير محدودة هو السبب في التنفيذ غير الفعال. فعلى سبيل المثال، إذا استخدم المسؤول عن تنفيذ قانون المناقصات الحكومية سلطته التقديرية الرسمية في تعيين نسيبه الذي يفتقر إلى المؤهلات الالزمة بدلاً من تعيين محاسب مؤهل تأهيلاً عالياً، قد يتسبب بذلك المسؤول في تقليل فرص الكشف عن التلاعب المالي.

١١. ينبغي أن يتضمن مشروع القانون نظاماً للتظلم والمساءلة.

ما لم ينص القانون على نظام للرقابة والإشراف على سلوك المسؤولين التنفيذيين، فإنهم لن يخشوا مغبة سلطتهم التقديرية على هواهم. ومن ثم، ينبغي أن ينص مشروع القانون على إجراءات للتظلم من قرارات المسؤولين التنفيذيين. وإذا لم يحدث ذلك، تعتبر المحاكم هي النموذج المعتمد للتتنفيذ. وأقل ما يحدث في هذه الحالة (أحياناً صراحةً وأحياناً ضمنياً) تمكين المتضرر من أن يرفع دعوى مدنية ضد المسؤولين الذين يخالفون القانون.

وعلى عكس ذلك، كثيراً ما يتتجاهل مشروع القانون تحديد أي نوع من الأجهزة الرقابية أو الإشرافية لإنفاذ القواعد الموجهة إلى المسؤولين التنفيذيين. وكلما ارتفعت درجة المسؤول كلما زاد احتمال عدم تحديد من سيحاسبه. وعادة ما تحدد ظروف عمل المسؤولين بعض الجزاءات التي تفرض في حالة سوء تصرف المسؤول. فعلى سبيل المثال، في العديد من الدول تمتلك هيئة الخدمة المدنية سلطة توقيع الجزاءات. وفضلاً عن ذلك، ينص القانون الإداري العام في أغلب الدول على بعض أشكال التعويضات القضائية التي يمكن للمتضرر الحصول عليها عن طريق إجراء إداري؛ أي، الحصول على تدبير إنصافي بأسلوب رد الفعل، الذي سبق أن ناقشنا أوجهه القصور فيه.

وفيما عدا ذلك، تتتجاهل معظم مشروعات القوانين النص على قواعد محاسبة المسؤولين التنفيذيين المقصرين. ويفسر عدم وجود جهاز تنفيذي، ببادر بالفعل وله سلطة كافية تكفل تصرف المسؤولين وفقاً لما يقتضيه القانون، إلى حد كبير، سبب وقوع العديد من المخالفات الإدارية.

١٢. ينبغي أن ينص مشروع القانون على آلية تتيح لصانع القرار أن ببادر بالفعل لا أن يتصرف بأسلوب رد الفعل.

لا يستطيع مسؤولو الأجهزة التنفيذية الفصل في الأمور التي لا تعرض عليهم. وفي الواقع، يتصرف معظم الأجهزة التنفيذية بأسلوب رد الفعل لا المبادرة بالفعل. وما لم ينجح أحد ما في عرض الحقائق على من بيدهم القرار في الجهاز التنفيذي، لن يكون تنفيذ القانون مبنياً على حقائق سليمة، ومن ثم، لن يكون تنفيذه فعالاً. وما لم ينص مشروع القانون على طريقة تلقي الحقائق ذات الصلة بالقانون، وهو أمر نادر الحدوث، لا يراقب أو يقيّم، معظم المؤسسات الحكومية بشكل منتظم ودائم، أداء أعمالها.

تقسم الأجهزة التنفيذية بصفة عامة إلى نوعين: الأول، يبادر بالفعل، والثاني، يتصرف بأسلوب رد الفعل.

وتبدو الأجهزة التي تبادر بالفعل ملائمة خاصة عندما يكون المواطنون الأفراد (لا المسؤولون) هم الأدرى بما إذا كان شخص ما قد انتهك القانون، وعندما تكون لديهم أسباب شخصية تدفعهم إلى المبادرة بالفعل.

ومن ناحية أخرى، كثيراً ما تكون الأجهزة التي تتصرف بأسلوب رد الفعل، ملائمة بصفة عامة في المسائل التي تتصل بالقانون التجاري مثل العقود والمسؤولية التقسيمية والملكية والشركات. فقد يكون لصاحب حق براءة اختراع، مثلاً، دافع قوي لرفع دعوى لحماية حقه. وتتوقف فرصة الجهاز الذي يتصرف بأسلوب رد الفعل لإنفاذ القانون على تصرف الآخرين.

بيد أنه، في حالات كثيرة، لا يعرف أبداً ضحايا انتهاكات بعض القوانين أن أحداً قد أضرهم. وعلى سبيل المثال، قلما يعلم المساهمون في شركة المساهمة أن المسؤولين في الشركة يتاجرون في أسهمها. ولا يعلم معظم المستهلكين ما إذا كان هناك تاجر محترم يتحكم في جودة السلعة أو سعرها من عدمه. وفي مثل هذه الحالات تبدو المؤسسات التنفيذية التي تتصرف بأسلوب رد الفعل، أي تلك التي تبحث عن انتهاكات القانون، وكأنها الأجهزة الملائمة لهذا الغرض. ومثال ذلك، هيئة الأوراق المالية وصرف العملة، التي تمنع وتردع المتاجرة في الأسهم من جانب العاملين في المؤسسات المعنية، أو قسم مكافحة الاحتكار في وزارة العدل الذي يحبط سلوكيات احتكارية خاصة.

وتبدو الأجهزة التنفيذية، التي تبادر بالفعل، ملائمة لإنفاذ القانون في الحالات الآتية:

١. إذا كان المتضررون لا يعلمون بحدوث الانتهاك.
٢. إذا كان الضرر الواقع على الأفراد بسيطاً جداً، على ما يبدو، بحيث لا يتطلب رفع دعوى قضائية فردية.
٣. إذا لم تكن للناس عموماً مصلحة كبيرة في الإنفاذ الفعال.

وغالباً ما تتوافق هذه الظروف في حالات مشروعات القوانين الخاصة بالبيئة؛ والعمليات

الحكومية الداخلية (على سبيل المثال، قانون الموازنة الوطنية)؛ وعندما تكون المبالغ المالية ضئيلة جداً بحيث لا يفكر كثير من الناس في رفع دعوى قضائية (مثلاً ذلك، حالة تطبيق قانون المبيعات على البضائع والسلع الزهيدة نسبياً) أو الحالات التي يكون للأطراف جميعها التي تعلم بوقوع انتهاك القانون دافعاً قوياً لإخفاء الانتهاك (كما في حالات الدعاارة أو الفساد).

وفي أغلب القوانين الجنائية تتصرف الشرطة عادةً بأسلوب رد الفعل، حيث لا تتحقق إلا في الانتهاكات التي يبلغ عنها المواطنين. يُيدَّ أنه نادراً ما يُبلغ طرف في عملية مقامرة أو دعاارة أو تقاضي رشوة أو بيع مادة محرّمة، مثل المخدرات، طواعية عن الجريمة. ولهذا السبب، كثيراً ما تتشَّعَّ إدارات الشرطة وحدات للآداب ومكافحة الفساد تبادر بالفعل وتذهب للبحث عن مثل هذه الانتهاكات.

١٣. تأكِّد من أن آلية تطبيق أحكام القانون لا تعيق تنفيذها.
قد يحول القانون حقاً لشخص ما لكن آلية ممارسة ذلك الحق تعوق ممارسته الفعلية. ومثال ذلك ما تنص عليه أغلب الدساتير واللوائح الداخلية للبرلمانات العربية من تحويل أعضاء البرلمان الحق في المبادرة بالتشريع. ورغم ذلك، يتم تكييل هذا الحق بقيود عددة تمنع، في الممارسة العملية، النواب من ممارسته.

ومن القيود التي تكيّل هذا الحق، تضمين الدستور أحكاماً كثيرة تتعلق بآلية ممارسة ذلك الحق. على سبيل المثال، يتضمن الدستور المصري (٥٠) مادة عن مجلس الشعب (المواد من ٨٦ إلى ١٣٦) مع ملاحظة أن عدد مواد الدستور ٢١١ مادة؛ الأمر الذي يؤدي إلى تكييل اللائحة وتحصين موادها ضد الطعن والتعديل.

وفي الجزائر، على سبيل المثال، يُشترط لمارسة عضو المجلس الشعبي الوطني الحق في المبادرة باقتراح القوانين، أن يكون الاقتراح موقعاً من (٢٠) نائباً على الأقل، وأن يُرافق بعرض أسباب، وأن يُحرر نصه في شكل مواد. ثم يودع الاقتراح لدى مكتب المجلس الذي يتولى دراسته والبت فيه. وبالإضافة إلى هذه القيود، لا يُقبل أي اقتراح قانون من النائب يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان يتضمن تدابير

تستهدف زيادة الإيرادات وتوفير النفقات. وحتى إذا نجح مشروع القانون المقترن في تحطيم كل هذه العقبات، فإن التسجيل في جدول أعمال الجلسة يكون بالتشاور مع الحكومة في الحالات العادلة، إذا قبلت الحكومة مشروع القانون المقترن.

وفضلاً عن ذلك، تتضمن أغلب اللوائح عدداً كبيراً من القيود على أداء المجلس لدوره في رقابة عمل الحكومة والتشريع. ومثال ذلك، القيود على تقديم الأسئلة، والاستجابات، وطلب سحب الثقة، إلخ. ومنها تحديد أغراض معينة للأسئلة على سبيل الحصر، والمهل الزمنية، والشروط والقيود. وعلى سبيل المثال، لطلب تعديل أحد مواد اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، تشرط موافقة ٥٠ عضواً، ثم تطرح المناقشة حول ما إذا كانت المادة تحتاج تعديلاً، ثم يعرض الأمر على اللجنة العامة (وهي لجنة شبه حكومية) التي ترفض التعديل في معظم الأحيان.

ومثال آخر للقيود الزمنية التي تقييد ممارسة الحق، ومن ثم، تقليل من فعالية ممارسته، السقوف الزمنية التي تنص عليها المادتان (٧) و (٩) من قانون تعاونيات الادخار والقرض رقم ١٠٧ مؤرخ في ٢٧ فبراير سنة ٢٠٠٧، في الجزائر، للحصول على ترخيص لتأسيس تعاونية للادخار والقرض والتي تصل إلى عشرة شهور (خمسة للحصول على موافقة مجلس النقد والقرض، وخمسة للحصول على موافقة محافظ بنك الجزائر). ولا شك أن هذه فترة طويلة.

١٤. تأكيد من أن مشروع القانون ينص على نظام للرقابة والإشراف.
نادراً ما تتضمن مشروعات القوانين نظاماً للرقابة على سلوكيات المسؤولين عن التنفيذ. وتشكل الرقابة المنهجية وسيلة هامة من وسائل تطبيق وتنعيم المسائلة شأنها في ذلك شأن تقييد السلطة التقديرية.

وقد تم الرقابة من أعلى (على سبيل المثال، من محكمة في قضية تقع ضمن اختصاصها رفعها شخص داسه الجهاز الإداري). وقد تم من أسفل (من لجنة برلمانية تفحص السلوك الإداري، أو في انتخابات يحصل فيها جمهور الناخبين على فرصة «للإطاحة بالأئدال». وينبغي عليك تقييم النظام الرقابي القائم، إن وجد، ومدى اشتغاله على آلية لتلقي ملاحظات من تأثروا من تنفيذ القانون).

١٥. تأكّد من أنّ مشروع القانون ينص على العناصر الجوهرية للجهة المنوط بها تنفيذه.

١٦. تأكّد من أنّ الجهاز التنفيذي لديه الفرص والإمكانيات الالزامية لتنفيذ القانون.

في حالات كثيرة، يبدو عدم كفاية الموارد البشرية والمالية أو المادية للجهاز التنفيذي وكأنه سبب التنفيذ غير الفعال. ومن ثم، ينبغي التأكّد مما إذا كان مشروع القانون يوفر للمؤسّولين القدرات والموارد الالزامية لتنفيذ المهام المكلفين بها، من عدمه. فمثلاً، في بعض دول العالم الثالث لا يملك موظفو الإرشاد الزراعي سيارة للانتقال أو الدرجة الالزامية للعمل مع المزارعين في المناطق النائية، فكيف سيمكنهم تنفيذ القانون؟ وفي حالات أخرى، لا تملك لجان تنمية القرى الريفية أموالاً لصيانة الطرق. وفي ولاية «ماساسوستس» الأمريكية، أوجب القانون على مفتشي البناء إخطار المستأجرين بحقهم القانوني في إصلاح المبني التي يستأجرونها على نفقتهم، ثم، خصم المبالغ التي تم إنفاقها من الأجرة في حالة مخالفة صاحب الأرض لقانون البناء، لكن تنفيذ القانون فشل لمجرد أن المفتشين لم تتوفر لديهم القدرة على صياغة الخطاب الموجه إلى المستأجرين ولا معرفة كيف يطبقون القانون. ومن ثم، ظل القانون نمراً من ورق.

وبطبيعتها، تتطلب القوانين، التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، إحداث تغير جذري في سلوكيات الأجهزة التنفيذية. وقد لا يمتلك المسؤولون الذين تلقوا التدريب ويعملون في مؤسسات نشأت في ظل حكومة سابقة المعرفة والمهارة الالزامية لتنفيذ المهام الجديدة للقانون. ويبعد هذا احتمالاً كبيراً عندما يتطلب قانون جديد من مسؤولي الجهاز التنفيذي تنفيذ أحكامه باستخدام إجراءات جديدة لم يسبق لهم أن مارسوها.

ومن المهم أن تتوافر لدى القائمين على إنفاذ مشروع القانون القدرة على تطبيق القانون، والمهارة على التعامل مع موضوعات معقدة، والموارد المالية الالزامية حتى يمكنهم تنفيذ التدابير التي يتضمنها مشروع القانون تفعيلاً فعالاً.

١٧. إذا كان مشروع القانون يستخدم اللغة الخطابية أو الخبرية، اطلب تغييرها واستخدام بدلاً منها، صيغة «من» يفعل «ماذا».

ينبغي أن تكون لغة القانون مفهومية لمن يخاطبهم، ومن ثم، تضمن التزامهم بأحكامه. وما لم

يفهم المخاطبون بالقانون لغته، فإنهم لن ينفذوه إلا بمحض الصدفة. ولكي تكون لغة القانون مفهومه لمن يخاطبهم، ينبغي أن تكون موجهة مباشرة إليهم.

□ الخاتمة

مع قلة، بل ندرة وحداثة، ما كتب في موضوعه على مستوى العالم بأسره وليس العالم العربي فحسب، يعتبر هذا الدليل رياضياً في مجاله بكل المقاييس. وتركز أغلب الأدلة التي كتبت في هذا الموضوع على الجانب الفني للصياغة التشريعية (الشكل والأسلوب)، لكن باستثناء الدليل الذي كتبته الأستاذة «آن» والأستاذ «روبرت سيدمان»، لا يوجد دليل يتناول الجانب الموضوعي (المضمون) لمشروع القانون. ومن ثم، يمكن القول بحق إن هذا الدليل يعد الأول من نوعه على مستوى العالم العربي من حيث تناوله للأبعاد الثلاثة لعملية الصياغة التشريعية؛ وهي الشكل والأسلوب والمضمون.

وبالإضافة إلى التعريف في هذا الدليل بأجزاء مشروع القانون وفق الأصول المتبعة، ركزنا أيضاً على المنهج واجب الإتباع في تقييمه وفق النظرية التشريعية الحديثة مع تناول الأبعاد الثلاثة سالف الذكر.

ولأن الشكل يسبق المضمون، خصصنا الفصل الأول لمناقشة شكل مشروع القانون وتنظيمه، والثاني لبحث المواد الشكلية لمشروع القانون، ثم أفردنا الثالث للمواد الموضوعية، وأخيراً، تناولنا في الفصل الرابع القواعد العامة واجبة الإتباع لزيادة وضوح النص التشريعي ودقته.

وبطبيعته، يميل كل دليل إلى الأسلوب التوجيهي في تناول موضوعه. ومن ثم، غالب على هذا الدليل الطابع الإرشادي التوجيهي، لا البحثي الأكاديمي. واستخدمت فيه كل عناصر الجذب الممكنة (من بساطة التعبير، واستخدام الرسومات الإيضاحية، والصور المعبرة، والمربيعات، وخلافه).

ونأمل أن يحقق الدليل الغرض الذي وُضع من أجله،.....

