

## أهداف الحقبة التدريبية

- ١-تعريف المتدرب بآلية إحداث الجهات العامة أو البنى التنظيمية، والقواعد والضوابط الواجب مراعاتها أثناء عملية الإحداث.
- ٢-تعريف المتدرب بأهمية ومضمون الأحكام المكملة وأنواعها ( الحافظة، الانتقالية، الختامية) وموقعها في الصك التشريعي.
- ٣-تعريف المتدرب بدواعي صياغة الأحكام الحافظة وبمفهوم الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية للمخاطبين بأحكام التشريع وآلية مراعاتها عند إعداد مشروع الصك التشريعي.
- ٤-تعريف المتدرب بدواعي صياغة الأحكام الانتقالية، ومضامين التشريعات التي تحتاج إلى مثل هذه الأحكام.
- ٥-تعريف المتدرب بدواعي إصدار التعليمات التنفيذية وضوابط صياغتها.
- ٦-تعريف المتدرب بآلية إلغاء أو تعديل الصكوك التشريعية.
- ٧-تعريف المتدرب بقواعد النشر في الجريدة الرسمية وآلية نفاذ التشريع.

## قواعد إحداث الجهات العامة

تتعدد وتتنوع مضامين الصكوك التشريعية بحسب الموضوع المراد تنظيمه من خلالها والغاية المنشودة منها، ولكن قد يحدث أن يكون الهدف من أحد مشاريع الصكوك التشريعية إحداث جهة عامة جديدة أياً كان نوعها (وزارة، مؤسسة، شركة، هيئة، بلدية، وحدة إدارة محلية....) أو بنية تنظيمية جديدة (إدارة، مديرية....) لها تنظيمها الجديد وتقسيماتها المتعددة واختصاصاتها المختلفة، وقد يترافق ذلك مع إلغاء الجهة أو البنية التنظيمية السابقة إذا كانت الجهة الجديدة ستحل محلها، وهنا يتعين أن تتماشى عملية الإحداث أيضاً مع السياسة التشريعية العامة المتبعة في هذا الصدد.

وهنا يتعين على الصائغ معرفة القواعد والأصول الواجب التزامها ومراعاتها عند صياغة مشروع الصك، ولا سيما بالنسبة لأداة الإحداث وآلية الحلول ومآل الحقوق والالتزامات المترتبة على الجهة أو البنية الملغاة وتنظيم أوضاع العاملين الدائمين والمؤقتين فيها وغير ذلك من متفرعات تترتب على هذا الإحداث أو الحلول.

ومن الجدير ذكره في هذا الخصوص أن الدستور لم يتضمن أحكاماً وقواعد تعالج مسألة إحداث الجهات العامة في الدولة، وهو الأمر الذي استلزم تصدي المشرع لتحديد نوع ومستوى الصكوك التي تحدث بها الجهات العامة تبعاً لوظيفتها واختصاصها، وهذا ما كان فعلاً بالمادة /2/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004:

تحدث الجهات العامة ذات الطابع الإداري بقانون.

تحدث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بمرسوم.

تحدث البلديات ووحدات الإدارة المحلية وفقاً للقوانين والأنظمة ذات

الشأن.

وعليه، يتضح أن المشرع قد حدد صراحة نوع الصك اللازم لإحداث الجهات العامة، وميز بين الجهات العامة ذات الطابع الإداري (وتحدث بقانون أو مرسوم تشريعي) وبين تلك ذات الطابع الاقتصادي (تحدث بمرسوم).

كما أن قانون المؤسسات والشركات والمنشآت العامة رقم ٢/ لعام ٢٠٠٥ قد أكد ذلك وحدد كيفية إحداث المؤسسة أو الشركة أو المنشأة العامة حيث نصت المادة ٢/ منه على ما يلي:

أ. يتم احداث المؤسسة العامة والشركة العامة والمنشأة العامة بمرسوم.

كما نصت المادة ٥/ من ذات القانون على آلية الدمج أو تغيير جهة الارتباط حيث نصت على ما يلي:

(يتم دمج المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة وإلغاؤها وتغيير جهة ارتباطها بصك مماثل لصك احداثها ويعين الصك الصادر بهذا الشأن كيفية ذلك والنتائج المترتبة عليه).

كما نصت المادة ٩/ من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ على ما يلي:

١- تحدث المحافظات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعديل بقانون.

٢- تحدث المدن وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعديل بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير وتحتفظ المدن المحدثة سابقاً بصفتها.

٣- تحدث البلديات والبلديات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعديل بقرار من الوزير بناء على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

٤- تحدث الأحياء بقرار من المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية.

ومن خلال استقراء النصوص السالفة الذكر يمكننا الخلوص إلى عدة قواعد وأصول في آلية إحداث الجهات العامة أو دمجها يمكن إجمالها بما يلي:

🔗 يجب أن ترد في بداية القانون عبارة /تُحدث/ (وزارة -هيئة- مؤسسة

شركة....) وفق الأداة القانونية التي سبق الإشارة إليها.

❁ في حال كون الجهة المحدثة ستحل محل جهة قائمة، وكذلك في حالة الدمج بين الجهات العامة، يجب أن يتضمن النص القانوني عبارة تفيد بذلك وبحلول الجهة الجديدة محل الجهة القائمة في الحقوق والالتزامات.

مثال: تحدث في الجمهورية العربية السورية هيئة عامة ذات طابع إداري..... وتحل محل الهيئة أو الجهة القائمة في مالها من حقوق وما عليها من التزامات.

❁ يُعتبر منح الشخصية الاعتبارية للجهة العامة المحدثة أحد المقومات الأساسية لتلك الجهة، ويعد من مستلزمات الشخصية الاعتبارية أيضاً منحها الاستقلال المالي والإداري، ووجود موازنة مالية مستقلة.

❁ يجب النص عند الإحداث على إلغاء الجهة السابقة أو إلغاء التشريع المتضمن إحداثها، حتى لا يكون هناك ازدواج في الإحداث، ويكون ذلك في الأحكام الختامية للتشريع.

❁ يجب الإشارة في متن التشريع المتضمن إحداث جهة جديدة إلى تنظيم أوضاع ووظائف العاملين الدائمين والمؤقتين في الجهة السابقة الملغاة، ومن مقتضى أن يستخدم الصائغ في هذا السياق النص الآتي:

**(يعد جميع العاملين الدائمين منقولين حكماً مع شواغرهم إلى الجهة المحدثة بموجب أحكام هذا القانون أو المرسوم، وبأوضاعهم وفئاتهم وأجورهم ذاتها، ويحتفظون بقدمهم المؤهل للترقية، ويستمر العاملون المندوبون والمؤقتون والموسميون بأوضاعهم الحالية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة).**

### **حالات وأمثلة تطبيقية:**

يتوجب إيراد مادة بنص المشروع تتضمن إحداث الهيئة.

المادة /2/ من المشروع عدت الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وكون المادة /70/ من المشروع قد ألغت القانون /15/ لعام 2008 المتضمن إحداث الهيئة سابقاً قد أفقد الهيئة الأساس القانوني لوجودها.

**الراي /42/ لعام 2018 قانون التطوير والاستثمار العقاري**

تمت إعادة صياغة المادة المتعلقة بإحداث هيئة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب باعتبار وجود مخالفة دستورية كونه لا يجوز إطلاق الصفة القضائية لغير الهيئات المنضوية تحت مفهوم السلطة القضائية المحددة في الدستور

### الرأي /75/ لعام 2019 المتعلق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

في حال كون الجهة المحدثة ستحل محل جهة قائمة يجب النص على ذلك النص على أن تحل نقابة الفنانين المحدثة محل النقابة القائمة.

### الرأي رقم/3/ لعام 2017

لدينا مثال تطبيقي آخر هو ما نصت عليه المادة /٢/ من القانون رقم /١١/ لعام ٢٠١٦ المتضمن إحداث هيئة التميز والإبداع والذي نص في مادته الثانية على ما يلي:  
يحدث في الجمهورية العربية السورية هيئة عامة ذات طابع علمي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري باسم "هيئة التميز والإبداع" مقرها مدينة دمشق وترتبط بوزير التعليم العالي.

كما نصت المادتين /٢٥-٢٦/ منه على ما يلي:

### المادة- ٢٥

تحل الهيئة المحدثة محل المركز والأولمبياد بكل ما لهما من حقوق وما عليهما من التزامات وتنقل اليها الأبنية والأراضي والتجهيزات والآليات والسيارات التي بعهدة كل من المركز والأولمبياد أينما كان مكانها ويتم تنظيم محاضر بالتنسيق بين الهيئة والجهات المعنية.

### المادة- ٢٦

أ- يعد العاملون في الأولمبياد والمركز منقولين حكما مع ملاكاتهم واعتماداتهم وشواغرهم إلى ملاك الهيئة بنفس أجورهم ووظائفهم ومراتبهم مع احتفاظهم بقدمهم المؤهل للترقية المقبل.  
ب- يستمر المندون والمتعاقدون في الأولمبياد والمركز في العمل في الهيئة إلى حين انتهاء مدة ندهم أو انتهاء مدة عقودهم ما لم تمدد وفق القوانين والأنظمة النافذة.

في حين نص المرسوم التشريعي رقم ١/ لعام ٢٠١٩ المتضمن إحداث هيئة جديدة تحل محل الهيئة المحدثة بموجب القانون رقم ١١/ لعام ٢٠١٦ على ما يلي:

المادة (٢)- تحدث في الجمهورية العربية السورية هيئة عامة ذات طابع علمي باسم "هيئة التميز والإبداع" تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري مقرها مدينة دمشق ، وترتبط بالوزير ، وتحل الهيئة المحدثة بموجب أحكام هذا المرسوم التشريعي محل الهيئة المحدثة بموجب القانون رقم ١١/ لعام ٢٠١٦ بكل ما لها من حقوق وما عليها من التزامات.

المادة (٣)- أ- للهيئة موازنة مستقلة بفرع خاص ملحق بموازنة التعليم العالي.

كما نصت المادة ٥١/ من المرسوم التشريعي المذكور على ما يلي:

المادة (٥١)- يُعد جميع العاملين الدائمين والقائمين على رأس عملهم في الهيئة المحدثة بموجب القانون رقم ١١/ لعام ٢٠١٦/ منقولين حكماً مع شواغرهم إلى الهيئة المحدثة بموجب هذا المرسوم التشريعي بالأوضاع والأجور والفئات ذاتها ويحتفظون بقدمهم المؤهل للترقية المقبل ، ويستمر المندوبون والمتعاقدون بأوضاعهم الحالية إلى حين انتهاء مدة ندهم أو انتهاء مدة عقودهم ما لم تمدد وفق القوانين والأنظمة النافذة.

### الأحكام المكتملة

تعد هذه الأحكام جزءاً لا يتجزأ من الصك التشريعي، وترتبط عادة بفترة زمنية بعد صدور التشريع، إذ إن عملية البناء التكويني للصك التشريعي تستلزم إحاطة الصائغ بالأحكام الرئيسة التي يتكون منها التشريع، وتحديدًا عندما يتعلق الأمر بالحفاظ على الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية والنصوص المتعلقة بنفاذ التشريع.

وسيتم تقسيم خطة البحث على النحو الآتي:

أ- الأحكام الحافظة.

ب- الأحكام الانتقالية.

ج- الأحكام الختامية.

## أ. الأحكام الحافظة:

هي الأحكام التي تحفظ استمرارية حقوق قائمة، أو واجبات مفروضة، أو تشريعات نافذة، ويمكن أن تتأثر بدخول الصك التشريعي الجديد حيز النفاذ، وتستخدم هذه الأحكام في الغالب عندما يُعدل الصك التشريعي الجديد محل الصياغة تشريعاً سابقاً أو يلغيه، على نحو يؤثر على الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية القائمة. وتتمثل أهمية الأحكام الحافظة بشكل رئيسي بضمان حماية الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية القائمة وعدم المساس بها، وذلك عن طريق مراعاة الحدود الزمنية لمشروع الصك التشريعي الجديد والحالات التي ينطبق عليها.

### - مفهوم نظرية الحقوق المكتسبة:

الحق المكتسب يعني الحفاظ على المركز القانوني الذي نجم عن تصرف قانوني معين، وهو يقوم على مبدأ مهم هو مبدأ الأمن القانوني *Sécurité juridique*، ويعد مبدأ الحق المكتسب الأرضية الفلسفية لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ عدم سريان القانون بأثر رجعي، ومن ثم فإنه يرمي إلى حماية المركز القانوني الذي تولد في الماضي، وهذا ينتج عنه حقيقة مهمة هي أن للحق المكتسب في القانون العام دوراً وقائياً؛ لأنه يؤدي دوراً هاماً في الرقابة على التصرف القانوني (ولاسيما القرارات الفردية) حتى قبل إصداره.

ومن الملاحظ أن الحق المكتسب في القانون العام يطرح على أساس عدم المساس بالتصرف الذي أنتجه، فضرورة حماية مراكز قانونية معينة تفرض عدم المساس بالأعمال المنتجة للمراكز القانونية المذكورة، ولا بد من ملاحظة أن نظرية عدم المساس بالمراكز القانونية، غير ناجمة عن قوتها الذاتية، لكنها تعد أثراً واضحاً لعدم المساس بالمراكز القانونية التي تشكلت على مر الزمن.

وبناء عليه فإنه يمكن تعريف الحق المكتسب من خلال ما سبق بأنه: وضع قانوني بموجبه تتحصن المنفعة التي حصل عليها الشخص نتيجة قانون أو قرار إداري من الإلغاء أو التعديل.

أما المراكز القانونية فيمكن تعريفها بأنها: مجموع الحقوق والالتزامات التي يتمتع بها شخص معين، وهي على نوعين:

١- مراكز قانونية نظامية: ويطلق عليها المراكز القانونية الموضوعية أو التنظيمية للدلالة على عمومية هذه المراكز، وتتميز بأن مضمونها واحد ومتجانس لجميع الأفراد الذين تتوافق فيهم الشروط القانونية المطلوبة لاكتسابها، لأن مضمون هذه المراكز محدد بإجراء قانوني عام كالقوانين والأنظمة، مثالها المركز القانوني الذي يشغله العامل أو الموظف العام، وهي محور حديثنا اليوم.

٢- مراكز قانونية فردية: يطلق عليها المراكز القانونية الشخصية للدلالة على طابعها الشخصي، وتتميز هذه المراكز بأن مضمونها يختلف من شخص لآخر، مثالها المركز القانوني الذي يتمتع به المتعاقد مع الإدارة بعقد إداري.  
أمثلة عملية:

(الموفدين ، الناجحين في المسابقات العامة ...)

### أهمية الأحكام الحافظة:

تضمن حماية حقوق الأفراد القائمة، مما يمنع التشريع محل الصياغة من التأثير عليها سلباً والتسبب بالضرر للأفراد المشمولين بأحكامه عند دخوله حيز التنفيذ، كأن يأت تشريع جديد يمنع إبرام نوع معين من أنواع العقود ويعتبر إبرامها باطل فيما لو حصل، فيجب في هذه الحالة إدراج حكم صريح بتثبيت الحقوق القائمة والتي نشأت عن هذه العقود المبرمة قبل دخول التشريع الجديد حيز التنفيذ، دون الحاجة إلى الدخول في تأويل وتفسير مبدأ عدم رجعية القوانين.

### تطبيقات عملية:

يتعين مراعاة أوضاع العاملين القائمة في إحدى الجهات عند إحداث جهة جديدة محلها، أو النص على بقاء سريان نظام عقود معين على العقود السابقة لتنفيذ النظام الجديد عند إحداث نظام عقود جديد يحل محل النظام السابق.

من ذلك ما نص عليه القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ في المادة /١٥٨/ التي جاء فيها ما يلي: "تبقى الأنظمة الصحية النافذة سارية المفعول إلى أن يوضع قانون الضمان الصحي موضع التنفيذ".

أيضاً المادة /١٥٣/ من ذات القانون والتي نصت على ما يلي:



(يبقى الوكلاء المعينون قبل تاريخ نفاذ هذا القانون، خاضعين للأحكام الناظمة للتعين بالوكالة المعمول بها قبل نفاذه بما فيها جواز التثبيت).

ومن ذلك أيضاً ما نص عليه نظام العقود الموحد الصادر بالقانون رقم ٥١/ لعام ٢٠٠٤، ولا سيما المادة ٥/ التي جاء فيها: "لا تطبق أحكام هذا النظام على التعهدات التي تم الإعلان عنها أو تم التعاقد عليها قبل نفاذه".

أيضاً ما نصت عليه الفقرة ٢/ من المادة ١١/ من المرسوم التشريعي رقم ٥٩/ لعام ٢٠٠٨ المتعلق بمخالفات البنائ والتشي جاء فيها:

٢- تعالج المخالفات القابلة للتسوية المنظم بها ضبط المرتكبة بين تاريخ صدور القانون ١ لعام ٢٠٠٣ وتاريخ نفاذ هذا القانون وفقاً لأحكام القانون رقم ١ لعام ٢٠٠٣ وتعليماته التنفيذية.

## ب. الأحكام الانتقالية:

هي مجموعة الأحكام التي ترمى للانتقال من التشريع النافذ القائم إلى التشريع الجديد، وهو ما يسمى (بالانتقال الانسيابي)، وتستعمل غالباً لتوفيق الأوضاع القائمة بموجب تشريع سابق مع الأوضاع الجديدة التي سيفرضها التشريع المقترح عند دخوله حيز النفاذ.

مثال على ذلك: صدور تشريع يتضمن تعديلاً في هيكلية الشركات التجارية، ففي مثل هذه الحالة من الأنسب منح مهلة زمنية للشركات القائمة لتوفيق أوضاعها مع أحكامه.

وتتمثل أهمية الأحكام الانتقالية في أنها تعطي فرصة للمخاطبين بأحكام التشريع الملغى أو المعدل لتوفيق أوضاعهم مع أحكام التشريع الجديد خلال مدة كافية قبل سريانه بحقهم، وهذا هو المكنون الأساسي للتشريع، إذ إنه وجد لينفذ ويوجد مجالاً وحيزاً ممكناً للتطبيق، وبذلك تساهم الأحكام الانتقالية في تجنب التداخل بين القوانين النافذة، وبين القوانين الجديدة الأخرى، وفي ذلك مراعاة لمبدأ الأمن القانوني الذي يقتضي عدم المباغته في سن التشريعات.

أوبمعنى آخر عدم اللجوء لمبدأ (الصدمة التشريعية) بمفهومه السلي والذي يتمثل بفرض تشريع بشكل مباغت دون أن تتم تهيئة المخاطبين بأحكامه بشكل مسبق، مما قد يؤثر بشكل أو بآخر على مفهوم الأمن أو الأمان القانوني.

إذ أنه ففي الحال هذه وإن كان المخاطب بأحكامه لم يحصل على حق مكتسب أو مركز قانوني معين بموجب التشريع السابق، إلا أنه من الممكن ونتيجة تواتر النهج على حل أو أسلوب معين في تنظيم مسألة ما، أن يكون قد استقر لدى المخاطبين بأحكامه هذا النهج وأضحى بمثابة المسلمات التي لا جدال فيها، لذا يكون من الأفضل والأولى أن يعطي التشريع الجديد الفرصة لهؤلاء بمعرفة أن هذا النهج المستقر قد أضحى محلاً للتعديل أو الإلغاء فيقومون بترتيب أوضاعهم وفق أحكام التشريع الجديد.

مثال على ذلك تعديل سن الرشد في الأحوال المدنية.

أو سن الحضانة في قانون الأحوال الشخصية.

أو تعديل الضرائب والرسوم أو شروط الترخيص في قوانين الاستثمار.

أو نظام الدورات الامتحانية لطلاب المدارس والجامعات.

### التمييز بين الأحكام الحافظة والأحكام الانتقالية:

إن العلاقة بين هذه الأحكام هي علاقة وثيقة، وتتمثل هذه العلاقة في كيفية تطبيق التشريع الجديد وآليته بشكل يراعي الأوضاع القائمة، إلا أن الفرق الجوهرى بينهما يكمن في أن الأحكام الحافظة تسعى لتثبيت أوضاع قائمة وعدم إحداث أي تغيير أو مساس بها، في حين أن الأحكام الانتقالية تسعى لإحداث هذا التغيير بهدوء وسلاسة وانسيابية، تجنباً وتحاشياً لسلبيات التغيير المفاجئ والمباغت على حقوق وأوضاع الأفراد.

### ضبط الأحكام الانتقالية:

ويمكن ضبط الأحكام الناظمة للمرحلة الانتقالية باتباع الطرق الآتية:

❁ ضبط أحكام السريان الزمني للتشريع الجديد: وهي ما تسمى بنصوص البدء التي تحدد التاريخ الذي يدخل فيه التشريع الجديد حيز التنفيذ.

❁ مراعاة مبدأ الأثر الفوري والمباشر لسريان التشريع الجديد: وهذا يقتضي عدم تطبيق مبدأ رجعية القانون إلا في حالات استثنائية تقتضي ذلك تبعاً لطبيعة الموضوع المراد تنظيمه بتشريع جديد.

### أمثلة عملية:

ولعل خير أمثلة يمكن التدليل من خلالها في هذا الإطار لتبيان مفهوم وطريقة أعمال هذه الأحكام الانتقالية ما يلي:

نص المادة /١٦٢/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ والتي جاءت تحت عنوان الباب السابع عشر أحكام انتقالية والتي نصت على ما يلي:

(يضاف إلى شروط التعيين في الفئة الرابعة بعد انقضاء مدة ست سنوات على نفاذ هذا القانون، أن يكون المرشح حائزاً على شهادة التعليم الأساسي).

وما نصت عليه المادة /٢٢٤/ من قانون الشركات السوري رقم /٢٩/ لعام ٢٠١١ والمعدل بالقانون رقم /١٠/ لعام ٢٠١٣ والتي نصت على ما يلي:

توفيق أوضاع الشركات

١- على الشركات القائمة بتاريخ نفاذ هذا المرسوم التشريعي توفيق أوضاعها وإجراء التعديلات اللازمة على عقود تأسيسها وأنظمتها الأساسية خلال سنتين من تاريخ نفاذ هذا المرسوم التشريعي.

ومن ذلك ما نصت عليه الفقرة /٧/ من المادة /٦/ من القانون رقم /٩/ لعام ٢٠١٩ والمتضمن تنمية وحماية الثروة الحيوانية والتي نصت على ما يلي:

تنظم بقرار من الوزير الحالات الآتية:

٧- تسوية أوضاع معامل الأعلاف القائمة قبل صدور هذا القانون.

## ج. الأحكام الختامية:

هي مجموعة من الأحكام العامة تذكر في نهاية الصك التشريعي، وهذه الأحكام بالرغم من أهميتها إلا أنها على الأرجح لا تتعلق بموضوع التشريع أو الأحكام الموضوعية التي يتضمنها، وإنما تتضمن: إما أحكاماً لا تتعلق بموضوعات أو مكنون التشريع الجديد، أو تتضمن إلغاء لتشريع سابق أو تعديلاً له كان يحكم سابقاً المسائل التي تم تنظيمها في التشريع الجديد، أو تتضمن النص على الجهة المختصة بإصدار التعليمات التنفيذية اللازمة لتطبيق التشريع الجديد إن كان هناك حاجة لها، أو أي أحكام أخرى لم يتمكن الصانع من إيرادها تحت عنوان أحد أبواب أو فصول التشريع لعدم تعلق حكمها بمضمون أحد هذه الأبواب أو الفصل. وعليه سنعرض لأهم ما تتضمنه الأحكام الختامية على النحو الآتي:

### ١- الإلغاءات:

تأتي نصوص الإلغاء عادة للنص على إلغاء قانون سابق لإحلال القانون الجديد بدلاً منه، أو للنص على إلغاء أحكام معينة في قوانين نافذة لتعارضها مع أحكام الصك التشريعي الجديد، أو قد تأتي بعبارة عامة تنص على إلغاء كل حكم يتعارض مع أحكام التشريع الجديد، والحالة الأخيرة غير مستحبة في أصول الصياغة التشريعية.

وللإلغاء التشريعي نوعان:

❖ الإلغاء الصريح: ويكون عندما ينص التشريع الجديد صراحة على إلغاء تشريع معمول به، مع تحديد نوع الإلغاء فيما إذا كان إلغاءً كلياً للتشريع، أو جزئياً يقتصر على بعض أحكامه.

مثال على ذلك: يلغى القانون رقم // تاريخ // .

❖ الإلغاء الضمني: ويكون ذلك إذا تضمن التشريع الجديد نصوصاً تتعارض مع قانون نافذ، أو أعاد التشريع الجديد تنظيم موضوع سبق أن قرر قواعده القانون النافذ.

ومن الناحية العملية، قد لا يحتاج المشرع إلى إيراد هذا النص في جميع القوانين الجديدة، وذلك إعمالاً لقاعدة ((اللاحق ينسخ السابق))، وهي قاعدة مستقرة لا تحتاج إلى توكيد في نص خاص.

مثال على ذلك: أن ينص التشريع الجديد على رفع قيمة الضرائب والرسوم، ففي هذه الحالة تعد جميع النصوص السابقة ملغاة ضمناً، ويكون من المتعين تطبيق قيمة الضرائب والرسوم المنصوص عليها في التشريع الجديد، وهو ما يعرف بحالة الإلغاء الضمني للتشريع، وأنه من الأصوب أن ينص على الإلغاء الصريح للتشريع المراد إلغاؤه.

وإن نوعي الإلغاء السالف ذكرهما يمكن التمثيل لهما بما نصت عليه المادة ٢/ من القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٨٤/ لعام ١٩٤٩ والتي نصت على ما يلي:

(لا يجوز إلغاء نص تشريعي إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء، أو يشتمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم، أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع).

فهذه المادة قد حددت بشكل جلي حالات إلغاء التشريع سواء كانت إلغاء صريحاً أو ضمناً.

وقد تستخدم عبارة: (تلغى جميع الأحكام المخالفة لأحكام هذا القانون، أو تعد جميع الأحكام المخالفة لأحكام هذا القانون معدلة حكماً بما يتوافق مع التشريع الجديد)، وهي عبارة غير محبذة في أصول الصياغة التشريعية، وهي تخلق ما تسمى حالة **(الإلغاء الأعمى)**، باعتبار أن هذا الأمر يتطلب بحث جميع المعنيين بتطبيق القانون في جميع الأحكام المخالفة للتشريع الجديد، وهو أمر قد يخلق تشتتاً في التشريع، ويفتح مجالاً واسعاً في التفسير والتأويل، إذ إن من الأجدر للصانع أن يحدد القوانين أو النصوص الملغاة بموجب الصك التشريعي الجديد بوضوح.

٢- إصدار التعليمات التنفيذية اللازمة لتطبيق الصك التشريعي، ووضعه

موضع التنفيذ:

المشرع يضع عادةً القواعد العامة المجردة، ويترك القواعد التفصيلية التي تعنى بالتطبيق إلى السلطة التنفيذية اللازمة لتطبيق أحكام التشريع ووضعه موضع التنفيذ.

وعموماً يحدد المشرع الجهة التي ستصدر التعليمات التنفيذية، وأحياناً يحدد الوقت الذي يجب أن تصدر التعليمات التنفيذية خلاله.

ومن الأفضل أن ترافق التعليمات التنفيذية مشروع الصك حتى يستبين للسلطة التشريعية إجراءات وضع هذا الصك موضع التنفيذ بما يضمن تحقيق الغاية من إصداره.

وإن الضوابط الأساسية في إصدار التعليمات التنفيذية تكمن في أن تلتزم التعليمات التنفيذية بحدود التشريع المنظمة لتطبيقه، فلا يجوز أن تتضمن إلغاء حكم من أحكامه أو تعطيلاً له لأنها تكون بذلك قد خالفت مبدأ تدرج القواعد القانونية، أو أن تتضمن أحكاماً أو شروطاً جديدة لم ينص عليها التشريع أو لم تتطلبها أحكامه، لأنها بذلك قد تكون لجأت إلى حالة مغالطة في تفسير النص تسمى حالة التفسير بالإضافة وهي غير جائزة طبقاً لقواعد التفسير المستخدمة عند تفسير النص القانوني ما لم تستند إلى تفويض تشريعي خاص يجيز لها ذلك، وأساس ذلك مرده إلى آثار تطبيق مبدأ فصل السلطات إذ إنه من المعلوم أن عملية إقرار القوانين والمراسيم هي من اختصاص السلطة التشريعية، وبالتالي فإن أي عملية إضافة على هذه القوانين من قبل السلطة التنفيذية، دون تفويض تشريعي صريح من قبل السلطة التشريعية يعد اعتداء على اختصاص هذه السلطة من قبل السلطة التنفيذية.

٣- الأحكام التي لم يتمكن الصانع من إيرادها أو ذكرها في أي باب أو فصل من الصك التشريعي.

### أمثلة عملية:

يمكن التمثيل لهذه الأحكام في العديد والكثير من نصوص التشريع السوري وما أكثرها من ذلك:

- ما نصت عليه المادة /١٦٤/ من القانون الأساسي رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ والتي جاء فيها:

يلغى القانون رقم /١/ لعام ١٩٨٥ (حالة الإلغاء الصريح)

- ما نصت عليه المادة /١٦٠/ من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ والتي تضمنت:

تعتبر جميع القوانين والانظمة النافذة المخالفة لاحكام هذا القانون معدلة حكما. حالة (الإلغاء أو التعديل الحكي).

- ما نصت عليه الفقرة ب من المادة /٢٧٩/ من قانون العمل رقم /١٧/ لعام ٢٠١٠ والتي جاء فيها:

ب- يصدر الوزير القرارات النازمة لأحكام هذا القانون خلال ثلاثة أشهر من تاريخ صدوره. (حالة النص على التعليمات التنفيذية مع المدة الزمنية التي يجب أن تصدر خلالها).

- ما نصت عليه المادة /٥٠/ من المرسوم التشريعي رقم /١/ لعام ٢٠١٩

يحدد الأجر الذي يتم حساب تعويضات الإيفاد على أساسه بالنسبة للطلاب على أساس أجر بدء التعيين بالنسبة لحملة الشهادة الثانوية العامة. (حكم لم يتمكن الصائغ من إيرادها أو ذكرها في أي باب أو فصل من الصك التشريعي).

تطبيقات عملية:

الأحكام الختامية التي تذكر في نهاية الصك التشريعي ومن جملة ما تتضمنه ما يتعلق بإصدار التعليمات التنفيذية اللازمة لتطبيق الصك التشريعي ووضعه موضع التنفيذ، وإن الضوابط الأساسية في إصدار التعليمات التنفيذية تكمن في أن تلتزم التعليمات التنفيذية بحدود التشريع المنظمة لتطبيقه، فلا يجوز أن تتضمن إلغاء حكم من أحكامه أو تعطيلاً له، وأن تتضمن أحكاماً أو شروطاً جديدة لم ينص عليها التشريع أو لم تتطلبها أحكامه.

ما تضمنته التعليمات التنفيذية لمشروع الصك التشريعي من إضافات وشروط جديدة

**الرأي /42/ لعام 2018 قانون التطوير والاستثمار العقاري**

ذكر الالغاءات في الأحكام الختامية بشكل محدد لا يدعو إلى التشتت والبحث

حذف عبارة تلغى جميع الأحكام المخالفة أو تعدد التشريعات المخالفة معدلة حكماً بما يتوافق والتشريع الجديد والأجدر ذكر هذه النصوص بوضوح

**الرأي رقم/14/ لعام 2018 والرأي رقم/15/ لعام 2018 والرأي رقم/16/ لعام 2018**

الأحكام الختامية التي تذكر في نهاية الصك التشريعي ومن جملة ما تتضمنه ما يتعلق بالإلغاء إما الصريح أو الضمني

مشروع الصك التشريعي المتضمن تعديل بعض مواد نظام العقود الموحد يتطلب إضافة مادة ختامية تسبق مادة النشر تتضمن "لا يطبق أحكام هذا الصك على التعهدات التي تم الإعلان عنها أو التعاقد عليها قبل نفاذه" وبالتالي لا ضرورة لإعطاء مهلة لسريان الأحكام الجديدة طالما تم استثناء التعهدات المعلن عنها أو المتعاقد عليها قبل نفاذه

**الرأي /٣٥/ لعام ٢٠١٨ المتعلق بتعديل مواد نظام العقود الموحد**

ينبغي إضافة مادة تتضمن إلغاء المرسوم التشريعي رقم /143/ لعام 1966

**الرأي /٦٦/ لعام ٢٠١٩ المتضمن إحداث وزارة التعليم العالي والبحث العلمي**

#### **د. نفاذ التشريع (النشر):**

يصدر التشريع ليطبَّق، ولكن تطبيقه يستدعي علم المعنيين أو المخاطبين به، ولما كان التبليغ في مثل هذه الحالات أمراً متعذراً، فقد توجه المشرع إلى استخدام وسيلة النشر في الجريدة الرسمية بوصفها طريقة أساسية لضمان علم الكافة به. فالنشر هو إجراء يُقصد به إعلام الناس بأحكام التشريع، وتحديد موعد العمل به، ولا يكفي الإصدار لتمام نفاذ القانون، بل يجب كذلك أن يُنشر، ذلك لأن إلزام الناس بالقواعد القانونية يقتضي علمهم بها حتى يوجهوا سلوكهم ويرتبوا أوضاعهم وفق مقتضاها.



ونظراً إلى تعذر إعلان القانون لكل الناس كما سبق ذكره، فقد اكتفى المشرع في هذا الشأن من حيث المبدأ بأن هيا وسيلةً معينة للعلم به، وهي النشر، وهذه الوسيلة هي التي يُعتمد عليها في تمام نفاذ القانون، وذلك إعمالاً وتطبيقاً لقاعدة: (لا جهل في القانون).

فالعلم بأحكام القانون بعد نشره (على خلاف باقي العلوم) هو أمر مفترض ومطلوب من كل المخاطبين بأحكامه، فلا يستطيع أحد أن يحتج أو يدفع بعد علمه بأحكام القانون بعد أن تم نشره وفقاً للأصول، ومن هنا تأتي أهمية النشر في نفي مبدأ الجهالة عن كافة المخاطبين بأحكامه.

ولا بد من الإشارة في هذا الصدد إلى أن عملية النشر في التشريع السوري نظمها قانون النشر رقم ٥/ لعام ٢٠٠٤، الذي حدد في المادة ٢/ منه ما يتعين نشره في الجريدة الرسمية وعلى رأسها التشريعات.

فما هو الأساس القانوني لعملية النشر، ومتى تبدأ التشريعات كمبدأ عام في

السيان في مواجهة المخاطبين بأحكام التشريع؟

نصت المادة ٢/ من قانون النشر المذكور على ما يلي:

ينشر في الجريدة الرسمية:

١- القوانين والمراسيم التشريعية.

٢- المراسيم المتعلقة بتأليف الحكومة واستقالتها وتعيين الوزراء واستقالتهم.

٣- المراسيم والقرارات التنظيمية.

٤- القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء والتي يرى وجوب نشرها في الجريدة الرسمية

٥- النصوص التفسيرية للقوانين والانظمة.

٦- مذكرات مجلس الشعب.

٧- ما يرى رئيس مجلس الوزراء وجوب نشره في الجريدة الرسمية.

٨- المراسيم والقرارات المتضمنة السماح للشركات المساهمة السورية بالعمل وتصديق نظامها الداخلي الاساسي والتعديلات الطارئة على هذا النظام من النص الكامل لملاحق هذه المراسيم والقرارات.

٩-براءات الاختراع والعلامات الفارقة التجارية والصناعية وجميع قيود انتقالها والتفرغ عنها.

١٠-تسجيل الشركات الاجنبية والتصريح بالتعديلات الطارئة بعد التسجيل.

١١- المراسيم المتضمنة تصديق عقود او اتفاقيات تكون الحكومة طرفا فيها مع النص الكامل لهذه العقود او الاتفاقيات وجميع التعديلات التي تطرا عليها.  
١٢- اراء الجمعية العمومية لمجلس الدولة.

١٣- ما تنص التشريعات النافذة على وجوب نشره، مثل قرارات الحجر.

إضافة إلى بعض القرارات الأخرى التي نص عليها قانون النشر في باقي المواد القانونية منه.

يستبان لنا من خلال ما سبق أنواع الصكوك التشريعية والقرارات التنظيمية التي يتعين نشرها في الجريدة الرسمية، وتتعدد الغايات التي تستهدفها عملية النشر بدءاً من نفي الجهالة لدى المخاطبين بأحكام التشريع، وانتهاء بتوفير الضمانات للمواطنين عن طريق إعلامهم ببعض القرارات التي قد تمس مصالحهم.

-متى تبدأ عملية النفاذ للتشريعات التي تم نشرها؟

يتعين علينا التمييز بين عدة أحكام وذلك تبعاً لطبيعة وموضوع التشريع الذي تم نشره في الجريدة الرسمية، وذلك على النحو الآتي:

المادة:5

الفصل الثاني: تاريخ بدء نفاذ العمل بالصكوك القانونية الخاضعة للنشر في الجريدة الرسمية:

أ- تعتبر القوانين والمراسيم التشريعية والمراسيم التي لها علاقة بالادارة العامة المتضمنة نظاماً عاماً نافذة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية ما لم يرد نص يخالف ذلك.

هـ-تعتبر البلاغات والتعليمات المتعلقة بتطبيق القوانين والانظمة نافذة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية ما لم يرد نص على خلاف ذلك.

#### المادة:7

فيما عدا الحالات التي نص عليها هذا القانون خلافا لما سيأتي فإن القوانين والمراسيم التشريعية والمراسيم والقرارات التنظيمية تصبح نافذة المفعول إجبارياً في محافظة دمشق من تاريخ استلام الجريدة الرسمية من قبل رئاسة ديوان مجلس الوزراء، وفي جميع المحافظات السورية الأخرى من تاريخ استلام الجريدة الرسمية من قبل رئاسة ديوان المحافظة، ويؤيد هذا التاريخ عند وصول الجريدة الرسمية بشرح يدون في سجل نشرات الجريدة الرسمية وفي النسخة المخصصة لديوان الجهة ذات العلاقة به ويوقع على هذين الشرحين من قبل رئيس الديوان.

هنا تثير هذه الحالة إشكالية معينة وهي في حالة إضافة عبارة (ويعتبر هذا التشريع نافذاً اعتباراً من تاريخ صدوره)، إذ كما تفيد هذه المادة فإن القوانين والمراسيم التشريعية والمراسيم والقرارات التنظيمية تصبح نافذة المفعول إجبارياً في محافظة دمشق من تاريخ استلام الجريدة الرسمية من قبل رئاسة ديوان مجلس الوزراء، وفي جميع المحافظات السورية الأخرى من تاريخ استلام الجريدة الرسمية من قبل رئاسة ديوان المحافظة، وعليه فإن ذكر العبارة المذكورة بعد عبارة ينشر في الجريدة الرسمية سيؤدي إلى نفاذ التشريع في حق المخاطبين بأحكامه حتى قبل نشره في الجريدة الرسمية، أي حتى قبل ثبوت علمهم المفترض بأحكامه.

ولنفاذ التشريع ونشره صور عديدة:

❁ فقد ينص المشرع على نفاذ التشريع بتاريخ صدوره أو نشره.

ومثال ذلك عبارة: (ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، أو ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعد نافذاً من تاريخ صدوره).

❁ وقد ينص المشرع على نفاذ التشريع بتاريخ لاحق يحدد في مادة النشر.

❁ وقد ينص المشرع على نفاذ التشريع بأثر رجعي في بعض الحالات الاستثنائية

إذا كانت طبيعة الموضوع الذي ينظمه التشريع تستدعي ذلك، طبعاً

باستثناء القوانين الجزائية والتي حظر الدستور السوري سريانها بأثر رجعي.

ويجب على الصانغ التعامل مع مسألة نفاذ التشريع وفقاً للأحكام التي سبق ذكرها وبحسب الحالة.

### تطبيقات عملية:

يصدر التشريع ليطبَّق، ولكن تطبيقه يستدعي علم المعنيين أو المخاطبين به من خلال استخدام وسيلة النشر في الجريدة الرسمية بوصفها طريقة أساسية لضمان علم الكافة به، مع الإشارة في هذا الصدد إلى أن عملية النشر في التشريع السوري نظمها قانون النشر رقم 5/ لعام 2004، الذي حدد في المادة 2/ منه ما يتعين نشره في الجريدة الرسمية وعلى رأسها التشريعات.

لنفاذ التشريع ونشره صور عديدة:

(نفاذ التشريع بتاريخ صدوره أو نشره، نفاذ التشريع بتاريخ لاحق يحدد في مادة النشر، نفاذ التشريع بأثر رجعي في بعض الحالات الاستثنائية)

وفي حال كان مشروع الصك التشريعي يتضمن فرض عقوبات فإنه يكون من المتعين أن يكون نفاذه اعتباراً من تاريخ نشره وليس من تاريخ الصدور وذلك لتحقيق العلم والمعرفة بمضمونه.

مشروع الصك جعل نفاذه بتاريخ سابق لصدوره بحيث يطبق على المشمولين بأحكامه اعتباراً من تاريخ 15/3/2011.

الرأي 57/ لعام 2018 تعديل قانون السير والمركبات رقم 31/ لعام 2004

الرأي 23/ لعام 2018 تعديل القانون المتضمن إحداث صندوق الصمان الصحي لمتقاعدي الجيش



### أسئلة عملية حول الحقبة التدريبية

س ١: ما هي الأدوات التشريعية لإحداث الجهات العامة والشركات والمؤسسات العامة و وحدات الإدارة المحلية؟

س ٢: ما هو مناظ استخدام الأحكام الحافظة؟

س ٣: ما هو مفهوم الحق المكتسب وشروطه؟

س ٤: ما هو مفهوم المركز القانوني وشروطه؟

س٥: ماهو مفهوم الأحكام الانتقالية وما الغاية منها؟

س٦: ماهي الغاية الوظيفية من التعليمات التنفيذية وما هي ضوابط توافقها مع التشريع؟

س٧: ماهي آلية الإلغاء الكلي أو الجزئي للتشريع؟

س٨: ماهي قواعد النشر في الجريدة الرسمية وآلية نفاذ التشريع؟