

## مدخل إلى علم الصياغة التشريعية

تهدف هذه المحاضرة إلى أن يكون المتلقون على معرفة بما يلي:

- 〈 المقصود بالصياغة التشريعية ومقوماتها وأهميتها.
- 〈 المقصود بالأدلة الاسترشادية ومحتوياتها.
- 〈 أساليب الصياغة التشريعية ومزايا كلٍ منها.
- 〈 المقصود بالسياسة التشريعية وأبعادها وأهدافها.
- 〈 الضوابط الداخلية للصياغة التشريعية (أهداف القانون - المذكرة الإيضاحية - الأسباب الموجبة).

### الأسئلة:

1. عرف الصياغة التشريعية وما هي مقوماتها مع ذكر أسباب اللجوء إلى تدوين القواعد القانونية؟
2. ما المقصود بالأدلة الاسترشادية وما محتوياتها؟
3. عرف الصياغة التشريعية وتحدث عن أساليب الصياغة مع ذكر أمثلة عن كلٍ منها؟
4. عرف الصياغة التشريعية وأساليبها مع ذكر مزايا كلٍ منها؟
5. ما المقصود بالسياسة التشريعية وأهدافها وابعادها، مع ذكر مدى العلاقة بينها وبين السياسة العامة للدولة؟
6. ما المقصود بالأدلة الاسترشادية وما هي محتوياتها؟
7. عرف الأدلة الاسترشادية وعدد بعضها من الضوابط الداخلية للصياغة التشريعية؟
8. ما المقصود بهدف القانون وما أهمية إيرادها في الصك التشريعي؟

# محاضرة بعنوان مدخل إلى علم الصياغة التشريعية

## مقدمة:

صدر الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية بقرار مجلس الوزراء رقم 41/م. و لعام 2019 وقد رافق إصدار هذا القرار توصية من اللجنة التي أعدته برئاسة السيد وزير العدل حول ضرورة إجراء دورات تدريبية على هذا الدليل.

اليوم نقدم أول محاضرة حول التدريب على صياغة التشريعات والاستفادة من الدليل التشريعي وسيكون منهج التدريب تقديم شرح عن كل فكرة ثم الانتقال إلى المناقشة والحوار حولها مع إحصار بعض الأمثلة التي نراها تفيد في هذا المقام.

محاضرنا اليوم بعنوان مدخل إلى علم الصياغة التشريعية وهي محاضرة تمهيدية نتناول فيها لمحة عن تطور علم الصياغة التشريعية، ومقومات هذا العلم التي تكفل نجاحه ثم ننتقل إلى بحث أساليب الصياغة التشريعية.

## أولاً-تطور علم الصياغة التشريعية:

لبحث تطور علم الصياغة التشريعية لابد بداية من تحديد المقصود بالصياغة التشريعية.

هناك اجماع على أن صياغة التشريعات "عملية تحويل القيم التي تكون مادة القانون إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق في العمل" أي بمعنى آخر هي "الإفصاح عن القاعدة القانونية بشكل مكتوب أو هي طريقة للتعبير عن مضمون القاعدة القانونية".

— كما تشكل الصياغة التشريعية الأسلوب القانوني الذي يمكن من خلاله تحضير التشريعات وتعديلها وإلغاءها بما يتفق مع الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في البلاد وذلك بهدف تحقيق احتياجات المجتمع وتطلعاته المستقبلية.

— ويُمكن القول أن الصياغة هي القالب الذي تُصاغ فيه المادة حتى تصبح قابلة للتطبيق العملي، فالصياغة هي الشكل والصورة التي تظهر إلى الوجود وهي العنصر الهام في القانون ويتميز بها رجل القانون عن غيره.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد والذي تدق الإجابة عليه إنما يتناول تحديد عملية بدء صياغة التشريعات أي إلى أي تاريخ تعود صياغة التشريعات، هل هي حديثة، والجواب الذي يمكن إيرادها في هذا المقام هو أن الصياغة وجدت مع بداية معرفة الكتابة.

وقد قامت الحاجة إلى تدوين القواعد القانونية لأسباب متعددة حيث بدأت الشعوب في تدوين أوجه نشاطها الحضاري المختلفة ومنها القانون، وذلك منذ أن اهتدت إلى الكتابة، ويمكن القول إنه طالما فكّر الإنسان بتدوين القانون فإنه من البديهي له أن يفكّر بأسلوب صياغة هذا القانون من خلال تحسين تدوينه إلا أنه لا يمكن القول في هذه المرحلة أن تدوين القانون وصل إلى درجة يمكن أن يشكل علماً في مجال صياغة التشريعات ولكن تعود أسباب التدوين بشكل أساسي إلى ما يلي:

#### أ-أسباب التدوين:

- **تعدد القضاة:** إنّ اتساع رقعة الدولة وعدد سكانها يتطلب وجود عدد من القضاة، ولذلك كان لابد من وجود قواعد قانونية موحدة يطبقها القضاة المتعددون، وهذا ما دفع حمورابي مثلاً إلى تدوين القانون وإصدار مدونته المشهورة، بغية توحيد القانون الواجب التطبيق.
- **حفظ القواعد القانونية من الضياع والتبديل:** إذ كانت الشعوب تعتمد على ذاكرة الشيوخ في معرفة التقاليد القانونية السائدة، الأمر الذي يعرّض القواعد القانونية للنسيان أو التحريف أو التبديل.
- **توضيح القواعد القانونية وتعميم تطبيقها:** إنّ تدوين القانون هو وسيلة فعالة ليس فقط لإثبات القواعد الواجبة التطبيق وإنما لتعميمها وجعلها بمتناول الجميع.
- **نشر القانون:** كان نشر القانون سبباً رئيسياً لتدوينه إذ يشكل التدوين الوعاء الأساسي لنشر القانون.

**ب-مميزات المدونات القديمة:** تميزت صياغة المدونات القديمة بصفة عامة لجهة اتباعها ترتيباً وتبويباً خاصاً يتعد بها عن المؤلف لدينا في الوقت الحاضر، كما أنها صيغت بأسلوب موجز ويمكن أن تشكل هذه السمات أساس يعتمد عليه في الصياغة آنذاك.

مثال ذلك مدونة حمورابي: تميز قانون حمورابي بأسلوبه الموجز إيجازاً شديداً، وصياغة أحكامه أتت على صورة حالات فردية حقيقية أو مفترضة، وعدم احتوائه على مبادئ أو قواعد عامة.

وكذلك مدونة مانو في الهند: تمت صياغتها بأسلوب شعري، وترجمت إلى العديد من اللغات الأوروبية المعاصرة.

ومن جانب آخر تميّزت الألواح الاثني عشر: صياغتها بالإيجاز التام وفق أسلوب شعري، مثلها مثل معظم المدونات القديمة في الشرق والغرب وبعض قواعدها كانت عبارة عن صيغ وأقوال مأثورة.

وعني فقهاء الرومان بالقانون من حيث تفصيلاته وتطبيقاته عنايةً فاقت أي أمة أخرى، ومعروف أن القانون الروماني هو أضخم وأجل قانون وقد اشتهر الرومان بدقة مصطلحاتهم الفنية ووضوح تقسيماتهم المنطقية ولطف ذوقهم القانوني دون أن ينحدروا إلى التعقيد والغموض وكان للرومان تفوق حقيقي في ميدان الصياغة الفنية.

كما عُنت الشريعة الإسلامية بالصياغة الفنية للقانون، فعرضوا القانون في تفصيلاته وتطبيقاته بمنطق قانوني بلغ من الأحكام والدقة مبلغاً لا يقل عن منطق الرومان.

وذكر بعض الكتاب أن عدم تدوين القوانين مبكراً أدى إلى عدم تطورها، ويذكر التاريخ أن بعض الشعوب قد دونت قوانينها في سجلات من وضع الأفراد المهتمين بالقانون دون أن تصدر تشريعات من السلطة الحاكمة.

ويقال إنه كان للقرارات القضائية دور هام في إصدار التشريعات، إذ يذهب الكثير من الباحثين إلى أنّ أغلب المدونات القانونية الصادرة في بلاد ما بين النهرين ومنها شريعة حمورابي والقوانين الآشورية هي قرارات قضائية صيغت بشكل أحكام تشريعية بعد ملاحظة صلاحيتها للجميع.

وفي مجال الحديث عن أهمية الصياغة فإنها تُعدُّ أداة الصائغ التي يستطيع من خلالها إيصال المقصود من العمل القانوني محل الصياغة وإبراز هدف المشرع والغاية من التشريع.

"مقومات علم الصياغة التشريعية"

لكل علم مقومات يستند إليها ومن وجهة نظرنا هناك مجموعة من العوامل تعدّ مقومات لعلم الصياغة حيث تساعد هذه المقومات في انتاج صياغات تشريعية متماسكة منسجمة تقل أخطاءها وواضحة ولعلّ أهم هذه المقومات هو وجود الأدلة الاستراتيجية التي يمكن من خلالها التعامل مع الصياغة التشريعية كعلم قائم بذاته له أصوله ومراجعته، حيث تعتبر الأدلة مقياساً يمكن الركون إليه بعد تطبيقها للكشف عن التشريعات التي اتبع فيها المنهج العلمي تمييزاً عن التشريعات التي تصاغ بشكل ارتجالي وتعتمد على المهارات الفردية دون العودة إلى المعايير والضوابط التي من خلالها تصاغ التشريعات وذلك من خلال منهج علمي متخصص.

أما المقوم الآخر هو صائغ التشريعات الذي يفترض أن تتوافر فيه مجموعة من الصفات والمميزات من حيث الاختصاص والتأهيل والمعرفة والدراية والخبرة التي تؤكد كفاءته للقيام بهذا العمل بالشكل الذي يكفل صناعة التشريعات الجيدة اذ يسود اعتقاد أن الصياغة القانونية هي فن متخصص له أصوله وقواعده وأسلوبه ولا يستطيع مزاولته أي شخص مالم يكن متخصصاً.

ومن الضرورة بمكان تحديد طبيعة الصياغة التشريعية من حيث كونها علم من العلوم تخضع لقواعد كشفت عنها التجربة والاستنباط وبالتالي تحكمها قواعد وضوابط تتميز بالثبات والموضوعية، أم أنها فن تتصف بما تتسم به هذه الفنون من قيامها على استخدام المهارات والسمات الشخصية التي يتمتع بها الصائغ وبالتالي تتداخل فيها عوامل ذاتية واعتبارات شخصية تؤدي إلى تغيير أساليبها وطرقها من صائغ لآخر تبعاً للمهارات والسمات التي يتمتع بها كل منهم.

والرأي الغالب أن الصياغة التشريعية لها طبيعة مزدوجة فهي علم وفن في ذات الوقت، علم من علوم القانون التي تنتمي إلى العلوم الاجتماعية لأنها تطبق المنهج العلمي من بحث واستقراء واستنباط وكذلك ارتباطها واعتمادها على علوم أخرى كعلوم اللغة والقانون والمنطق والبحث العلمي وأصول الفقه، والصياغة التشريعية تُعدُّ فناً أيضاً على اعتبار أن المختصين بالصياغة في معرض تطبيق القواعد العلمية للصياغة تكون في ضوء المهارات والملكات الخاصة التي تمكنهم من اختيار أفضل الطرق والأساليب ملائمة للعمل محل الصياغة.

مما يعني أن الصياغة الجيدة لا تقوم على تطبيق القواعد العلمية فقط وإنما تتداخل معها الملكات والقدرات الخاصة فهي علم تختلط به خصائص وسمات الفنون، فالموسيقار لا يكون كذلك بمجرد الموهبة الفطرية وإنما لا بُدَّ أن يلم بالأصول

والمبادئ والقواعد العلمية للموسيقى، والصائغ لا يختلف عنه كثيراً فإذا كان يجب أن يكون لديه من المهارات والملكات ما يجعله موهوباً في الصياغة التشريعية فعليه لاكتمال تفوقه الإحاطة بأدواتها والأساليب والطرق الحديثة لها.

### أ- الأدلة الاسترشادية:

● المقصود بالأدلة: يقصد بالأدلة مجموعة الإرشادات والنصائح الشكلية والموضوعية التي تقدم إلى الشخص المكلف بإعداد التشريع كي تعاونه على تصميم مسودة التشريع ومساعدته في اتباع نهج موحد في صياغة التشريعات "أي هي المرجع الذي يمكن الاعتماد عليه لإعداد مشاريع التشريعات بنجاح"

● أهمية الأدلة: لم يعد بمقدور أي دولة في ظل التنوع الضخم في مناحي السلوك الإنساني وتشعبه في العديد من المجالات أن تكفل لمواطنيها جودة ما يصدر عنها من قوانين بغير أن تقوم بإرساء نظام مؤسسي يعتمد آلية علمية على درجة عالية من الدقة من شأنها أن تؤدي إلى تحقيق الهدف ذلك أن التحديات التي تواجه العاملين في مجال إعداد مشروعات القوانين وصياغتها ومراجعة وضمان جودتها أضحت كبيرة كأثر ورد فعل طبيعي لما تتسم به الأنشطة البشرية من تنوع واسع.

ويرى البعض ان اتباع نهج موحد في بناء التشريعات الوطنية يعزز مبدأ سيادة القانون والعدالة والحرية والمساواة وتكافؤ الفرص، كما ان اتباع نهج موحد في بناء التشريعات يقوي دعائم البناء المؤسسي في الدولة، حيث إن توافر الانسجام التشريعي يشكل أحد أدوات جودة التشريع وتحقيق الأهداف المرجوة منه.

كما إن للأدلة الاسترشادية في الصياغة أهمية لا تقل عن سابقها تتجلى في توحيد عملية صياغة التشريعات من خلال إيضاح أدوات الصياغة السليمة والمعايير الأساسية الواجب اتباعها في بناء أي تشريع وطني من خلال عملية الصياغة التشريعية، أي بمعنى آخر أن يكون انتاج التشريعات من خلال خط انتاج يوحد التشريعات ويجعل الانسجام موجوداً بينها، ويساهم الدليل في ظهور تشريعات تخدم المجتمع متى كانت سهلة التطبيق لأن القانون يمثل سيادة الدولة ويعمر كثيراً ومن الضروري خلوه من الأخطاء.

### ● محتويات الأدلة:

تعدد الطرق التي يتم بها إعداد الأدلة الاسترشادية لصياغة التشريعات وتختلف بحسب النهج الذي تسلكه كل دولة في هذا الإطار.

ومع ذلك فإن المتتبع لأغلب الأدلة الاسترشادية يرى أنها تتفق في كثير من النواحي ولاسيما لجهة الترتيب المنطقي لمفردات الأدلة، حيث تحاكي هذه المفردات بطريقة أو بأخرى المراحل التي يمر بها التشريع، وكيفية إعداده، وعادة ما تنقسم الجوانب التي توضع للصياغة القانونية إلى خارجية وداخلية، حيث تتحدث الأدلة عن الأمور الخارجية التي ليس لها علاقة مباشرة بمتن التشريع ولكن لابد من مراعاتها لإنتاج تشريعات جيدة مثال ذلك ما يتعلق بالتوافق مع أحكام الدستور في البلاد والاتفاقيات الدولية، والانسجام مع المنظومة التشريعية النافذة بالإضافة إلى الأسباب الموجبة والمذكرات الإيضاحية، هذا من جانب ومن جانب آخر تتطرق الأدلة بشكل أساسي بمتن التشريع، وتقسيماته الداخلية، وتركز كثيراً على كيفية إرشاد الصائغ إلى تصميم التشريع من حيث البنيان العام له، ثم الدخول في تفاصيل كل جزئية من هذا البنيان.

ولتحقيق ما تقدم تتحدث أغلب الأدلة الاسترشادية عن كيفية وضع رقم واسم القانون، وديباجة القانون ومحتويات الديباجة، و المقصود بالديباجة ((حتى حيثيات الإصدار))، ثم تنتقل إلى المادة المتعلقة بالتعريف لجهة بيان مدى ضرورة إدراجها من عدمه والتشريعات التي تحتاج إلى وضع هذه المادة ثم تنتقل إلى الأحكام العامة المتعلقة بشكل أساسي بتحديد نطاق المشمولين بأحكام التشريع والهدف منه، ثم تتناول الأدلة بيان النصوص المتعلقة بصلب التشريع، وكيفية صياغتها وتعليم الصائغ على كيفية بناء الجملة القانونية ومفرداتها، وغير ذلك من النقاط التي تمكنه من بناء هذه الجملة بشكل موجز وبعبارات دقيقة وواضحة لأن الصياغة التشريعية تعتمد بشكل أساسي على إيصال (اعمق معنى بأقل كلمات) عند صياغة فكرة معينة.

وأخيراً تركز الأدلة على القضايا الأخرى المتعلقة بالأحكام الانتقالية والختامية وتمييزها عن بعضها وتحديد ما يدرج فيها، وكيفية صياغتها ثم تنتقل أخيراً إلى الأحكام المتعلقة بنفاذ التشريع أي وضعه موضع التطبيق.

**والجدير بالذكر أن الدليل الاسترشادي للصياغة في سورية لم يكن بعيداً عن هذه المفردات سالف الذكر، فقد كان ضمن الإطار العام للأدلة الاسترشادية بشكل أساسي.**

**ب- صائغ التشريعات:**

تُعد الأهلية والكفاءة جزءاً من القدرة على القيام بنوع معين من العمل على مستوى محدد، وتستلزم هذه المقدرة كفاءة معينة في مجال محدد تبعاً للعمل المناط فيه، سواءً أكانت تندرج في نطاق الأهلية العمرية أم الفنية أو العلمية والفكرية.

وفي مجال الصياغة التشريعية فإن ذلك يستلزم نوع خاص جداً من الكفاءة التي ينبغي أن يتسم صائغ التشريع أو خبير الصياغة بها، وكذلك مؤهلات ومهارات وأدوات تمكنه من ترجمة السياسة العامة إلى مشروع قانون يتضمن تفاصيل هذه السياسة بشكل قواعد وأحكام قانونية.

فمثلما تكون لصائغ المعادن مؤهلات خاصة ينبغي توفرها فيه فإن صائغ التشريع ينبغي أن تتواجد لديه إضافةً للمؤهلات العلمية والتخصصية بالقانون مجموعة مهارات ومؤهلات وأدوات تُسهّم في إعداد مشروع الصك التشريعي المطلوب، وتأتي في مقدمة هذه المؤهلات الدقة في التعبير والحذر في الصياغة، والإلمام باللغة العربية الفصحى إلماماً تاماً، الأناة والصبر وعدم العجلة، وأن يكون ذا روح جماعية.

كما ينبغي على الصائغ في معرض أدائه لعمله الاستعانة بالأدوات المساعدة لإتقان العمل وإخراج المشروع، ويأتي على رأس هذه الأدوات نسخة من الدستور مشتملةً على أي تعديلات تكون قد طرأت عليه، وكذلك جميع القوانين والتشريعات السارية المفعول التي يمكن أن يكون لها علاقة مباشرة مع المشروع المطلوب منه إعدادة إضافةً لمعجم باللغة العربية.

إن كل ما ذكر من مؤهلات ومهارات وأدوات للصائغ تجد مكانها واستخدامها الأمثل في الأسلوب التشريعي للصياغة، فالتشريع يُصاغ بعبارات ولغة قانونية واضحة، محددة، غير غامضة، ومن أبرز خصائصها أنها موجزة خالية من الكلمات العامة غير المتعارف عليها.

وكلما كانت اللغة التشريعية لغة مسبوكة سبكاً محكماً وخالية من الأخطاء والعيوب اقتدى بها الفقهاء والقضاة كل في مجال تخصصه ومن ثم يؤدي ذلك إلى تبلور لغة القانون في صياغة صحيحة سليمة.

#### ● من هو الصائغ وما هي مؤهلاته:

وأخيراً يرى البعض بأن وجود الكفاءة القانونية ليس شرطاً كافياً لجعل الشخص مؤهلاً لصياغة القوانين وإنما لابد من توافر الخبرة العملية في فن الصياغة وقد لا يستطيع من يمتلك الكفاءة أن يؤدي مهنة الصياغة بشكلٍ مُرضٍ.

### أساليب الصياغة



الصياغة التشريعية: هي الوسيلة الأساسية التي تساعد الدولة على تحويل سياساتها وأهدافها العامة إلى قواعد قانونية متناسقة ومنسجمة مع بعضها البعض، وإيجاد نصوص تشريعية إما حازمة وجازمة أو مرنة تبعاً لطبيعة الموضوع الذي ينظمه التشريع، وعلى هذا الأساس تتفرع أساليب الصياغة إلى نوعين:

1. **الصياغة الجامدة**: هي أسلوب يتبعه الصائغ عند تصميم النص القانوني حيث تكون عبارات النص حدية حول موضوع معين، أي تتضمن حلاً ثابتاً للموضوع مهما اختلفت الظروف والملابسات. وبشكل عام يشمل هذا الأسلوب في صياغة النصوص التي تتضمن مواعيد وأرقام مثال ذلك مدة الطعن بالاستئناف، أو مدة النذب في القانون الأساسي للعاملين في الدولة، أو عدم جواز النذب بعد إنهاء المهمة، وكذلك نذب العامل المؤصل إذ لا يجوز نذب العامل المتمرن. أشار الدليل الاستشاري إلى أسلوب الصياغة الجامدة حيث عد الصياغة جامدة في حالة تصديها لحالة معينة أو موافقة محددة لكونها تبحث عن حل منضبط غير قابل للتأويل مهما اختلفت الظروف قد أشار الدليل إلى مثال مواعيد الطعن فمجرد فوات ميعاد الطعن يلزم القاضي برد الطعن.

ومثال على الصياغة الجامدة: لإنّ الإدارة ملزمة بحسب أحكام قانون العاملين الأساسي بالبت في طلب الاستقالة، أي لا يحق للإدارة البت بالطلب بعد انقضاء هذه المدة.

تميز الصياغة الجامدة بعدم تعرض نصوصها للتغيير كثيراً، أي مجال التطبيق لأنها تأتي بأحكام محددة وصارمة وتأتي أكثر اتساقاً مع العدالة. ((ماهي فوائد الصياغة الجامدة ومتى تستعمل))

2. **الصياغة المرنة**: هي أسلوب إعداد النصوص القانونية بشكل مرناً خلافاً لما يتبع عند الصياغة الجامدة، حيث يتم بناء القاعدة القانونية بشكل يجعلها تتجاوب مع الظروف وما يستجد من وقائع. مثال على القواعد المرنة: قضت المادة /200/ من القانون المدني بأن الالتزام ينفذ جبراً على المدين.

2- ومع ذلك إذا كان الالتزام طبيعياً فلا ينفذ جبراً. المادة /242/ يكون الدين مستحق الوفاء في المكان الذي سلم فيه المبيع مالم يوجد اتفاق أو عرف يقضي بغير ذلك.

وحقيقةً أنه لا يمكن الاستغناء عن أي من الأسلوبين في الصياغة ويكون ذلك تبعاً لطبيعة الموضوع.

بعض مزيا الصياغة الجامدة:

يرى البعض أنّ الصياغة الجامدة للنصوص القانونية تحقق جملة من الفوائد، ومنها:

• استقرار المعاملات وسهولة الفصل في المنازعات فالصياغة الجامدة إلى حد ما تمكن كل فرد من معرفة مركزه القانوني معرفة دقيقة.

ومثال على ذلك فإن العامل يعلم مسبقاً أن إجازته السنوية متى بلغت خدمته عشرين سنة أو أتم الخمسين من العمر أنه سوف يحصل على 30/ يوم عمل، وإنه لا مجال لنسب العامل خلال حياته الوظيفية لأكثر من أربع سنوات وإن حالات انتهاء الخدمة محددة على وجه الحصر، ولا يجوز للإدارة إضافة حالة جديدة إليها.

المادة 23/ من قانون مجلس الدولة: كل طلب يرفع إلى مجلس الدولة يجب أن يقدم إلى قلم كتاب المحكمة بعريضة موفقة.

• تحول الصياغة الجامدة دون وجود استثناءات أو سلطة تقديرية قد يساء استعمالها ولا سيما في التطبيقات الفردية.

وصفوة القول إنّ الصياغة الجامدة تحقق الثبات والاستقرار في المعاملات وتوفير الأمن القانوني بين الأفراد.

بعض مزيا الصياغة المرنة:

لاشك بأن للصياغة المرنة بعض المزايا ، إذ أنه من أهم هذه المزايا هو ترك سلطة تقديرية للقضاء والإدارة في مجال تطبيق النصوص القانونية ، وتراعي التطور الذي قد لا ينسجم مع النصوص الجامدة وتسمح بمواجهة ما تكشف عنه الحياة العملية من احتمالات لم تكن حاضرة عند وضع النصوص ، كما أنه من شأن القاعدة المرنة أن تتحرك مساحة واسعة للقاضي تكشف من خلالها عن تنمية ملكته الفقهية وتساعد على تفسيره للحالات التي تتطلب التفسير القضائي في حين أن القاعدة القانونية الجامدة تغلق باب الاجتهاد أمامه لأنه لا يستطيع التحرك أمامها فهو مقيد بما جاء في متنها ولا قدرة له على تجاوز مداها.

بعض الأمثلة على القواعد القانونية المرنة:

المادة/33/ من قانون مجلس الدولة حول تقديم الدفوع أو الأوراق أو الطلبات فإن ميعاد تقديمها يكون قبل إحالة القضية إلى الجلسة، ولكن منحت المحكمة سلطة تقديرية وذلك تحقيقاً للعدالة في قبول أي دفع أو ورقة بعد هذا الميعاد، ولكن في هذه الحالة يحكم على الطرف الذي وقع منه الإهمال بمبلغ مالي.

## السياسة التشريعية

كي نتحدث عن السياسة التشريعية لابد أن نتطرق إلى السياسات العامة.

تعريف السياسة العامة: كل تصرف أو قرار تقوم به الحكومة أو من يمثلها للتدخل في شؤون المجتمع وحل المشكلات التي تواجهه داخلياً أم خارجياً.

كما تعرف بأنها برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية معينة.

### ولكن ما هو تعريف السياسة التشريعية

تعريف السياسة التشريعية: المسلك أو الخطة التي تنتهجها الجهة المختصة بإعداد التشريعات من أجل تطبيق السياسات العامة للدولة بجوانبها المختلفة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

أي بمعنى آخر إن السياسة العامة للدولة تطبق من خلال التشريعات، وتعد التشريعات إحدى الأدوات الرئيسية لتطبيق السياسة العامة، وتقسم السياسة التشريعية في أي دولة إلى سياسة تشريعية رئيسية وفرعية.

تعد السياسة التشريعية الترجمة التشريعية للسياسة العامة للدولة في خطوطها العريضة، وتسند السياسة التشريعية إلى أحكام الدستور بالدرجة الأولى.

يعد القانون أداة أو وسيلة لتحقيق هدف أو غاية اجتماعية اقتصادية سياسية أو غير ذلك، وهذا الأمر يقتضي أن يكون لدى المشرع تصور مسبق عن الهدف والغاية المراد تحقيقها، ويمكن القول إن السياسة التشريعية هي مكنة أو فن تحديد الأهداف التي يجب أن يحققها القانون.

ومن هذا المنطلق فإن السياسة التشريعية تفترض الإحاطة بالواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في المجتمع ووضع تصور أو خطة تحديد مسار القانون في المسألة التي سوف يتناولها.

فالساسة القانونية أو التشريعية بمعنى آخر تعني تحديد هدف أو غاية معينة يراد تحقيقها بعد دراسة الواقع بمختلف أبعاده، وتحديد ما يراد تغييره أو تنظيمه بواسطة القانون.

لكل بلد سياسة تشريعية مستقاة من أحكام الدستور أو القوانين الأساسية، ومن ظروف البلاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية ومن الفلسفة التي يؤمن بها.

حقيقة يتطلب الدخول إلى السياسة التشريعية التطرق إلى تحديد مفهوم السياسات العامة لأن السياسة التي هي الجزء الحقيقي الذي يترجم السياسة العامة للدولة وينفذها من خلال التشريعات.

السياسات العامة تعني بشكل عام رسم التوجه العام للدولة ومساره لمعالجة موضوع معين، ثم تأتي الخطط لتنفيذ هذه السياسات ومن ثم البرامج التنفيذية العامة والفرعية، والسياسة العامة للدولة بشكل عام تراعي إن لم نقل تنطلق من مرتكز أساسي هو الدستور.

فإذا تحدثنا عن سياسة الدولة في الحد من البطالة فإن ما يقابلها في الدستور هو حق العمل وبالتالي فإن التشريعات التي تعالج مسألة البطالة عن طريق التعليم وتأمين فرص العمل.

وحقيقة السياسة التشريعية هي فن تحويل الأهداف العامة للدولة في موضوع معين إلى تشريعات مثال ذلك ما ورد في القانون رقم 14/ لعام 2015 حول "ضمان ممارسة النشاط الاقتصادي للجميع ومنع الاحتكار وحماية حقوق المستهلك".

وهذا الأمر ينطبق ويتوافق مع النص الدستوري المنظم للمبادئ الاقتصادية وذلك عندما نص في المادة الثالثة عشرة منه بما يلي:

1- يقوم الاقتصاد الوطني على أساس تنمية النشاط الاقتصادي العام والخاص من خلال الخطط الاقتصادية والاجتماعية الهادفة إلى زيادة الدخل الوطني وتطوير الإنتاج ورفع مستوى معيشة الفرد وتوفير فرص العمل.

2- تهدف السياسة الاقتصادية للدولة إلى تلبية الحاجات الأساسية للمجتمع والأفراد عبر تحقيق النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية للوصول إلى التنمية الشاملة والمتوازنة والمستدامة.

3-تكفل الدولة حماية المنتجين والمستهلكين وترعى التجارة والاستثمار وتمنع الاحتكار في مختلف المجالات الاقتصادية وتعمل على تطوير الطاقات البشرية وتحمي قوة العمل، بما يخدم الاقتصاد الوطني.

ولكن ما هي أبعاد السياسة التشريعية وكيف يمكن أن تحددها؟

إذا كانت السياسة التشريعية في جوهرها لا تعدو أن تكون فكرة أو موقف يختاره المشرع ليقوم بتحقيقه من خلال القانون فإن هذا الأمر يطرح مسألتين الأولى تتعلق بمحدودية أو سعة أفق السياسة التشريعية والثانية تدور حول سهولة أو صعوبة تحقيق هذه السياسة.

فبالنسبة للسياسة التشريعية التي قد تنصب على قطاع كامل مثال ذلك ما تمت الإشارة إليه وتنظيمه في قانون إحداث وزارة التنمية الإدارية رقم /28/ لعام 2018 حول كل ما يتعلق بتنظيم الوظيفة العامة ابتداء من التعيين وحتى الترقية وإنهاء الخدمة.

مفاد ذلك إعادة النظر بالأسس القانونية التي تقوم عليها الوظيفة العامة أو سياسة الإصلاح الإداري.

وقد يكون هناك سياسة تشريعية في نشاط معين مثال ذلك منع التعامل بغير الليرة السورية وذلك بموجب المرسوم التشريعي رقم /54/ بهدف وضع حد للمضاربات المضرة أو المهددة للاستقرار النقدي في البلاد.

وقد يتناول المشرع كما ذكرنا السياسة التشريعية من زاوية سهولة وصعوبة وضعها، مثال ذلك محاولة إصلاح القطاع العام الاقتصادي عن طريق إصلاح أنظمتها، حيث يلاقي هذا الأمر مزيداً من الصعوبات.

وكذلك الحال بالنسبة لتطبيق نظام العقود على الجهات العامة كافة يشكل سياسة تشريعية جديدة بعد أن كان يطبق على القطاع الإداري فقط.

**أهداف السياسة التشريعية:**

يمكن القول من خلال ما استعرضناه عن السياسة التشريعية إن لهذه السياسة هدفين:

الهدف الأول: هو تحليل الواقع الاجتماعي والسياسي والاقتصادي بهدف تحديد الحاجات البشرية التي يراد تأمينها.

الهدف الثاني: إعداد القانون الذي يحقق الهدف المطلوب ومن هذا المنطلق يجب على المشرع معرفة الحاجات بالدقة المطلوبة ليضع الأحكام القانونية التي تعالج الحاجات ولذلك نرى أن أغلب القوانين تعدها الحكومة بعد دراسة مستفيضة لأن المجالس التشريعية نظراً لعددتها ونوعية أعضائها قد تكون عاجزة إلى حد كبير عن وضع سياسة تشريعية معينة.

## الأثر التشريعي

الحقيقة أنه لا يكفي الإعلان عن سياسات حكومية مثيرة، واتخاذ إجراءات أولية لتنفيذها. بل لا بُد من سن تلك السياسات بشكل قواعد قانونية فعّالة تُحدث تغييراً مقصوداً (السلطة مقابل الحقائق والمنطق)، وتساهم في تكوين بيئة مؤسسية تمكينية تُغري الأفراد بالتصرف الصحيح. ولا يكون ذلك من خلال التدخل الجزئي، وإنما بتصميم قوانين تُسهل التنمية بدرجات تدخلية متفاوتة وغير مباشرة.

ومما لا شك فيه أن أي تقييم للتشريعات النافذة يحتاج إلى دراسة معمقة لكل الحقائق المتصلة بوصف السلوكيات المسببة للحالة التي يُنظمها القانون، وإعداد برنامج (مرغوب اجتماعياً) لتغيير تلك السلوكيات. من خلال طرح أسئلة لا يمكن الإجابة عنها إلا من ناحية الخواص التي لا يُمكن قياسها دائماً.

مما يستدعي الاهتمام الأكبر بجودة التشريعات والسعي إلى مقياس يمكن من خلاله إجراء تقييم للتشريعات، الأمر الذي يقلل الآثار السلبية للقوانين بما يساعد على تيسير عملية تطبيق القوانين والالتزام بها وتحقيق أكبر فائدة مرجوة منها وهو ما يُعرف بتقييم الأثر التشريعي، لما سبق نقترح ما يلي:

وضع ضوابط لقياس ورصد مدى كفاءة التشريعات النافذة وكفائتها وذلك من خلال مركز متخصص أو مرصد وطني يتولى ذلك. ويتركز عمله حول محورين:

- أ- التأكد من صدور مشاريع التشريعات الجديدة بما يتوافق مع دليل الصياغة التشريعية ومقومات الكفاءة اللازمة لتنظيم الموضوع المشمول بأحكامه.
- ب- التأكد من كفاءة التشريعات النافذة من خلال تقييمها ومعرفة ما إذا كانت بحاجة إلى أي تعديل والآثار المتوقعة لها بناءً على أولويات المجتمع، وقياس ما إذا كانت مزايا التشريع النافذ تفوق تكاليف تعديله أم لا، ونقترح في هذه الحال الاسترشاد بنوعين من الأدلة لقياس عناصر الأداء الأساسية والمتعارف عليها من حيث: (الملاءمة- الفاعلية- الكفاءة)

#### أدلة قياس كفاءة التشريعات

- ◀ الأدلة الكمية: لتقييم **كفاءة** أي تشريع نافذ يجب إجراء دراسات كمية تجيب على التساؤلين التاليين:
  - ◀ **هل يعوق النمط الحالي جهود المجتمع وتحسين حياة الأفراد؟** وتتطلب الاجابة دراسات مسحية تتناول العديد من الأمور منها مثلاً: (الفئات المشمولة ونسبتها في المجتمع- القطاعات المغطاة وفق توجهات السياسات المرعية- القيود المفروضة والحوافز المعطاة- التأثير الحالي والمستقبلي على المجتمع ونوعية الحياة....).
  - ◀ **هل يقدم تعديل القانون مزايا تفوق تكاليف تعديله؟** وتتطلب الإجابة دراسة الزيادة المتوقعة أو النقصان لنتائج الاجابة على السؤال الأول في ضوء أي تعديل (زيادة عدد الفئات وتوزيع القطاعات أو نقصانها وتكلفة ذلك-زيادة تأثيرات التنمية...).
- ◀ الأدلة النوعية: لتقييم مدى ملاءمة وفاعلية التشريعات النافذة من تحديد مدى انسجام القانون الحالي مع ما يلي:
  - ◀ الأولويات المقررة بموجب الدستور والقوانين النافذة والتوجهات الحكومية العامة
  - ◀ تحقيق المصلحة العامة وتتضمن ((الأثر البيئي، حقوق الانسان (تأثيره على نوعية حياة المجتمع والفئات المحرومة ومساهمتها بشكل أكبر تساوي الفرص يزيد فرص العمل-يلبي الحاجات الأساسية-يزيد العدالة والانصاف....)، الحكم الجيد (شفافية، مشاركة، مساءلة الوسائل الرقابية (كبنود السريان المؤقت والابلاغ))
  - ◀ التدقيق في الحلول البديلة (مثل الأدبيات المهنية، التجارب والقانون المقارن، الفئات المستفيدة والمتأثرة).
  - ◀ ناحية التنفيذ من حيث الجزاءات والتدابير المشجعة على الامتثال للقانون والواردة فيه.
- ◀ الأدلة الشكلية: ويكون العمل من خلال ثلاثة أدلة أساسية:
  - ◀ الشمولية: هل يضمن القانون كل القواعد اللازمة لإحداث التحول المنشود في نص تشريعي واحد.

- ◀ سهولة الفهم: أن يفهم القارئ ببسر كيف يتم التكليف والأدوار من خلال مخطط هيكلي واضح وكاف واستخدام لغة صحيحة وخالية من التعقيد.
- ◀ سهولة الاستخدام: تجنب الإحالات إلى قوانين أخرى.

## أهمية وفائدة الإفصاح عن أهداف المشروع

تساعد عملية بيان أهداف المشروع الصانع الذي يعده فتحدد الأهداف ستجعل الصانع على بينة من أمره عند الصياغة، كما تساعد أهداف المشروع في اجتيازه المراحل التي يمر بها بسرعة وسهولة.

حيث جاء في أهداف قانون التشاركية رقم 5/ لعام 2016، إن هذا القانون يهدف إلى تحقيق الأغراض الآتية:



A. تمكين القطاع الخاص من المشاركة في واحد أو أكثر من الأعمال الآتية.. تصميم أو إنشاء أو بناء أو تنفيذ أو صيانة أو إعادة تأهيل أو تطوير أو إدارة أو تشغيل المرافق العامة أو البنى التحتية أو المشاريع العائدة ملكيتها للقطاع العام وتشجيعه على الاستثمار في ذلك.

B. ضمان أن تكون الخدمات المقدمة عن طريق هذه التشاركية قائمة على أسس اقتصادية سليمة وكفاءة عالية في الأداء وأن تقدم بالأسلوب الأنسب وتحقيق قيمة مضافة إلى الموارد المحلية.

C. ضمان الشفافية وعدم التمييز وتكافؤ الفرص والتنافسية وسلامة ومشروعية جميع الإجراءات الخاصة بعقود التشاركية وذلك لضمان تادية الخدمات على نحو يتوخى المصلحة العامة مع ضمان حقوق جميع الأطراف ومنهم المستفيدون النهائيون من الخدمات والمستثمرون من القطاع الخاص.

والواضح من الأهداف المشار إليها أن المشرع تبني فكرة مشاركة القطاع الخاص في تشغيل وتأهيل المرافق العامة صراحة كطريق بديل عن الخصخصة.

إلا أنه على التوازي أوجب أن تكون هذه المشاركة عن طريق تكافؤ الفرص والتنافسية وسلامة ومشروعية جميع الإجراءات الخاصة بعقود والمشاركة، أي أشار صراحة بأن الحصول على الشريك لا يكون إلا بموجب إعلان وذلك ضماناً للشفافية التي حددها كهدف.

## هدف القانون

سبق أن بينا أن السياسة التشريعية انما تصب بالدرجة الأولى على تحديد الأهداف التي يمكن ترجمتها إلى واقع تشريعي، كما أنّ السياسة التشريعية هي مكنة أو فن تحديد الأهداف التي يجب أن يحققها القانون.

ولكن ما هو هدف القانون:

- هدف القانون بشكل عام هو تحقيق النظام في الحياة الاجتماعية أو في العلاقات الاجتماعية أي إنه يحقق الأمن والمساواة القانونية بين المستفيدين منه ففي ظل وجود القانون المسبق يستطيع الأفراد التصرف بكل ثقة وفق القانون وبمعرفة تامة لما يريده القانون الذي ينظم التصرفات مسبقاً، إذ بوجود القانون ليس هناك

مكان للمفاجآت، حيث إن القانون بثباته ودقته يدخل الأمن في العلاقات التي هي في ازدياد.

- نعتقد أن هدف القانون إنما هو الفلسفة العامة التي يرغب المشرع باللجوء إليها عند تحديد هدف القانون.
- وقد ورد في الدليل الاسترشادي أن أهداف القانون حقيقة ان هي المقاصد المباشرة التي يمكن أن يحققها القانون.
- ونورد على سبيل المثال أهداف قانون التشاركية كقانون اقتصادي وأهداف قانون التنمية الإدارية كقانون يحمل الطابع التنظيمي والإداري
- أهداف قانون التشاركية:

- تمكين القطاع الخاص من المشاركة في واحد أو أكثر من الأعمال الآتية: تصميم أو إنشاء أو بناء أو تنفيذ أو صيانة أو إعادة تأهيل أو تطوير أو إدارة أو تشغيل المرافق العامة أو البنى التحتية أو المشاريع العائدة ملكيتها للقطاع العام وتشجيعه على الاستثمار في ذلك.
- ضمان أن تكون الخدمات المقدمة عن طريق هذه التشاركية قائمة على أسس اقتصادية سليمة وكفاءة عالية في الأداء وأن تقدم بالأسلوب الأنسب وتحقق قيمة مضافة إلى الموارد المحلية.
- ضمان الشفافية وعدم التمييز وتكافؤ الفرص والتنافسية وسلامة ومشروعية جميع الإجراءات الخاصة بعقود التشاركية وذلك لضمان تأدية الخدمات على نحو يتوخى المصلحة العامة مع ضمان حقوق جميع الأطراف ومنهم المستفيدون النهائيون من الخدمات والمستثمرون من القطاع الخاص.

#### - أهداف قانون التنمية الإدارية:

- تهدف وزارة التنمية الإدارية إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة وتوجهاتها في كل ما يتعلق بشؤون التنمية الإدارية والإصلاح الإداري، والوقاية من الفساد ودعم الشفافية المؤسسية، بما يحقق التنمية الشاملة والمستدامة.
- وغاية القانون هي تنظيم السلوك في المجتمع ومن مقومات هذا التنظيم ودواعي بقائه وتحقيق هدفه المنشود هو أن يتجلى فيه العدل والمساواة والتضامن الاجتماعي.
- الأصل المقرر هو أن التقدم بمشروع القانون يعني أن ثمة هدف أو أهداف يرنو إلى تحقيقها إذ إن القانون هو بحد ذاته وسيلة لتحقيق هدف معين.

- وقد أشارت المحكمة الدستورية العليا في مصر إلى الأهمية القصوى لأهداف القوانين حيث عدت أن القانون الذي لا تتضح الرابطة بين الغرض أو الهدف المعلن من إصداره وبين ما تحويه من أحكام هو قانون يوصم بعدم المشروعية.

وأخيراً يمكن القول: بأن لأهداف القانون أهمية خاصة ويجب أن تكون نصوص القانون بشكل عام هي قواعد تؤمن تحقيق هذه الأهداف، أي بمعنى آخر تقاس دقة صياغة المشروع بمستوى اقتراب النصوص من تحقيق الهدف الذي يرنو إليه إصدار النص أو إعداد المشروع، مثال ذلك: ما ورد في المادة 2/ من القانون رقم 14/ لعام 2015 والتي تنصت على ما يلي: يهدف هذا القانون إلى ضمان ممارسة النشاط الاقتصادي للجميع ومنع الاحتكار وحماية حقوق المستهلك والعمل على تحقيق الآتي:

أ- تلبية احتياجات المستهلك من المنتجات والخدمات المختلفة.

ب- ضمان سلامة المستهلك وصحته عند استعمال المنتج أو تلقي الخدمات.

ج- الحصول على المعلومات والإرشادات والإعلان الصحيح عن كل ما يقدم إلى المستهلك من منتجات وخدمات.

د- تثقيف المستهلك وتوعيته بحقوقه والتزاماته الاقتصادية وتوجيهه من حيث الاستهلاك وسبل التطوير بشكل مستمر ليتمكن من ممارستها.

هـ- ضمان ممارسة المستهلك لحقوقه في الاختيار الأنسب للمنتج والخدمة المتاحة في الأسواق وفقاً لرغباته.

وباستعراض نصوص القانون رقم 14/ لعام 2015 يتضح أنه جاءت نصوصه لخدمة أهداف القانون بشكل عام حيث تشكل النصوص المذكورة وحدة متضامنة لتحقيق الهدف سواء من حيث الصلاحيات التي وردت والترتيب المؤسسي ومؤيدات التنفيذ.

## المذكرة الإيضاحية

ما هو المقصود بالمذكرة الإيضاحية:

المذكرة الإيضاحية: هي ورقة أو وثيقة ترفق بمشروع الصك التشريعي (مرسوم تشريعي، قانون)، الغرض منها حسب ما جاء في الدليل الاسترشادي هو تلخيص عام عن الأفكار الواردة في المشروع. حيث تبين المذكرة الإيضاحية بشكل عام أسباب وجود المشروع والهدف منه وتأثيره على الأوضاع القائمة والأبعاد التي يعالجها والتكلفة المالية وغير ذلك من مفردات غايتها تمكين أعضاء مجلس الشعب أي السلطة التشريعية من

الحصول على فهم عام للمشروع، وذلك من خلال استعراض ما يرد فيها قبل الانتقال إلى الدراسة الدقيقة لنصوص المشروع، والمذكرة الإيضاحية برأينا تساعد على الإحاطة العامة بالمشروع.

وقد تصدر المذكرة الإيضاحية مع بعض القوانين المهمة<sup>1</sup>، كقانوني العقوبات والمدني، حيث ترد في صدر القانون أو نهايته، وتعد المذكرة في هذه الحالة ذات أهمية بالغة للقانون لأنها تتضمن أبرز خصائص القانون وتوضح بقدر الإمكان الموضوعات والأسباب التي دعت إلى إصداره، وتعد بمثابة الأسباب الموجبة لإصداره، وتعتبر في بعض الدول جزءاً لا يتجزأ من التشريع.

### مدى الحاجة إلى المذكرة الإيضاحية:

إن وجود مذكرة إيضاحية ضروري في المشاريع الكبيرة، حيث تساهم في تكوين فكرة عامة في المشاريع الكبيرة التي يمكن تقسيمها إلى أبواب وفصول، وخاصة إذا تجاوز المشروع عدداً معيناً من الصفحات، كما تلعب دوراً هاماً في مساعدة مجلس الشعب على الإحاطة بالمشروع المعروض، وفهم أفكاره العامة بشكل إجمالي.

في جميع الأحوال، المذكرة الإيضاحية ليست وجوبية، وإنما ترد لتوضيح ما يرد في مشروع القانون.

### ماذا تحتوي المذكرة الإيضاحية:

يمكن أن تحتوي المذكرة الإيضاحية على الخطوط العريضة اللازمة لفهم المشروع. ومنها (على سبيل المثال لا الحصر):

- وصف عام ومختصر لمحتويات مشروع القانون، حيث إن دور المذكرة هو تسهيل التعريف بالقانون، وليس إيراد التفاصيل.
- تصاغ المذكرة بشكل واضح ولا يشترط فيها ترديد العبارات التي ترد بالمشروع.
- إمكانية تأثير التشريع الجديد على الوضع القائم.
- المعلومات المتعلقة بتكلفة تطبيق القانون.
- ترتيب المعلومات بشكل منطقي مثل عنوان المشروع، الجهة المقترحة، تاريخ تقديم المشروع، الهدف المراد تحقيقه من المشروع والحاجة التي دفعت إلى تقديمه.

<sup>1</sup> الصياغة القانونية، الصفحة /49/.

- علاقة المشروع بالتشريعات النافذة الأخرى، وبيان مدى عدم توافقه معها، وضرورة تعديلها أو إلغائها.
- إمكانية الإشارة فيما إذا كان المشروع منظم لدى دول أخرى، وأوجه الشبه أو الاختلاف بين هذا المشروع والمشاريع الأخرى.

### الأسباب الموجبة

عرف الدليل الاسترشادي الأسباب الموجبة بأنها: ((مجموعة الأفكار التي تعد الدافع الأساسي لتنظيم الموضوع تشريعياً. وأشار إلى أنها تؤدي أهمية كبرى في تحقيق الوقائع التي تظهر المصالح المرغوب في حمايتها أو تنظيمها بموجب أي تشريع<sup>2</sup>، وحقيقة أن الأسباب الموجبة تعد نقطة ارتكاز خلفية للمشروع وترتبط به أو يرتبط بها بصفة لا تقبل التجزئة، وهي بالنسبة للمشروع تتماثل مع التسبيب في الحكم القضائي، ودور التسبيب، فكما لكل حكم قضائي أسبابه التي يبني عليها والتي يجب أن تنسجم مع المنطوق، فكذلك الأمر بالنسبة للأسباب الموجبة، أي كلما كانت مرتبطة بمتن المشروع والأفكار التي ترد فيها سرداً تلاقي نظيراً لها في متن المشروع تكون العلاقة ناجحةً بينهما وتؤدي الغرض. وبالنظر إلى أهمية الأسباب الموجبة وموقعها البالغ الدقة بالنسبة لمشروع أي تشريع فإننا سنقسم بحث الأسباب الموجبة إلى المحاور التالية:

#### المحور الأول: مفهوم الأسباب الموجبة:

يرى البعض أن الأسباب الموجبة هي ذلك العنصر الأساسي والضروري من عناصر التشريع رغم انفصالها عنه ورغم عدم إيراد قيد دستوري أو قانوني على وجودها، ورغم أنها لا تخضع للمناقشة من قبل البرلمان.

إلا أنه يمكن تعريف الأسباب الموجبة بأنها الورقة التي تحتوي على الأسباب الأساسية الدافعة أو المسوغة والدقيقة الإصدار للتشريع، وتتماثل أيضاً مع السبب في القرار الإداري، إذ إنها سابقة لوجود القرار كما أنها تشكل أسباباً قانونية أو واقعية اجتماعية سياسية اقتصادية تدفع إلى إعداد التشريع الذي سوف يعالج مسألة أو موضوع معين.

ويرى البعض أن الأسباب الموجبة إنما هي الأفكار التي تكشف عن فلسفة المشرع والأسباب التي دفعته لإعداد التشريع، وتبين الوقائع التي ألهمته ذلك.

<sup>2</sup> انظر الدليل الاسترشادي، الصفحة /36/.

ويرى البعض الآخر أن الأسباب الموجبة إنما هي القوة الخفية التي تدفع المشرع إلى الإفصاح بلغة صريحة عن المآرب التي يهدف إليها من إعداد التشريع.

لا شك أن الأسباب الموجبة تكشف الأبعاد العامة والخاصة لأي مشروع تشريعي، إذ تعد دليلاً مفيداً للتعرف على هدف التشريع.

### الجهة التي تعد الأسباب الموجبة:

من هي الجهة التي تعد الأسباب الموجبة إذا قلنا أن الأسباب الموجبة يجب أن تكون مرافقة للمشروع فإنه يفترض أن الجهة التي أعدت المشروع هي التي يناط بها إعداد الأسباب الموجبة.

وبما أن مجلس الوزراء ارتبط به إعداد مشروعات القوانين فإن الأسباب الموجبة غالباً ما تُعد من الحكومة، أي بمعنى آخر فإن الجهة التي تكلفها الحكومة بإعداد هذه الأسباب.

في جميع الأحوال، إن التعرف على الجهة التي تعد الأسباب الموجبة إنما يكون من باب التأكد من كفاءة الجهة التي أعدتها فالمهم في الأمر أن تتمتع الجهة التي تعد هذه الأسباب بالكفاءة والمعرفة التي يؤهلها لتحضير الأسباب الموجبة.

### المحور الثاني: مضامين الأسباب الموجبة:

تلعب الأسباب الموجبة دوراً مهماً في فهم المشروع، وتعد من الوسائل المساعدة لقبوله، والإسراع في عملية إقرار التشريع إذ من خلالها يكون البرلمان أو مجلس الشعب فكرة عامة أو حتى خاصة عن المشروع الذي سوف يقوم بمناقشته.

لإعداد أسباب موجبة ناجحة، فإنها يجب أن تتضمن على الأقل النقاط الآتية:

- إعطاء لمحة عن التشريع المرقب، أي بمعنى آخر شرح مضمون النص بشكل عام.
- شرح الأحكام الجديدة التي ترد في النص والغاية من إدراجها.
- بيان الأسباب والمبررات التي دعت إلى إصدار تسريع جديد، تشمل البيئة أو المناخ المرافق.
- التركيز على بيان فيما إذا كان التشريع النافذ لا يكفي في حالة تعديل التشريع، وبيان الثغرات التي رافقت التطبيق، أو بيان خطوات معالجة الظروف الجديدة، أو وضع حلول أو معالجات بصورة أفضل.

## المحور الثالث: هيكلية الأسباب الموجبة:

(تمهيد للدخول في الموضوع)

1. ذكر الأسباب بشكل يشرح الدوافع والغايات المباشرة لوضع تشريع أو تعديله.
2. الموضوع غير منظم البتة، وقد ورد ذكره في الدستور.
3. الموضوع منظم، ولكن بشكل غير كاف، أي التشريع النافذ لا يغطي كافة جوانبه، في هذه الحالة لا بد من تحديد أوجه القصور أو النقص، أو أن القانون النافذ قائم على فلسفة معينة لم تعد مجدية ولا بد من تغيير هذه الفلسفة.
4. بعد ذكر الأسباب، تعد الأسباب دوافع للإصدار.

### نصائح لإعداد أو كتابة الأسباب الموجبة:

ضرورة التناسب مبدئياً، إذ لا يجوز أن نكتب أسباب موجبة بثلاثة أسطر لقانون جديد أو قانون عدد نصوصه كبير، والعكس صحيح، إذ لا يجوز أن نكتب صفحة أسباب موجبة لقانون يتألف من مادة أو مادتين.

مراعاة أن تقوم الأسباب الموجبة بمحاكاة القانون في أكثر تفاصيله، أي بمعنى آخر يجب على قارئ الأسباب الموجبة أن يفهم أغلب نصوص القانون، أو ماذا سوف يدرج فيه قبل أن يلقي النظر عليه.

مراعاة عدم وجود تباين أو تنافر بين الأسباب الموجبة والنص، أي يجب أن يكون هناك ترابط وانسجام بينهما، بحيث يأتي النص مطابقاً أو واضحاً قاعدة مسبوكه لما هو موجود في الأسباب الموجبة، وقد رأينا في آراء مجلس الدولة الكثير من الحالات التي كانت فيها الأسباب الموجبة غير متوافقة مع ما ورد في متن المشروع بحيث لم تكن منسجمة مع المتن، لا من حيث الشكل أو المضمون<sup>3</sup>.

كما لوحظ أن بعض الأسباب الموجبة تتضمن عبارات غير موجودة في النصوص القانونية أو حتى الدستورية، مثال ذلك ما أشار إليه رأي اللجنة المختصة رقم /46/ لعام 2018 حول إلقاء المتعاملين مع المصرف الزراعي، حيث وردت عبارة ساحة

<sup>3</sup> راجع في ذلك الرأي الصادر عن اللجنة المختصة رقم /63/ لعام 2018، حول نظام العقود الخاصة بمؤسسات وشركات الانشاءات العامة.

الوطن" وعبارة " الإرهاب عطل الشجر والحجر" وعبارة "القطر" وهذه كلها عبارات ليس لها محل في الصياغة القانونية.

**تمرين تطبيقي:** (الأسباب الموجبة للقانون رقم /14/ لعام 2015 المتضمن قانون وزارة التجارة الداخلية وحماية المستهلك) ومدى تو فقهما مع الدليلي الاسترشادي للصياغة التشريعية.

بدايةً إن الأسباب الموجبة من الناحية الموضوعية توضح مبتغى التشريع التي يرنو إليها بشكل واضح لا لبس فيه ولا غموض، ويجب أن تكون الأسباب الموجبة سلسلة وبسيطة وأن تكتب بإيجاز غير مخل وبدقة وألا تتضمن عرضاً لمواد وردت في المشروع كما هي.

ومن الناحية الشكلية تختم بذكر مذكرة الأسباب الموجبة بذكر أسم الوزير في الجهة اليسرى من الصفحة وذكر أسم السيد رئيس مجلس الوزراء في منتصف الصفحة مسبقاً بعبارة موافق وذكر التاريخين الهجري والميلادي.

دراسة مختصرة عن الأسباب الموجبة لقانون التجارة الداخلية ومدى مو فقهما لدليل الصياغة التشريعية	
ضوابط ومحتويات مذكرة الأسباب الموجبة	الأسباب الموجبة للقانون رقم /14/ لعام 2015
الناحية الموضوعية	
1	شرح وبيان مضمون التشريع النافذ عرض الأوضاع القانونية القائمة
2	عرض الظروف التي أدت إلى إعداد المشروع تعدد القوانين الناظمة لعمل الوزارة. الظروف الراهنة والاستثنائية في الأسواق. تطور الحياة الاقتصادية وتطور المتطلبات الحياتية للمواطن واحتياجاته. تطور أساليب الغش والتلاعب بالأسعار لدى بعض الباعة.



عدم كفاية العقوبات الحالية لردع المخالفين.		
✓	عرض الغاية والدوافع لوضع المشروع	3
تنظيم القوانين الناظمة لعمل الوزارة في مجال الرقابة على الأسواق وتوحيدها في قانون واحد.		
الحفاظ على حقوق المواطنين في تلبية احتياجاتهم الأساسية من كافة السلع والمواد والخدمات بالسعر والجودة المناسبين والحصول على المعلومات والإرشادات والإعلان الصحيح.		
تثقيف المستهلك وتوعيته بحقوقه ومسؤولياته الاقتصادية ضمان ممارسة المستهلك حقوقه في الاختيار الأنسب للمنتج ولحمايتهم من الاستغلال.		
الحفاظ على الممارسات التجارية السليمة في الأسواق السورية.		
تشديد العقوبات والغرامات المفروضة على المخالفين للوصول إلى ضبط الأسواق بطريقة فعالة.		
✗	عدم الإطالة ووضع أسباب موجبة مختصرة وواضحة	4
✗	عدم تضمين عبارات مهمة وغامضة ولا تخدم الغاية من التشريع وتخرج عن الغرض من المشروع	5
<b>الناحية الشكلية</b>		
✓	وضع أسم الوزير في الجهة اليسرى من الصفحة	1
✗	وضع أسم السيد رئيس مجلس الوزراء في منتصف الصفحة مسبقاً بكلمة موافق	2
✗	ذكر التاريخين الهجري والميلادي	3
✗	الديباجة الأخيرة "تم إعداد مشروع الصك التشريعي المرفق، يرجى الاطلاع وفي حال الموافقة استكمال أسباب صدوره"	4

مما سبق وذكر أعلاه أبين الآتي:

جاءت الأسباب الموجبة لقانون وزارة التجارة الداخلية وحماية المستهلك رقم



14/ لعام 2015 كافية من ناحية عرض الظروف التي أدت إلى إعداد المشروع وذكر الغاية والدوافع له مع الإشارة إلى الإطالة نوعاً مما والتكرار ببعض العبارات.

- ◀ أتت الأسباب الموجبة منسجمة مع مضمون القانون مع الإشارة إلى عدم ذكر ما هو محدث بموجب المشروع فيما يتعلق بجمعيات حماية المستهلك.
- ◀ تضمنت مذكرة الأسباب الموجبة بعض العبارات الغامضة كمثل عليها: "الظروف الراهنة" "تطور الحياة الاقتصادية" "المتطلبات الحياتية".
- ◀ لم تتقيد الأسباب الموجبة لقانون وزارة التجارة الداخلية بالضوابط الشكلية اللازمة أصولاً من ناحية ذكر التاريخ الهجري والميلادي، أو من ناحية ذكر أسم السيد رئيس مجلس الوزراء مسبقاً بكلمة موافق، ولا من جهة الديباجة الختامية للأسباب الموجبة.
- ◀ يجب ألا تتضمن مذكرة الأسباب الموجبة مواد بذاتها من مشروع الصك التشريعي، حيث ورد في متن المذكرة مضمون المادة رقم /61/ من القانون المتعلقة بإلغاء القوانين ذات الصلة، وكذلك مضمون المادة رقم /2/ من القانون المتعلقة بأهداف القانون.
- ◀ وأخيراً ومن خلال الجدول المذكور أعلاه والضوابط الواردة فيه وعددها /10/ ضوابط، وإذا تم منح كل معيار منها درجة واحدة فإن مذكرة الأسباب الموجبة لقانون وزارة التجارة الداخلية رقم /14/ لعام 2015 في مدى انسجامها مع الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية يتحصل على (10/4) درجة فقط.