الصكوك التشريعية
وقواعد صياغتها

إعداد طالب الدكتوراه: **إشراف:**

طارق سعيد* **الأستاذ الدكتور: يوسف شباط****

المشرف المشارك

الدكتور: خالد المحمد***

الملخص

إذا كان الصك التشريعي يُصاغ ليعالج أمور حالية أو مستقبلية، فإن ذلك يولّد الثقة في قوانين الدولة، إلا أن هذه الثقة لا تكتمل إلا إذا تحقق مع الصك التشريعي استقرار للمراكز القانونية التي من السهل تحقيقها إذا ما تمّ الاهتمام بالصياغة التشريعية، التي تُعدّ عنصراً هاماً من عناصر القاعدة القانونية، والتي يتوقف نجاحها على دقة الصياغة ومدى ملاءمة أدواتها واختيار التعبير الفني والواقعي للوصول إلى تشريع متطور سهل الفهم والتطبيق ومنسجم مع التشريعات الأخرى، سعياً لتحقيق الغاية المنشودة من التشريع.

* قسم القانون العام – جامعة دمشق–كلية الحقوق.

** أستاذ مساعد– قسم القانون العام – جامعة دمشق–كلية الحقوق.

*** مدرّس- قسم القانون العام – جامعة دمشق–كلية الحقوق.

Legislative instruments And rules for their drafting

Student preparation: **Supervisor:**
Tareq Saeed* **Prof.Dr:**
Youssef Shabat
Associate Supervisor:
Dr. Khaled Al-Muhammad

Summary

If the legislative instrument was drafted to deal with current or future matters, then this would generate confidence in the state's laws. However, this trust is not complete unless with the legislative instrument stabilization of the legal positions that can be achieved if attention is paid to the legislative drafting, which is an important element of Elements of the legal base, the success of which depends on the accuracy of the drafting, the appropriateness of its tools, and the choice of artistic and realistic expression, in order to reach advanced legislation that is easy to understand and apply and is consistent with other legislation, in order to achieve the desired goal of the legislation.

*Damascus University- Collage of rights.

المقدمة:

تكتسب الصياغة التشريعية أهمية متزايدة في مجال الدراسات القانونية، سواءً من ناحية فهم عملية إنشاء القاعدة القانونية أو من ناحية تطبيقها على يد المشتغلين في القانون، بل إن الصياغة التشريعية غدت مادةً تُدرّس في العديد من كليات القانون بهدف إحاطة طلبة القانون بهذا العلم ووقوفهم على قواعده مما يسهم إلى حد بعيد في إيجاد الصائغ القانوني الجيد.

وتحرِص الدول ومنها سورية على إسناد مهمة صياغة التشريعات وتدقيقها بجهاز تتوافر لديه الإمكانيات الفنية والمعرفة القانونية والخبرة اللازمة للصياغة التشريعية، بالإضافة إلى ما يحققه ذلك من فائدة تتمثّل في مراعاة وحدة التشريع وتوحيد أسسه وتوحيد مصطلحاته وتعابيره.

إذ عمدت سورية مؤخراً إلى إعداد دليل استرشاداي [1] لصياغة التشريعات انطلاقاً من تعدد الجهات المعنية بصياغة التشريع وعدم وجود أحكام موحّدة تنظّم عملها، وقد كان مجلس الدولة السوري سبّاقاً في هذا المجال من خلال تشكيل مكتب لصياغة التشريعات [2].

---

[1] – تمّ تشكيل لجنة مؤلفة من عدد من أساتذة القانون ضمّت قضاة ومختصين بالشؤون القانونية، وقد خلصت هذه اللجنة إلى إعداد دليل استرشادي للصياغة التشريعية صدر في شهر أيار من عام 2019.

[2]– نصّت المادة رقم /72/ من قانون مجلس الدولة رقم /32/ لعام2019 على " 1 – يشكل في القسم الاستشاري لمجلس الدولة مكتب لصياغة مشروعات الصكوك التشريعية لمختلف الجهات العامة في الدولة والمنظمات الشعبية ويرتبط برئيس المجلس .

2 – يتألف المكتب من عدد من قضاة المجلس لا تقل وظيفتهم عن نائب من الدرجة الأولى وبرئاسة مستشار.

3 – للمكتب أن يستعين بمن يراه مناسباً من الاختصاصيين والخبراء من خارج المجلس " .

كما نصت المادة رقم /73/ من هذا القانون على " يختص المكتب وحده دون غيره بمراجعة وضبط صياغة مشروعات الصكوك التشريعية التي تحال له من رئاسة الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئاسة مجلس الوزراء ".

إشكالية البحث:

تبرز مشكلة البحث في الواقع التشريعي الموجود في سورية الذي يعاني من مشاكل وعيوب متعددة، ولعلّ الأسباب المؤدية لذلك كثيرة، لكن أهم هذه الأسباب هو تعدد الجهات المعنية بالصياغة التشريعية، إضافة إلى عدم وجود ضوابط واضحة ومستقرة تحكم هذه العملية.

أهدف البحث:

يهدف هذا البحث إلى استجلاء الجوانب المختلفة للصياغة التشريعية وإرساءها ضمن دراسة علمية، تسهّل على الدارسين والباحثين والمشتغلين بالقانون الإحاطة بها، خصوصاً إذا ما أخذنا بالحسبان ندرة الدراسات حول هذا الموضوع، كما يهدف البحث إلى الإضاءة ولو بشكل مبسّط على الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية في سورية.

خطة البحث:

سيتم تقسيم هذا البحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول منه التعريف بالنص التشريعي وبيان مفهوم الصياغة التشريعية، بينما سنتناول في المطلب الثاني قواعد صياغة الصك التشريعي.

الخاتمة:

تتضمن النتائج والتوصيات.

المطلب الأول: التعريف بالنص التشريعي وصياغته:

إذا كان لصياغة النص التشريعي قواعد وأصول فإن الإحاطة بهذه القواعد والأصول يحتم الإحاطة بدايةً بمدلول مصطلح النص التشريعي وصياغته، وهذا ما سنتناوله من خلال التعريف بالنص التشريعي (الفرع الأول)، ومن ثم نوضّح صياغة النص التشريعي (الفرع الثاني) وفقاً لما هو آتي:

الفرع الأول– التعريف بالنص التشريعي:

تحظى دراسة النص التشريعي بأهمية كبيرة في أوساط الدراسات القانونية والاجتماعية بوصفه شكلاً من أشكال التواصل بين كافة أفراد المجتمع، ولما له من تأثير كبير في توجيه سلوك الناس، كما أنّ النص التشريعي يرتبط بالقاعدة القانونية بحسبان أنّ الحديث عن النص التشريعي لا بد وأن يتناول الحديث عن القاعدة القانونية كما سيأتي بيانه.

أولاً: المقصود بالنص التشريعي: على الرغم من تعامل القانونيين دائماً مع النصوص إلا أنه قليلاً ما نجد تعريفاً للنص في دراساتهم ومؤلفاتهم، وقد ذهب البعض في تعريفه للنص التشريعي على أنه: القالب اللغوي الذي تُقدّم به القاعدة القانونية التي تعد الفكرة المنظّمة لوضع معين، والنص هو اللغة التي تَعبر من خلالها الفكرة إلى عالم الوجود القانوني، فاللغة هي أداة التعبير عن الفكرة القانونية كما تكوّنت لدى المشرّع [1].

إلا أنه كثيراً ما يتم الاستعاضة عن النص التشريعي من خلال التطرّق إلى تعريف القاعدة القانونية وبيان خصائصها ونطاق أعمالها وأوجه التمييز بينها وبين القواعد الاجتماعية الأخرى، وتصاغ القواعد القانونية على هيئة نصوص، ومن ثم فإن الحديث عن فحوى النص التشريعي هو حديث عن القاعدة القانونية، والحديث عن خصائص القاعدة القانونية هو حديث عن خصائص النص التشريعي الذي يتضمن مبادئ عامة [2].

ثانياً: علاقة النص التشريعي بالقاعدة القانونية: تقول القاعدة اللاتينية: حيثما يوجد المجتمع يوجد القانون، ذلك أنّ الإنسان كائن اجتماعي لا يعيش إلا في مجتمع منذ ولادته، وبتعايشه مع الغير تنشأ علاقات لا بد من تنظيمها، إذ أنّ العيش في مجتمع

---

[1] – د .مصطفى الموجي ، القاعدة القانونية في القانون المدني ، بدون رقم طبعة ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص54.

[2] – د. سعيد أحمد بيومي، لغة القانون ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، 2010، ص27.

يُحتّم وضع قواعد تحد من حريات الأفراد ورغباتهم المطلقة وتعمل على التوفيق بين المصالح المتضاربة.

فالقانون هو مجموعة النصوص التي تنظم العلاقات في المجتمع، وهو يُترجم بصيغة أوامر اجتماعية التصورات الفلسفية والإنسانية الأكثر قبولاً من المجتمع والتطلعات الأخلاقية والاقتصادية التي ينشدها مجموع أفراد المجتمع [1] ، وبهذا التعبير فإن للقانون مفهوم ضيق يُشير إلى القواعد القانونية الصادرة عن سلطة مختصة في الدولة، ومفهوم واسع يُقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تنظّم سلوك الأفراد في المجتمع ويترتّب على مخالفتها جزاءات تُفرض من قِبل السلطات العامة [2] .

وتبرز العلاقة بين القواعد القانونية والنصوص التشريعية في العديد من النقاط لعلّ أهمها:

1 – أنّ مصادر القواعد القانونية متعددة فهنالك القواعد التي ترجع في مصدرها إلى التشريع، ومنها ما يرجع إلى العرف، ومنها يرجع إلى مبادئ الشريعة الإسلامية ومنها إلى قواعد العدالة، بخلاف النصوص التشريعية التي يُعدّ التشريع مصدرها الوحيد كونها نصوص رسمية صادرة من سلطة مختصة.

2 –قد يحتوي النص التشريعي على قاعدة قانونية واحدة، وقد يحتوي النص على أكثر من قاعدة قانونية كما هو الحال بالنسبة للعامل الذي يرغب بالاستقالة، إذ أن النص التشريعي أوجب على العامل التقيد بأكثر من قاعدة قانونية انطلاقاً من تقديم طلب خطي إلى المرجع المختص بالإعفاء من الخدمة وقبول هذا الطلب من عدمه وصولاً لإصدار القرار المطلوب أو عدم الموافقة نهائياً على هذا الطلب [3].

---

[1] – د. عبدالله طلبة ، القانون الاداري " الرقابة على أعمال الإدارة – القضاء الإداري " ، بدون رقم طبعة، منشورات جامعة دمشق – كلية الحقوق ، 2011 ،ص 7 .

[2] – د. محمد عبدالله ، د. محمد حاتم البيات ، د. عماد قطان ، مدخل إلى علم القانون ، بدون رقم طبعة،منشورات جامعة دمشق – كلية الحقوق،2005 ،ص3.

[3]– المادة رقم /133/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم /50/ لعام 2004 .

3 –كما أنّ القاعدة القانونية قد تتوزع على أكثر من نص تشريعي، ومثال ذلك جرم ترك العمل الذي نظّمه قانون العقوبات السوري الذي نصّ على أن يعاقب بالحبس من ثلاث سنوات الى خمس سنوات وبغرامة لا تقل عن الراتب الشهري مع التعويضات لمدة سنة كاملة كل من ترك عمله أو انقطع عنه من العاملين في الوزارات أو الإدارات ... الخ، وذلك في الوقت الذي كان فيه نظام العاملين الأساسي في الدولة هو المرجع الرئيسي في تحديد الحالات التي يُعدّ فيها العامل بحكم المستقيل بشكل مفصّل وواضح [1].

الفرع الثاني– مفهوم الصياغة التشريعية:

إذا كانت السياسة التشريعية تتألف من شقين أولهما معرفة وقائع الحياة ومقتضياتها، وثانيهما وضع أنسب القواعد القانونية لمجابهة هذه الوقائع وإشباع تلك الحاجات والمقتضيات، فإن الشق الأول يمثّل الطابع العلمي للسياسة التشريعية الذي لا يكون لصناعة القاعدة القانونية دور بارز فيه لأنه يتعلق بمحتوى القاعدة القانونية ولا يمس المظهر الخارجي لها، بخلاف الشق الأخر الذي يمثّل الطابع العملي والفني للسياسة التشريعية الذي يُعنى بالمظهر الخارجي للقاعدة القانونية، فالقاعدة القانونية جوهر وشكل، أما الجوهر فهو المحتوى الذي تشتمل عليه هذه القاعدة من وقائع الحياة الاجتماعية، وأما الشكل فهو الصورة التي أعطاها المشرّع لهذا الجوهر حتى يصبح صالحاً للتطبيق [2] .

فصناعة القاعدة القانونية تتمثّل في إخراج هذا المضمون إلى حيز العمل من خلال الوسائل الفنية اللازمة لإنشاء القاعدة القانونية والتعبير عنها، وتسمى بأساليب صناعة أو صياغة التشريع التي سوف ندرس تعريفها وخصائصها وفق ما هو آتي:

---

[1] – راجع في ذلك المادة رقم/364 مكرر/ من المرسوم التشريعي رقم /148/ لعام 1949 وتعديلاته إضافة إلى المادة رقم/ 135/ من القانون /50/ لعام 2004.

[2]– د. حسن علي الذنون، فلسفة القانون ، الطبعة الأولى ، مطبعة العاني ، بغداد ،1975، ص245.

أولاً: تعريف الصياغة التشريعية: تُعدّ الصياغة التشريعية عنصراً هاماً من عناصر تكوين القاعدة القانونية، فهي التي تخرجها إلى حيز الوجود ويتوقف نجاح تلك القاعدة على دقة الصياغة ومدى ملاءمة أدواتها، لهذا ينبغي مراعاة الدقة في صياغة القاعدة التشريعية من خلال اختيار التعبير الفني العملي وأفضل الأدوات لتحقيق الغاية المقصودة منها [1].

والصياغة التشريعية هي بمثابة تحويل المادة الأولية التي يتكوّن منها القانون إلى قواعد عملية صالحة للتطبيق الفعلي على نحو يحقق الغاية التي يفصح عنها جوهرها، ويتم ذلك عن طريق اختيار الوسائل والأدوات الكفيلة بالترجمة الصادقة لمضمون القاعدة وإعطائها الشكل العملي الذي تصلح به للتطبيق [2] .

فالصياغة التشريعية هي مجموعة الوسائل والقواعد المستخدمة لصياغة الأفكار القانونية التي تهدف بالدرجة الأساسية للوصول إلى تشريع متطوّر يمتاز بالوضوح في نصوصه والدقة في أحكامه، وأن يكون منسجماً وغير متعارض مع التشريعات القانونية الأخرى، بحيث يكون التشريع قابلاً للفهم والتطبيق [3].

كما يمكن تعريفها بأنها عبارة عن عملية ضبط الأفكار في عبارات محكمة موجزة وسليمة كي تكون قابلة للتنفيذ بيسر وسهولة، وهي إحدى الوسائل الفنية الضرورية لإنشاء القاعدة القانونية.

---

[1] – د . ليث كمال نصراوين، دليل الصياغة التشريعية الأردني، منشور على الموقع www.arabparliamentaryinstitute.org، تاريخ الزيارة 2020/12/7م، ساعة الزيارة الساعة الثالثة عشر وعشر دقائق.

[2]– الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية في سورية ، مرجع سبق ذكره ،ص11،كما يراجع في هذا الشأن د. محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص149.

[3]– د . ليث كمال نصراوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، مايو 2017، ص 381.

ثانياً: خصائص الصياغة التشريعية: للصياغة التشريعية طبيعة مزدوجة فهي من جهة علم ومن جهة ثانية فن، فهي علم لأنها تقوم على مجموعة من النظريات والمبادئ الأساسية، وهي فن لأنها تعتمد على مهارات الصائغ [1].

فالصياغة التشريعية تقوم على استخدام المناهج والأساليب التي تمكّن قدر المستطاع من احتواء جميع الوقائع وتضمينها في النصوص التشريعية ، ذلك أنّ وقائع الحياة المتنوعة تجعل من تحديدها أمراً صعباً بخلاف أساليب الصياغة التشريعية التي تكون محدودة الإمكانيات ، مما يحتّم على الصائغ السعي لصب الوقائع وصهرها في قوالب تشريعية مع مراعاة الدقة من خلال اختيار التعبير الفني واختيار أفضل السبل والأدوات للوصول إلى الغاية من وضع التشريع، فالصياغة التشريعية السليمة هي التي يجمع فيها الصائغ بين كمال التحديد وإتقان التكييف[2] .

كما أنها الوسيلة الفنية التي تستخدم في إنشاء القواعد التشريعية، وبها يصنع المشرّع القواعد القانونية من المعطيات الطبيعية والتاريخية والعقلية للمجتمع، بحيث تكون مهمة الصائغ تحويل هذه المعطيات إلى قواعد تشريعية سهلة الفهم والتطبيق على أرض الواقع.

والصياغة التشريعية هي ليست مجرد اعتناء بالجانب الشكلي والإجرائي للنص القانوني، بل هي مكوّن هام من مكونات الحكم الرشيد بما لها من آثار على المستويات كافة الاجتماعية منها والسياسية والاقتصادية [3] .

فالصياغة هي الأداة التي تتم من خلالها تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية المرجو تحقيقها من التشريع، لذا وجب على الصائغ الإحاطة بالأهداف

---

[1]- الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية في سورية ، مرجع سبق ذكره ، ص9 .

[2]- محمود صبره، أصول الصياغة القانونية ، بدون رقم طبعة ،بدون دار نشر ، الجيزة، 2007 ،ص29.

[3]- هيثم الفقي، الصياغة القانونية ، بدون دار نشر ، بدون عام نشر ، ص7 .

والفوائد التي يسعى إلى الوصول إليها من التشريع وتنفيذها وفق القواعد الصياغية المتّبعة.

وهي إحدى مجالات التخصص القانوني التي تفترض الخبرة الميدانية والتدريب المحكم زيادة على الإلمام بالمبادئ الأساسية للتراكيب القانونية والتمكّن من القواعد اللغوية التي تُعدّ مُتطلباً أساسياً في الصياغة التشريعية على النحو الذي سنراه في المطلب الثاني من هذا البحث.

المطلب الثاني: قواعد صياغة الصك التشريعي:

يوجد مجموعة من القواعد التي يتعيّن على الصائغ مراعاتها في صياغته للنص التشريعي للوصول إلى نص مُصاغ بشكل جيد، وتحقيقاً لذلك فإنه لابد من إعمال مجموعة من الضوابط اللغوية للصياغة التي تعد المرتكز الرئيسي في صياغة الصكوك التشريعية وهذا ما سوف نتناوله وفقاً لما هو آتي:

لغة الصك التشريعي:

- الفرع الأول :

تُعدّ اللغة وعاء الأفكار القانونية وأداة التعبير عنها، ففهم التشريع والإحاطة بمعانيه وتحديد مقاصده لا يتحقق إلا بمعرفة اللغة وإتقانها، بحسبان أن القواعد التشريعية تصاغ وتفهم عن طريق اللغة [1].

وإذا كان لكل علم لغته الخاصة وتعريفاته فإن لغة القانون أيضاً لها مصطلحاتها وتعريفاتها الخاصة بها، ذلك أنّ مستويات اللغة تختلف بحسب مجال استعمالها، فإذا كانت لغة الأدب تقوم على الإيحاء والخيال فإن لغة القانون تقوم على المباشرة والوضوح والإلزام بلا حشو ولا استطراد حتى توصف بأنها لغة منضبطة محددة تبتعد عن توسعات

[1] – د . سليمان عبد العزيز العيوني، الضوابط اللغوية للصياغة القانونية، مجلة العلوم العربية، العدد التاسع والعشرون، الرياض، شوال 1434هـ، ص 209– 210 .

اللغة وتجاوزاتها ومجازاتها التي قد تدل على أكثر من معنى أو تجعل المعنى مضطرباً أو محتملاً للتأويل، مما يضفي عليها هيبة والتزاماً [1].

ولكي تكون القاعدة القانونية مفهومة يتعين خضوعها لقواعد وضوابط محددة وواضحة تتعلق بلغة التشريع التي تتميز بخصائص تنفرد بها عن سائر لغات العلوم الأخرى، ومن هذه الخصائص:

أولاً: تجنب إطالة النص التشريعي واعتماد التراكيب المتداخلة والمعقّدة، فمن المهم أن يكون النص مُصاغاً بلغة بسيطة قريبة ومألوفة من لغة تخاطب الإنسان العادي وليس فقط المختص بالقانون، وأن يقدم بأقل الكلمات والألفاظ بالشكل الذي يفهم معناه والمراد منه ولا يترك مجالاً للتفسيرات المتعارضة [2].

ثانياً: وضوح المعنى من النص التشريعي، فالصياغة الجيدة هي التي تكون واضحة المعنى وغير مبتورة ، وتكون مؤدية للغرض منها ومعبّرة عن الواقع الاجتماعي ، وقطاف ذلك الوضوح هو تحقق استقرار القاعدة التشريعية الذي هو نتاج توافق صياغة القاعدة القانونية مع الأفكار والتصورات والأغراض التي تسعى إلى تحقيقها ، فكلما كانت القاعدة واضحة في صياغتها ، غير عصية في فهمها على أي متلقي لها كلما عاشت هذه القاعدة مدةً أطول، حتى وإن تغيرت الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة بالقاعدة القانونية ،بحسبان أن تدّخل المشرّع في هذه الحالة سيكون بإجراء بعض التعديلات التي تستوجبها هذه التغييرات دون أن يمس صلب الصياغة المستقرة أو يبقي على الجزء الأكبر من هذه الصياغة[3] .

ثالثاً: تفضيل الفعل المبني للمعلوم على الفعل المبني للمجهول، إذ بهذا الأسلوب تتحدد الجهة أو الشخص المطلوب منه إتيان فعل أو تركه على وجه الدقة، فيكون

---

[1] - د. سليمان عبد العزيز العيوني ، المرجع السابق ، ص210 ، كما يراجع في هذا الشأن الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية في سورية ، مرجع سبق ذكره ، ص9

[2]- حسن الخطيب ، الصياغة القانونية والمنطق القضائي، مجلة القضاء ، العدد الأول، مصر،1977 ،ص143.

[3] - هيثم الفقي، مرجع سبق ذكره ،ص10.

الشخص الذي يؤدي الفعل في موضع الفاعل في الجملة، ويكون الشخص المتلقي في موضع المفعول فيه في الجملة [1]، وذلك كون استخدام صيغة المبني للمعلوم يُعد من المبادئ الأساسية في الصياغة التشريعية، لما يحققه في فهم أسهل للقاعدة القانونية وتحديد لأطرافها دون لبس أو غموض [2] .

رابعاً: التقارب بين الأجزاء المختلفة للجملة، كالتقارب بين الفعل والفاعل الرئيسي في الجملة وأجزاء الفعل المساعد، وتجنب الابتعاد بين هذه الأجزاء [3] .

خامساً: استخدام الصيغ الآمرة (يجب، يلزم، يحظر، لا يجوز ...) عندما تقتضي الجملة القانونية ذلك بهدف تحديد واجبات أو فرض التزامات أو حظر القيام بأعمال معينة، ويجب أن يرافق هذه الصيغ النص على الجزاءات أو العقوبات المترتبة على مخالفة هذه الصيغ، كما يمكن استخدام صيغ غير الزامية والخروج عن الأصل إذا ما كانت طبيعة النص لا تتطلب مثل هذا الإلزام [4] .

سادساً: تجنّب الدخول في التفاصيل بشكل مبالغ فيه تجنباً لإثقال النص التشريعي، والاقتصار على ما هو ضروري مع إحالة التفاصيل إلى النظام أو التعليمات.

سابعاً: استخدام صيغة الإثبات بدلاً من صيغة النفي [5]، فعلى سبيل المثال عند صياغة المادة القانونية المتعلقة بمنح العلاوة السنوية تكون الصياغة السليمة لها هي (تُمنح العلاوة السنوية للموظف عند إتمامه عامين كاملين في الوظيفة)، ولا يصح أن تصاغ بصيغة النفي كأن نقول: (لا تمنح العلاوة السنوية للموظف إلا عند إتمامه عامين كاملين في الوظيفة).

---

[1] – الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية في سورية ، مرجع سبق ذكره ،ص51.

[2] – د . ليث كمال نصراوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد الثاني، السنة الخامسة، مايو 2017، ص400.

[3] – د . خالد جمال أحمد حسن، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، مجلة القانون الكويتية العالمية، العدد الثاني، السنة الخامسة ،2017، ص170.

[4]– الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية في سورية ، مرجع سبق ذكره ،ص53.

[5]– الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية في سورية ، مرجع سبق ذكره ،ص52.

ثامناً: الحرص على استخدام المألوف من المفردات حتى ولو كانت عتيقة مادامت مشهورة وواضحة المعنى لدى المخاطبين بالنص التشريعي [1].

الفرع الثاني– تنظيم النص التشريعي :

إن العرض المحكم لنصوص التشريع يستوجب تنظيم هذه الأخيرة بشكل فني بحيث تسهّل على القارئ الرجوع إليها وفهم مضمونها، وهذا التنظيم يكون عبر تقسيم النصوص التشريعية وتصنيفها وتحقيق التتابع فيها بعد مراعاة تدرّج النصوص التشريعية المطلوب، ولتوضيح ذلك سنقسم هذا الفرع طبقا للآتي:

أولاً: تدرج النصوص التشريعية وأثرها في صياغة النص: ليست النصوص التشريعية بذات القوة القانونية وإنما تتفاوت قوتها بتفاوت السلطة التي يصدر منها النص التشريعي، وعلى العموم يتجه الفقه القانوني إلى ترتيب النصوص التشريعية بشكل هرمي، الدستور في قمة الهرم يليه التشريع العادي ثم التشريع الفرعي.

وهذا الاختلاف في القوة القانونية يحتّم على الصائغ توخيها في عدم المخالفة، بمعنى أنّ عليه مراعاة عدم وضع نص تشريعي يتعارض مع نصوص أقوى في نصها أو فحواها. وتتدرّج الصكوك التشريعية في سورية على النحو الآتي:

1- **الدستور**: هو أعلى التشريعات ولا يمكن تعديله إلا وفق إجراءات خاصة انطلاقاً من مبدأ سمو الدستور، ولا يجوز لأي تشريع آخر أن يعارضه.

2-**القانون والمرسوم التشريعي:** القانون هو التشريع الذي يقره مجلس الشعب ويُصدره رئيس الجمهورية، أما المرسوم التشريعي[2] فهو الصك الذي يُصدره رئيس الجمهورية في حالات محددة، وهو يماثل القانون في المرتبة فيمكنه تعديل القوانين، كما يمكن للقوانين أن تعدّل المراسيم التشريعية.

---

[1]– د . خالد جمال أحمد حسن، مرجع سبق ذكره، ص170.

[2] – نصت المادة رقم /55/ من الدستور السوري لعام 2012 على " يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلس الشعب على أوجه المبين في الدستور " كما نصت المادة رقم /113/ منه على " يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو اثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلاً"

3-**القرار التنظيمي:** وهو مجموعة قواعد عامة مجردة تصدر عن السلطة التنفيذية بهدف وضع التفصيلات اللازمة لوضع القانون موضع التطبيق، فإن هي صدرت عن رئيس الجمهورية سميت مرسوماً، وإذا صدرت عن مجلس الوزراء أو أحد الوزراء سميت قرارات تنظيمية [1] .

وهذا التفاوت في القوة القانونية للقواعد التشريعية يترك أثره الواضح على الصائغ من ناحية وجوب مراعاته في ألا يخالف النص الذي يضعه نصاً آخر أقوى منه، فمن يضع نصاً تشريعياً عادياً وجب عليه مراعاة أحكام الدستور، ومن يضع تشريعاً فرعياً وجب عليه مراعاة الدستور والتشريع العادي، بل حتى أنّ هذه الأخيرة تختلف قوتها باختلاف نوعها، فالنظام الذي يصدر عن مجلس الوزراء هو أقوى من التعليمات التي يصدرها الوزير وبالتالي وجب مراعاة ترتيب أنواع التشريع الفرعي أيضاً.

ثانياً: تقسيم النص التشريعي: توضع النصوص التشريعية في مجموعات تُشكّل كل منها قسماً بذاته مرتبطاً مع باقي الأقسام ويحمل كل قسم منها ما يعكس جوهر أحكامه، وتظهر الحاجة إلى التقسيم على وجه الخصوص في التشريعات الطويلة.

ووفقاً للدليل الاسترشادي لصياغة التشريعات في سورية فإن الصك التشريعي يقسم إلى أبواب، ثم تقسم الأبواب إلى فصول، والفصول إلى فروع، ثم تأتي المواد التي قد تقسم بدورها إلى فقرات، والفقرات إلى بنود، وذلك على النحو الآتي:

الأبواب: تقسم إلى فصول، وينبغي أن يعكس عنوان كل باب منها جوهر عناوين جميع الفصول التي يتضمنها.

الفصول: وتندرج تحتها فروع، وينبغي أن يعكس عنوان كل فصل منها جوهر عناوين الفروع المتفرعة منه.

الفروع: وتقسم إلى أجزاء، على أن يعكس عنوان كل فرع ما يتضمنه من أجزاء.

---

[1] - الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية في سورية، مرجع سبق ذكره ،ص10.كما يراجع في هذا الشأن د. سعيد نحيلي، د. عمار تركاوي، القانون الإداري – المبادئ العامة – بدون رقم طبعة، منشورات جامعة دمشق ،2019، ص57.

المواد: وهي صلب أحكام التشريع، وتحمل أرقاماً متسلسلة (المادة1، المادة2 ...) ويتم تقسيم المواد بحسب ما يلي:

الفقرات: وتكون في شكل حروف أبجدية وفق حساب الجمل، كل حرف بين قوسين اثنين على الشكل الآتي (أ) وهكذا (أبجد هوز حطي كلمن سعفص قرشت ثخذ ضغط).

وفي حال تجاوز عدد الفقرات في المادة عدد الأحرف الأبجدية يتم استمرار التعداد بتكرار الحرف مثل (أأ، ب ب...).

البنود: وتحمل أرقاماً متسلسلة موضوعة بين قوسين، توضع فيها الأحكام المستقلة ذاتها التي تعالج مسألة بعينها، فإذا كانت تحتوي مثلاً على أي حكم عام ينسحب على أكثر من حالة أو يشترط لانسحابه توفر عدد من الشروط فيجوز أن تقسم الى شرائح [1].

ثالثاً: تصنيف النص التشريعي وتتابعه: ويقصد بالتصنيف عملية جمع الأحكام ذات الصلة في مكان واحد داخل الباب أو الفصل أو داخل الفرع أو داخل المادة أو داخل الفقرة بحيث يمكّن قارئ التشريع من الرجوع إلى المجموعة المصنفة بسهولة.

ويعدّ العنصر الحاكم في عملية التصنيف هو وحدة الموضوع، أي أن يتناول كل جزء مستقل بذاته في مشروع القانون موضوعاً واحداً رئيسياً والموضوعات الفرعية التي تتبعه ثانياً.

كما هو في قانون العقوبات مثلاً، حيث يتم وضع الجرائم الواقعة على السلطة العامة ضمن باب واحد، ويقسم هذا الباب على فصول ليتضمن كل فصل تحته نوع معين من الجرائم. أما التتابع فيقصد به ترتيب (الأبواب والفصول والفروع والمواد والفقرات والبنود) ضمن مشروع القانون مع جعل الفصل داخل الباب والمادة داخل الفصل والبند داخل المادة والفقرة داخل البند والفقرة الفرعية داخل الرئيسة مع ترتيب مضمونها تبعا للآتي (2):

---

[1]- الدليل الأسترشادي للصياغة التشريعية في سورية ، مرجع سبق ذكره، ص48-50 .

[2] - محمود محمد علي صبره ،الأصول الفنية لصياغة مشروعات القوانين ، بحث مقدم ضمن مؤتمر ملتقى بغداد للصياغة التشريعية المعقود من 11 إلى 12 كانون الأول من عام 2011 ،ص19.

أ- تحديد المبدأ الأساس ومن ثم شروطه فالاستثناءات فالإجراءات والتفاصيل الأخرى.
ب- ترتيب الأحداث وفق الترتيب الزمني المتوقع لحدوثها.
ج- تقديم الأحكام الأهم ثم تليها الأقل أهمية.
د- تقديم الأحكام العامة على الاستثناءات.

فإذا ما تمّ مراعاة الضوابط المطلوبة للصياغة فإنه سوف ينتج نصاً تشريعياً متماسكاً، هذا التماسك الذي يُعد من أبرز خصائص النص بصورة عامة، حيث لا يقوم النص إلا به، بحسبان أنّ تماسك النص التشريعي يُشكّل أساساً في الصياغة التشريعية وبنائها، كما من شأنه أن يقود إلى جعل عبارات النص تحمل مضمون الحكم في بنية تنظيمية على امتداد نسيج الصك التشريعي.

الخاتمة:

في ختام هذا البحث والعرض السابق للصكوك التشريعية وقواعد صياغتها، يمكن تقديم مجموعة من النتائج والتوصيات التي خلص إليها هذا البحث وفقاً للآتي:

أولاً: النتائج:

1- تُعد الصياغة التشريعية من الوسائل الفنية الضرورية لإنشاء القاعدة القانونية، فهي صناعة احترافية تقوم على أسس ومبادئ وقواعد لا بد للصائغ من إتقانها.
2- تمتاز الصياغة التشريعية بمجموعة من الخصائص لعلّ أهمها أن تكون مرآة لواقع المجتمع وظروفه، وأن الصائغ الجيد هو الذي يمنع وجود إشكاليات في التطبيق القانوني، ويتجنّب تضمين الصك لألفاظ أو تعابير مُبهمة أو يتجاهل الواقع الحقيقي لظروف تطبيق الصك التشريعي.

3- للوصول إلى الصياغة السليمة للنص التشريعي ينبغي الالتزام بمجوعة من الضوابط والقواعد الضرورية التي من شأنها تحقيق الأمن القانوني الذي يُعد مرتكزاً أساسياً في دولة لقانون وعنواناً لها.

4- يُعد الالتزام بمبدأ تدرّج القواعد القانونية من أهم المبادئ الأساسية والضرورية التي ينبغي على الصائغ الالتزام بها سواء تعلّق ذلك في شكل القاعدة أو في جوهرها.

ثانياً: التوصيات:

1- ضرورة إيجاد بنية تشريعية مُنظّمة لإصدار الصكوك التشريعية، وتكوين أنماط موحدة لها ومُتسقة ضمن إطار محدد.

2- نأمل من الجهات المعنية بإعداد الصكوك التشريعية في سورية عرض جميع الصكوك التشريعية على مكتب صياغة التشريعات لدى مجلس الدولة الذي يملك الخبرة الكافية في هذا الإطار أكثر من أي جهة أخرى، ولكونه المرجع الوحيد المختص قانوناً بإجراء الصياغة التشريعية.

3 – نتمنى على مكتب صياغة التشريعات لدى مجلس الدولة جعل الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية منهجاً علمياً وعملياً في الصياغة، كما نؤكد على ضرورة توجيه جميع الجهات المعنية بإعداد الصكوك التشريعية في الدولة الالتزام بهذا الدليل إلى حين الوصول إلى مبادئ أساسية في صياغة التشريعات في سورية، تحقيقاً للغاية المنشودة من هذا الدليل وعدم العودة إلى فترة الفوضى التشريعية.

4 – نوصي بتضمين المناهج الدراسية لكليات الحقوق في سورية بضرورة جعل الصياغة التشريعية مادة دراسية تُعنى بتعليم أصول الصياغة التشريعية مع إسناد تدريسها لمن يتوافر فيهم الدراية والخبرة الكافية في مجال الصياغة من أساتذة القانون.

تمّ بحمد الله وعونه.

المراجع:

- د. البيومي سعيد أحمد، لغة القانون، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2010.
- د . الحسن خالد جمال أحمد، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، مجلة القانون الكويتية العالمية، العدد الثاني، السنة الخامسة ،2017.
- الخطيب حسن، الصياغة القانونية والمنطق القضائي، مجلة القضاء، العدد الأول، مصر،1977.
- د. الذنون حسن علي، فلسفة القانون، الطبعة الأولى، مطبعة العاني، بغداد، 1975.
- د . الصبرة محمود محمد علي، الأصول الفنية لصياغة مشروعات القوانين، بحث مقدم ضمن مؤتمر ملتقى بغداد للصياغة التشريعية المعقود من 11 إلى 12 كانون الأول من عام 2011.
- د. الصبرة محمود، أصول الصياغة القانونية، بدون رقم طبعة، بدون دار نشر، الجيزة،2007.
- د. الطلبة عبدالله، القانون الاداري " الرقابة على أعمال الإدارة – القضاء الإداري "، بدون رقم طبعة، منشورات جامعة دمشق –كلية الحقوق، 2011.
- د. العبدالله محمد، د. البيات محمد حاتم، د. القطان عماد، مدخل الى علم القانون، بدون رقم طبعة، مشورات جامعة دمشق – كلية الحقوق،2005.
- د . العيوني سليمان عبد العزيز، الضوابط اللغوية للصياغة القانونية، مجلة العلوم العربية، العدد التاسع والعشرون، الرياض، شوال 1434هـ .
- الفقي هيثم، الصياغة القانونية، بدون دار نشر، بدون عام نشر.
- د. المنصور محمد حسين، المدخل إلى القانون، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.

– د. الموجي مصطفى، القاعدة القانونية في القانون المدني، بدون رقم طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
– د. النحيلي سعيد، د. التركاوي عمار، القانون الإداري – المبادئ العامة – بدون رقم طبعة منشورات جامعة دمشق ،2019.
– د . النصراوين ليث كمال، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد الثاني، السنة الخامسة، مايو 2017.
– د. النصراوين ليث كمال، دليل الصياغة التشريعية الأردني، منشور على الموقع www.arabparliamentaryinstitute.org ، تاريخ الزيارة 2020/12/7م.

الدساتير والقوانين والأنظمة:

– الدستور السوري لعام 2012.
– قانون العقوبات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /148/ لعام 1949 وتعديلاته.
– قانون مجلس الدولة السوري رقم /32/ ل عام2019.
– نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم /50/ لعام 2004.
– الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية في سورية الصادر عام 2019.