تقسيم النصوص الدستورية والتشريعية

بحث مستل من أطروحة دكتوراه

تقدم به الباحث

مهند جاسم محمد العيساوي

إشراف

الأستاذ الدكتور صلاح الدين فوزي

أستاذ القانون العام في كلية الحقوق بجامعة المنصورة

وعضو اللجنة العليا للإصلاح التشريعي

وعضو المجمع العلمي المصري

٢٠٢٤

مقدمة

يعد التشريع مصدراً أساسياً من مصادر تشكيل القواعد القانونية في النظام القانوني الداخلي، حتى صار السمة المميزة والمصدر الأهم للقانون الحديث، نظراً لسهولة تطويره، وقدرته على الاستجابة للحركية المتواصلة التي تشهدها المجتمعات، عكس مصادر القانون الأخرى، كالعرف وغيره التي تتطور ببطء(١).

والاهتمام بمسألة الصياغة التشريعية سواءٌ من حيث جانبها الشكلي أو الموضوعي يهدف بالأساس للوصول إلى تطبيق سليم للقانون، وتجنب ما قد يعتريه من عيوب تؤثر على هذه النتيجة.

وقد ساهم تحديد الإطار المفاهيمي للصياغة الدستورية والتشريعية في التعرف على الأهمية التي تحيط بعملية الصياغة وملامسة بعض القواعد والمبادئ الكبرى التي تضبط صياغة مختلف النصوص التشريعية، بدءاً من خصوصية آلية وضع كل تشريع وإصداره، وكذا المبادئ العامة التي تؤطر محتوى قاعدته التشريعية، إلا أن هذه المبادئ ليست كافية في ضبط عملية الصياغة، وإنما تحتاج إلى مجموعة من القواعد الأخرى الكفيلة بوضع نص تشريعي سليم، سواء من حيث الشكل أم المضمون ولا يعتريه أي عيب قد يؤثر في سلامته تلك.

ويختلف البناء الهيكلي للنصوص الدستورية عنه في النصوص التشريعية الأخرى، فالأولى بحكم سموّها عمّا سواها من النصوص، فإن الهيكلية التي تبنى عليها تأخذ تقسيماً مختلفاً، يحقّق ما يصبو إليه الصائغ من تحقيق أهدافه في وضع العقد الاجتماعي لأفراد المجتمع مع الحاكم أو القائم على إدارة البلاد، فيقسم الدستور أقساماً تحاكي ذلك العقد، وتبين بذات الوقت الخطوط العريضة لتنظيم العلاقة بينهما، بينما باقي النصوص التشريعية بحكم الغايات التي تستهدفها لاسيما فيما يخص تنظيم موضوعات محدّدة فإنها تسعى إلى معالجة مسألة خاصة بها(٢).

ولكي تتضح ضوابط التقسيم هذه أكثر، فإنه ستتم معالجة هذا البحث وفق التقسيم الآتي:

---

(١) د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، علم أصول القانون، مطبعة فتحة الله الياس نوري وأولاده، مصر، ١٩٣٦، ص. ٧٥-٧٦.

(٢) د. عصام الدبس، النظم السياسية، الكتاب الأول "أسس التنظيم السياسي، الدول، الحكومات، الحقوق والحريات، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص. ١٢٣.

- **المطلب الأول: تقسم النصوص الدستورية وضوابطه**
- **المطلب الثاني: تقسيم النصوص التشريعية وضوابطه**

المطلب الأول

تقسيم النصوص الدستورية

تتطلب صياغة النصوص الدستورية شكلية خاصة، إذ لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تأتي بصورة سردية، وإنما تكون مقسمة إلى أجزاء تشكّل مجتمعة وحدة الوثيقة الدستورية، ويختص كل جزء منها بعدد من النصوص، كل واحد منها يمثل في الوقت نفسه فلسفة وفكرة معينة مع التأكيد على طابعها التسلسلي بدءاً من الجزء الخاص بمقدمة الدستور إلى آخر جزء فيه.

حيث أن الدساتير تقوم على مجموعة من الأجزاء التي تكوّن مجتمعة وحدة الدستور، وكل جزء من هذه الأجزاء يتضمن جملة من النصوص، ولكل جزء من هذه الأجزاء فلسفة معينة، وتتميز هذه الأجزاء التي تتسلسل ابتداءً من الديباجة أو مقدمة الدستور إلى آخر جزء وهو الخاتمة أو الأحكام الختامية من الناحية الشكلية وكذلك من الناحية الموضوعية، وتؤثر على شكل الدستور وفلسفته وطبيعته(٣).

وعلى هذا الأساس سيتم الوقوف على أجزاء الوثيقة الدستورية من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: مقدمة الدستور وضوابط صياغتها

الفرع الثاني: متن الدستور وضوابط صياغته

الفرع الثالث: خاتمة الدستور وضوابط صياغتها

---

(٣) مروان حسن عطية وعلاء ياسر حسين، التنظيم الدستوري للأحكام الختامية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في موقع researchgate، بالرابط:
ttps://www.researchgate.net/publication/340611003_altnzym_aldstwry_llahkam_alkhtam yt_drast_mqarnt ، نيسان أبريل ٢٠١٩، ص ١.

الفرع الأول

مقدمة الدستور وضوابط صياغتها

تلعب مقدمة الدساتير دوراً هامّاً في وضع القوانين والسياسات الخاصة بتدبير الشأن العام(٤)، ويقصد بها "ذلك الجزء الذي يفتتح به الدستور ممهدا لأحكامه"(٥).

وتعُرف أيضا بأنها "وثيقة تتضمن الإعلان عن مبادئ أو حقوق أو توجهات عامة والفلسفة السياسية التي يقوم عليها نظام الحكم"(٦).

وتعني كذلك "الخلاصة التي ترسم الشكل العام للدستور فهي فلسفته التي تسبق الخوض في التفاصيل، ومن ثم تعبّر عن خلفية الفكر العام والتوجّه الذي استوحاه المشرّع الدستوري"(٧)، وإلى جانب تسميتها تلك، فإن بعض الدساتير تطلق عليها مسميات أخرى، فهناك من تصطلح عليها الديباجة، وأخرى تسميها التمهيد، والبعض منها اختار مصطلح التصدير، وقد يُصطلح عليها كذلك التوطئة.

ومقدمة الدستور تحدّد من **الناحية الشكلية** حتى يكون لها شكلا فنيا مبسطا. إذ قد تحمل عنوانا تحت المسميات المذكورة أعلاه، ففي هذا الإطار أوردها مثلا كلا من الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١، ودستور السودان لعام ٢٠٠٥ تحت مسمّى (مقدمة)، في حين يسميها كل من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥(ديباجة)، واستخدم الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ مصطلح (تصدير)، أما التونسي لسنة ٢٠١٤ فاصطلح عليها (التوطئة).

---

(٤) Liav Orgad,The preamble in Constitutional interpretation, op,cit, p.714.

(٥) إيمان قاسم هاني، طبيعة مقدمات الدساتير وإلزاميتها (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق، كلية الحقوق في الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٣-١٤، ٢٠١١، ص. ٣٢٦.

(٦) د. وليد محمد الشناوي، دور مقدمات الدساتير في التفسير الدستوري (دراسة مقارنة)، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة – كلية الحقوق، المجلد ٣، العدد ١، الرقم المسلسل للعدد ٥٣، إبريل ٢٠١٣، ص. ٥١٥.

(٧) نعمان مني، قراءات في مسودة الدستور العراقي، بحث منشور في موقع الحوار المتمدن، العدد: ١٣٢٥-٢٢/٩/٢٠٠٥، متاح على الرابط: https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=46083 ، تاريخ آخر الزيارة: ٢٠٢٤/٦/٢٩.

وقد تأتي في بعض الدساتير بدون عنوان، مثل ماهو معمول به في الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧، والدستور الكويتي لـــعـــام ١٩٦٢ والقانون الأساســـي الســـعودي(٨).

كما تحدّد المقدمة من **ناحية موضوعها**، بحيث تتطلب محتوى أو مـــضموناً محددا، كونها تعكس التاريخ الكامن خلف إصدار الدستور وقيم ومبادئ الأمة(٩).

وبالنظر إلى **القيمة القانونية** لمقدمة الدستور فقد تعدّدت اتجاهات الفقه الدستوري بشأنها، وقد عمق ذلك الاختلاف، اهتمام الدول بعد الحرب العالمية الأولى بتضمين إعلانات الحقوق في دساتيرها. وتتحدّد هذه الاتجاهات في خمس مواقف يمكن توضيحها على النحو الآتي(١٠):

- اتجاه اعتبرها تتمتع بقوة قانونية مماثلة لنصوص الدستور، كونها جزءا منه (أندري هوريو، وموريس هوريو)، كون الديباجة ومضمون الدستور، يعبران عن إرادة واحدة، هي إرادة السلطة المؤسسة، وصادرين في وثيقة واحدة هي الدستور، ووفقا لذلك تكون ديباجة الدستور، واجبة الاحترام، كما هو الحال بالنسبة لمضمونه، وكذلك كون الديباجة تعتبر جزءا لا يتجزأ من الدستور، فهي تكمل باقي نصوصه، وتتأسس هذه الأخيرة عليها. لهذا فالديباجة تلزم النصوص الواردة فيه.

- اتجاه ينكر كل قيمة قانونية للديباجة، فهي لاتعدو أن تكون قيمة أدبية، على اعتبار أنها تعكس مبادئ فلسفية، مجردة من أي قيمة الزامية، لا تقيد أيا من السلطتين التشريعية والتنفيذية. وهذا هو التوجه الذي تبناه الدستور الفرنسي.
- اتجاه ثالث، أعطاها قيمة قانونية، تعادل باقي النصوص الدستورية، على اعتبار أن تطبيق الرقابة على دستورية القوانين، من حيث مطابقتها مع نصوص ومواد الدستور، تشمل حتى الديباجة.

---

(٨) د. وليد محمد الشناوي، دور مقدمات الدساتير في التفسير الدستوري، مصدر سابق، ص ٥٢١.

(٩) د. وليد الشناوي، دور مقدمات الدساتير في التفسير الدستوري، مصدر سابق، ص ٥٢١.

(١٠) د. إحســـان حميـــد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجـــي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الثانية، المكتبة القانونية، بغداد،٢٠٠٧، ص.٢٤١.

- اتجاه آخر، أعطاها قيمة قانونية أعلى من قيمة القواعد الدستورية، وذلك لتضمنها إعلانات، تدون مبادئ كامنة في ضمير الشعوب، يتعين احترامها، حتى ولو لم يرد نص صريح يقررها وهذه المبادئ واجبة الاحترام من السلطة التأسيسية، التي تضع الدستور.

بيد أنّ هذا الاتجاه تعرض للانتقاد للأسباب، كون أن هذه القيمة العليا تقيد المشرع العادي والدستوري، وستبقى لأجل غير مسمى، وكذلك تتعارض مع مبدأ التدرج التشريعي.

- أما الاتجاه الأخير فذهب إلى التفرقة، بين أنواع الأحكام، التي تتضمنها مقدمة الدستور، حيث اعتبر أنّ الأحكام الوضعية، التي تنتمي بمظهرها وجوهرها، إلى أحكام القانون الوضعي، تتمتع بالصفة الإلزامية التي تتماثل، مع قيمة نصوص الدستور. أما القواعد التوجيهية التي تتضمنها المقدمة، أي تلك التي تتحدث عن روح وضمير الجماعة، وتبين أهداف النظام السياسي في الدولة، فلا يمكن مساواتها بالقوة الملزمة التي تتمتع بها نصوص الدستور، مع إمكانية القول بإلزاميتها بالنسبة إلى المشرّع من الناحيتين، السياسية والقانونية(١١).

فمن الناحية السياسية، يتوجب عليه التدخل لإصدار القوانين اللازمة، لوضع هذه الأحكام موضع التطبيق، ومن الناحية القانونية، فهو لا يستطيع إصدار تشريعات، تخالف هذه المبادئ، وإلا اعتبرت تشريعات مخالفة للدستور(١٢).

ونتيجة هذه الاختلافات حول القيمة القانونية لمقدمة الدستور، تحيل من جانب آخر على دور الصياغة الدستورية في حلّ الإشكاليات القانونية، وتحقيق الإصلاح، فقد تكون هي السبب الأبرز للخلاف الفقهي في القيمة القانونية للمقدمة إذا ما صيغت بكيفية غامضة، وقد تصاغ فيها هذه القيمة بشكل واضح يقطع الطريق على هذا الخلاف وعلى اللجوء الى القضاء الدستوري لبيان قيمتها تلك.

---

(١١) ينظر: د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، الإسكندرية ، ١٩٨٧، ص. ١١٩-١٢١، د. إحسان المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري، مصدر سابق، ص.٢٤١.

(١٢) المصدر نفسه.

وفي هذا الإطار يلاحظ بأن الدستور العراقي الحالي، لم يوضح القيمة القانونية لديباجته، بينما نص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ في المادة (أولاً/ج) على: "أن ديباجة هذا القانون جزءٌ لا يتجزأ منه".

كذلك نص الدستور المصري في المادة (٢٢٧) منه على أن: "يشكل الدستور بديباجته وجميع نصوصه نسيجاً مترابطاً، وكلاً لا يتجزأ، وتتكامل أحكامه في وحدة عضوية متماسكة".

ونص تصدير الدستور المغربي بشكل واضح على أنه :" يشكل هذا التصدير جزءاً لايتجزأ من هذا الدستور".

الفرع الثاني

متن الدستور وضوابط صياغته

يمثل متن الوثيقة الدستورية، صلبها ومحتواها، كونه يشمل أحكامها الأساسية؛ لذلك فهو القسم الأكثر أهمية، والأصعب أمام الصائغ الدستوري.

ونظراً لقيمته تلك، فإنه يتوجب مراعاة منهجية معينة في صياغة وتقسيم وترتيب الأحكام التي تتضمنها نصوصه، بما يضمن وحدة وانسجام موضوع الدستور، حيث تسبق الأحكامُ العامةُ الأحكامَ الخاصةَ، وتأتي الأحكام الرئيسية قبل الفرعية، كما تدرج الأحكام الخاصة بالحقوق والواجبات، بشكل سابق على تلك الخاصة بآليات تطبيقها، والأحكام الموضوعية، قبل الشكلية أو الإدارية(١٣).

وفيما يخص الأحكام التي تنشئ هيئات معينة، حيث تسبق هي الأخرى الأحكام التي تبين آلية عملها، يُضاف إلى هذه الأحكامِ الأحكامُ الدائمةُ التي يجب التنصيص عليها قبل الأحكام المؤقتة أو الانتقالية، كذلك الشأن بالنسبة لمختلف الأحكام المهمة، حيث تكون لها الأسبقية على الأقل أهمية منها(١٤).

للإشارة، فإنه لا توجد قاعدة عامة في الصياغة الدستورية، بشأن تقسيم وتبويب نصوص وأحكام متن الدستور، فبعض الدول قسّمت متون دساتيرها إلى أبواب وفصول، أدرجت تحتها موادّ متسلسلة، بينما قسمت دساتير أخرى متونها إلى مواد متسلسلة دون أن تعتمد تقسيم الأبواب والفصول، والبعض الآخر قسم مواد متونه إلى فقرات، وقسمت الفقرات إلى بنود، كما هو الحال في أغلب الدساتير العراقية السابقة على الدستور الحالي(١٥).

---

(١٣) القاعدة العامة أنه لا يوجد إلزام على الصائغ الدستوري لتصنيف مواد المتن إلى أحكام موضوعية وأحكام شكلية، حيث إن هذه المسألة متروك تقديرها للصائغ، وفي كل مشروع دستور على حدة، وفقا للحاجة الفعلية في اعتماد التقسيمات المنطقية من عدمها.

(١٤) د. أحمد عبيس نعمة الفتلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص. ٨٨-٨٩.

(١٥) د. مصدق عادل طالب، الصياغة الدستورية، مكتبة السنهوري، بيروت-بغداد، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص .١٦٧-١٦٨.

ومع عدم وجود إلزام دستوري أو حتى عُرفي على الصائغ الدستوري يُلزمه بتقسيم مواد مشروع الدستور، حسب المواضيع التي يعالجها إلى أبواب وفصول إلا أن الواقع العملي يشير إلى أهمية ذلك التقسيم، وبالأخص فيما يتعلق بإظهار مهارة الصائغ ومدى دقته، كونه يسهل مهمة الرجوع إلى أحكامه المتنوعة، ويسهل الإحالة إلى مواده أو فصوله(١٦).

ومع تنوع الاتجاهات الدستورية في معالجة وتقسيم المتن بين تجربة وأخرى، يمكن الاطلاع على بعض التجارب المقارنة لتقسم وتبويب متون الدساتير، حيث إنّ الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٩ قد قُسم متنه إلى سبع مواد، وتجزأت هي بدورها إلى أقسام أو فقرات، والأخيرة إلى البنود (أ. ب .ج)، وتفرع البند إلى (١ – ٢ – ٣) وهكذا(١٧).

وبالنظر إلى الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ فقد توزع متنه إلى (١٦) باباً، خصص الأول للسيادة، والثاني لرئيس الجمهورية، والثالث للحكومة... إلخ، وبدورها قسمت هذه الأبواب إلى مواد، بدل فصول، وصل عددها إلى (٨٩) مادة(١٨).

وبالانتقال إلى التجارب الدستورية العربية، فإن الدستور العراقي تضمن متنه ستة أبواب، خصص الأول للمبادئ الأساسية، والثاني للحقوق والحريات، والثالث للسلطات الاتحادية...، وهي الأخرى تجزأت إلى فصول، ومنها إلى مواد، بلغ عددها (١٤٤) مادة، احتوت هذه الأخيرة على بنود، تضمنت تقسيمات عددية (أولاً، ثانياً، ثالثاً،...)، وأخرى فقرات (أ، ب، ت...)، وقسمت هذه الفقرات هي كذلك إلى أرقام (١، ٢، ٣، ...).

أما الدستور المصري، فتوزيعه جاء على شكل أبواب وصل عددها إلى ستة، خُصص الأول منها للدولة، والثاني للمقومات الأساسية للمجتمع، والثالث للحقوق والحريات والواجبات العامة... لكنها

---

(١٦) المصدر نفسه، ص. ١٦٩-١٧٠.

(١٧) للاطلاع على الدستور الأمريكي الصادر سنة ١٧٨٩ وتعديلاته لغاية سنة ١٩٩٢، من خلال موقع Constitute، متاح باللغة العربية على الرابط الآتي (تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٦/٢٩). https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992.pdf?lang=ar

(١٨) للاطلاع على الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، وتعديلاته لغاية سنة ٢٠٠٨، من خلال نفس الموقع، على الرابط الآتي: https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=ar، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٦/٢٩.

غير متسلسلة في تسمية التجزئات التي اشتملتها، فتارة يقسم الباب إلى مواد، وتارة أخرى إلى فصول، وأحياناً إلى فروع، وبدورها تضمنت هذه التجزئات موادّ وصلت في مجملها إلى (٢٥٤) مادة تفرعت بدورها إلى فقرات.

وبالنسبة لتجربة الدستور المغربي، فقد أخذ بنظام الأبواب، توزعت إلى الفصول حيث بلغ عددها (١٤) باباً و(١٨٠) فصلاً، لكنه بالمقابل لم يعتمد تقسيم الفروع والمواد، وإنما قسّمت فصوله إلى فقرات، وهذه الأخيرة في شكل عوارض (–)، وقد جاء بابه الأول تحت مسمّى "أحكام عامة" والثاني" الحريات والحقوق الأساسية"، وخصص الثالث لمؤسسة الملكية...إلخ.

الفرع الثالث

خاتمة الدستور وضوابط صياغته

يتمثل الجزء الثالث من وحدات النصوص الدستورية في الخاتمة، ومن خلال استقراء النماذج الدستورية، يتضح وجود اتجاهين في صياغتها: **الأول:** ما سارت عليه الدساتير القديمة التي لا تخصص عنواناً مستقلاً لها كما هو الحال عليه بالنسبة لدستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧. **الثاني:** وهو الغالب، ممثلاً في الدساتير الحديثة، فهو يخصص باباً أو فصلاً مستقلاً لهذه الخاتمة(١٩).

وبالنظر إلى أهميتها، فيمكن القول بأنّ الخاتمة تعد جزءاً ثابتاً من الدستور، تشتمل على أحكام تقيده، وتتمتع بذات القيمة القانونية لنصوصه وأحكامه الأخرى(٢٠).

وتتنوع التسميات التي تُطلق على خاتمة الدستور، إذ لم تتبنَ الدساتير المقارنة منهجاً واحداً في ذلك، لكن الملاحظ أن الاتجاه الغالب لايوردها تحت هذا المسمّى وإنما قد يطلق عليها الأحكام العامة أو الأحكام العامة والانتقالية(٢١)، كما تصطلح عليها بعض الدساتير التدابير أو الأحكام المؤقتة أو النهائية، ومنها من تطلق عليها الأحكام المرحلية أو الختامية، أو نفاذ القوانين والإلغاءات...

والجدير بالذكر أنّ هذه الخاتمة كانت معروفة قبل الدساتير الحديثة التي ظهرت بعد عام ١٩٩٠ بالأحكام العامة، وموقعها هو الباب الختامي من الدستور، وتشكل جزءاً أساسياً وثابتاً في صياغته، وتتضمن موادّ مرتبطة بالموضوعات التي لم يسبق وأن تناولتها باقي أبوابه، إلى جانب ذلك، تتميز بخصوصية شكلية وموضوعية، يمكن بيانها فيما يأتي(٢٢):

١. **الجانب الموضوعي:**

يتطلب توفر نطاق لإدراج الأحكام وفق تسلسل منطقي لموضوعات الدستور، دون إدراجها ضمن أي جزء من أجزائه الأُخرى، وهذا من متطلبات الضوابط الموضوعية للصياغة الجيدة التي

---

(١٩) د. مصدق عادل طالب، الصياغة الدستورية، مصدر سابق، ص. ١٧٣.

(٢٠) مروان حسن عطية وعلاء ياسر حسين، مصدر سابق، ص ٢-٣.

(٢١) كمـــا هو الحال في دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤، إذ أفرد الباب السادس منه للأحكام العامة والانتقالية.

(٢٢) مروان حسن عطية وعلاء ياسر حسين، مصدر سابق، ص. ١- ٤.

تفرضها الطبيعة الموضوعية لهذه الأحكام، بحيث أنّ كل حكم لم يجد له مجالاً في أبواب الدستور، بناءً على الأصول المتبعة في الصياغة السليمة، يُدرج في خاتمة الدستور، وبالتالي فهي أحكام تشتمل على مجموعة من الأحكام الدستورية المتفرقة وغير المنسجمة من الناحيتين الشكلية والموضوعية، مجموعة في باب أو فصل واحد تحت عنوان الأحكام الختامية أو الانتقالية.

وفي إطار الضوابط الموضوعية لصياغتها، فينبغي أن تتضمن الإشارة بصورة صريحة وواضحة إلى إلغاء الدستور السابق، وكذلك الأحكام التي تمهّد للانتقال من المراكز القانونية القائمة إلى المراكز القانونية الجديدة عند نفاذ الدستور الجديد، وهو ما اصطلح على تسميتها بـــ (الأحكام الانتقالية)، وأن تشتمل على الأحكام التي تثبت استمرارية القوانين، أو الصفة الشرعية على هيئات وسلطات عامة، بموجب الدستور الملغى، وهو ما أصطلح على تسميتها بـــ (الأحكام الحافظة)، وأن تتضمن الأحكام المتعلقة بتعديل الدستور، والأحكام المتعلقة بنفاذه.

وتعدّ أحكامها قيوداً إجرائية على الدستور ذاته، كالأحكام المتعلقة بتعديل الدستور، ونشره في الجريدة الرسمية، وبقاء القوانين نافذة ما لم تُعدل، والقيمة القانونية لديباجة الدستور، ومن ثم، فجميع ما يرد فيها تكون له صفة الإلزام أسوة ببقية أبوابه ومواده، فيرسم المشرع سياسته في هذه الأحكام بكونها مكملة، وتتمتع بالقيمة القانونية ذاتها لنصوص الدستور الأخرى.

٢. **الجانب الشكلي:**

يقتضي الجانب الشكلي أن يكون للدستور نهاية، كالتشريع العادي الذي ينتهي بالأسباب الموجبة، والمعاهدات الدولية التي تنتهي بالخاتمة، وارتباطاً بصياغتها، فإنه ومن خلال النظر إلى نماذج دستورية متعددة، يتضح أنّ الخاتمة تصاغ بطريقيتين:

أ- أن تُصاغ بطريقة منفردة عن بقية أحكام الدستور، أي أن تكون في باب أو فصل مخصص لها، دون غيرها من الأحكام، أو تصاغ بطريقة مشتركة، بوضعها مع الأحكام الانتقالية، حيث أفردت بعض الدساتير باباً خاصّاً لها، يميزها عن بقية الأجزاء الأخرى.

وما يلاحظ في الدساتير التي أخذت بالصيغة المنفردة هو أن خاتمتها تكون موجزة، مقارنة بفصول الدستور الأخرى، ويدرج فيها عدد قليل من المواد قد لا تتجاوز الست في الغالب، وهذا راجع إلى طبيعة الأحكام المتفرقة التي تتضمنها التي تتسم بالقلة.

ومن الأمثلة على هذا النوع الدستور العراقي، حيث خصص الفصل الأول من بابه السادس للأحكام الختامية، وجاءت بستِّ مواد فقط (المواد من126 إلى131)، والثاني للأحكام الانتقالية، تضمن (13) مادة.

ب- قد تصاغ بصورة مشتركة، حيث جاءت صياغة خاتمة الدستور في عديد من الدساتير الحديثة مجتمعة مع الأحكام الانتقالية دون الفصل بينهما، تحت عنوان يجمع بين الأحكام الختامية والانتقالية، ثم يتم إيراد المواد الدستورية بصورة مشتركة.

ومن أمثلة هذا النوع الدستور المغربي، حيث جاء الباب الرابع عشر منه بعنوان (أحكام انتقالية وختامية) وتضمن خمسة فصول (الفصول من 176 إلى 180)[٢٣] ، دون تخصيص أو فرز لمواد الأحكام الختامية عن الأحكام الانتقالية، وكذلك دستور الاتحاد الروسي الصادر سنة ١٩٩٣ الذي جاء القسم الثاني منه بعنوان (الخاتمة والأحكام المؤقتة)، وتضمن تسع مواد متسلسلة مشتركة، توزعت بين الخاتمة والأحكام المؤقتة.

وبهذا يتبين بأن خاتمة الدستور لا يُقصد بها خلاصة فحواه، بل هي جزء من الوثيقة الدستورية، تطلبت طبيعة أحكام هذا الجزء أن تكون في نهاية هذه الوثيقة.

(٢٣) تستخدم بعض الدساتير عبارة "فصل" بدلا عن "مادة"، ومن هذه الدساتير الدستور المغربي والدستور التونسي.

المطلب الثاني

تقسيم النصوص التشريعية

يقتضي إعداد مشروع تشريعي، التركيز على جانبه المنطقي وتماسكه، حتى يكون هناك تكامل بين نصوصه، وهذا يتطلب من الصائغ وضع تبويب منطقي له حسب المسائل التي يسعى المشرع إلى تقنينها، بغية تحقيق نتيجة أمثل لتصنيف عناصر هذا التشريع ووضعها في مجموعات منسجمة لتيسير عملية الصياغة(٢٤).

وما ينبغي التنبيه إليه في إطار تقسيم النصوص التشريعية، هو أنه في حالة إعداد مشروع تشريعي فإن نصوصه تقسم إلى قسمين كبيرين(٢٥):

الأول: يكون عبارة عن مذكرة تقديمية، تهدف إلى عرض فلسفة النص بشكل تركيبي (الأهداف المتوخاة)، وكذلك التدابير التي يتضمنها، وتكون عملية تحرير عرض الأسباب في التقييم عملية حرة نسبياً؛ لأن هذا القسم لا يتمتع بقيمة معيارية، ولايمكن تعديله.

أما القسم الثاني: فهو يدخل في نطاق الصياغة القانونية الصرفة، ذلك أن الأمر يتعلق هنا بالمنطوق الذي يتضمن مواد نص القانون.

ومن هذا المنطلق، فإن هيكلة التشريع وتبويبه، كجانب أساسي في صياغة النص القانوني تستدعي تناولها من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: اسم التشريع ورقمه والضوابط المتعلقة بهما

الفرع الثاني: المقدمة وضوابط صياغتها

الفرع الثالث: قانون الإصدار وضوابط صياغته

---

(٢٤) ياسر باسم ذنون السبعاوي، فن الصياغة التشريعية للقاعدة القانونية الإجرائية(دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، الطبعة الأولى،٢٠٢١، ص .٢٧.

(٢٥) دليل عملي في صياغة القوانين. إصدار مجلس النواب، المملكة المغربية. دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الأولى، أبريل ٢٠١٧. ص. ٢٣.

الفرع الرابع: التعريفات وضوابط صياغتها

الفرع الخامس: الأحكام العامة وضوابط صياغتها

الفرع السادس: متن التشريع وضوابط صياغته

الفرع السابع: خاتمة التشريع وضوابط صياغتها

الفرع الأول

اسم التشريع ورقمه والضوابط المتعلقة بهما

يبتدئ أول قسم في تبويب التشريع الأساسي والعادي دائماً بوضع اسم ورقم له، إذ لابد وأن يكون للتشريع سواءٌ أكان قانوناً أم لائحة اسماً أو عنواناً يميزه عن غيره من التشريعات[٢٦]، وينبغي بالنسبة للتشريع الفرعي أن ينسجم عنوانه مع التشريع الأصلي[٢٧]، وعلى أساس ذلك فإن العنوان يشمل العناصر الآتية[٢٨]:

١. لفظ يدل على نوع التشريع.

٢. عبارة مختصرة واضحة تصف موضوع التشريع، فالموضوع المحدد في العنوان يعكس مضمون التشريع، ولا يجوز أن يتضمن موضوعات تخرج عنه، كما أنه يسهل الرجوع إليه والإحالة عليه من قبل مستخدميه.

وبالنسبة للتشريع الفرعي، فإن موضوعه يستنبط من نص التفويض الخاص الذي يعطي الصلاحية بإصداره، والوارد بالتشريع الأصلي، أو من نص التفويض العام والمادة أو المواد التي يهدف التشريع الثانوي إلى تنفيذها.

٣. رقم متسلسل، استناداً إلى ترتيب إصداره، بحيث يشير إلى ترتيب التشريع بالنسبة للتشريعات النافذة، وهذا الرقم التسلسلي يعتمد فيه على توقيت نشر التشريع، وليس توقيت إصداره، ويسهل هذا الترقيم عملية العودة إليه عند نشره في الجريدة الرسمية.

---

(٢٦) د. عليوة مصطفى فتح الباب، أصول سن وصياغة وتفسير التشريعات، دراسة فقهية- دراسة مقارنة، الجزء الأول، مكتبة الكوميت، الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص. ٥٩.

(٢٧) مصطفى عبد الباقي ومحمد خضر، دليل الصياغات الثانوية، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، وديوان الفتوى والتشريع، فلسطين، ٢٠٠٤، ص. ٦٦.

(٢٨) ينظر: دليل الصياغة التشريعية، ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل الفلسطينية، مصدر سابق، ص. ٥٣-٥٤، مصطفى عبد الباقي ومحمد خضر، المصدر نفسه، ص. ٦٦-٦٧- ٦٨.

وبالنسبة للتشريع الفرعي، يتم الترقيم بشكل متسلسل في السنة التي تصدر بها التشريعات العادية، وقواعد ترقيم التشريعات الثانوية هي كما يأتي:

أ. إذا كانت الجهة المصدرة للتشريعات الثانوية واحدة، فإنها تتبع ترقيماً تسلسلياً استناداً إلى ترتيب إصدارها خلال السنة.

ب. إذا تعددت هذه الجهات، فإن كلاً منها يرقم هذه التشريعات ترقيماً تسلسلياً استناداً إلى ترتيب إصدارها عنها.

٤. السنة الميلادية التي سينشر فيها التشريع رسمياً.

٥. عنوان التشريع الأصلي الذي تم الاستناد إليه فيما يتعلق بالتشريع الفرعي.

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أنّ بعض التشريعات العادية، كالقانون المدني مثلاً، لم يسم بـــقانون المعاملات والعقود والحقوق والالتزامات رغم تضمنه عديداً من أحكام هذا القانون(٢٩).

وتسمية القوانين الكبرى كقانون العقوبات والقانون المدني، ليست من إطلاقات الصائغ أو المُشرِّع، فقد سادت تسمياتها في سائر البلدان، لاسيما البلدان العربية، واستقرت تسمياتها وباتت كأنها جزءاً من المبادئ الشكلية العامة التي يلتزم بها الصائغ والمُشرِّع، وعند استبدال تلك التسميات التي استقرت في العقل القانوني الجمعي، فإن ذلك يثير موجة من انتقادات الفقهاء(٣٠).

كذلك الشأن بالنسبة لقانون الموازنة العامة، فهو يختلف عن قانون الميزانية العامة، فمصطلح الميزانية يعني مقدار الإيرادات التي يحصلها أشخاص القانون الخاص، والنفقات التي صُرفت فعلياً

(٢٩) الشيخلي، عبد القادر، الصياغة القانونية (تشريعاً فقهاً قضاءً محاماةً)، الطبعة الثانية، عمّان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٨، ص. ٩٥-٩٦.

(٣٠) المصدر نفسه.

في السنة المالية المُنصرمة، بينما يرتبط مصطلح الموازنة العامة، بتنظيم الإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها، والنفقات العامة المؤمل صرفها في السنة القادمة[٣١].

وبناء على هذا، يجب تجنّب التشابه بين اسم التشريع مع التشريعات السارية عند صياغته، حتى لا يخلط المخاطبون بين أحكامهما، فيظنون أنهما قانون واحد، كذلك تجنّب التطابق بين اسم التشريع مع اسم أحد التقسيمات الداخلية للتشريع ذاته[٣٢].

إضافة إلى الاسم، فإن التشريع يجب أن يحمل رقماً متسلسلاً، يتضمن سنة إصداره، وبهذا الخصوص نص قانون نشر التشريعات العراقية في الجريدة الرسمية على أن « يكون لكل تشريع رقم تسلسل يضاف إلى سنة صدوره، وعنوان مستمد من طبيعة أحكامه»[٣٣].

أما بالنسبة لشكل العنوان، فإن اللفظ المبين لنوع التشريع والعبارة المختصرة التي توضح موضوعه يكتبان على التوالي في سطر واحد، وبخط غامق وأكبر من الخط المستخدم في كتابة الأحكام، ثم يكتب بعدها رقم القانون بين قوسين، تليه سنة إصداره في سطر واحد يقع أسفل السطر السابق، وبخط غامق وأصغر من الخط المستخدم في كتابة الأحكام، ويوضع السطران في وسط الصفحة، وكما مبين في المثال أدناه[٣٤]:

قانون الدفاع المدني

رقم (٣) لسنة ١٩٩٨

(٣١) غازي إبراهيم الجنابي، دليل الصياغة التشريعية، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، السنة: ٢٠١٢ المجلد: ٤، الاصدار ١٨، ص. ١٢-١٣.

(٣٢) دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين، وزارة العدل، قطاع التشريع، القاهرة، ٢٠١٨، ص. ٣٨.

(٣٣) ينظر: المادة (٤) من قانون النشر في الجريدة الرسمية العراقية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧.

(٣٤) دليل الصياغة التشريعية، ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل الفلسطينية، معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، فلسطين، ٢٠٠٠، ص. ٥٣- ٥٤.

إضافة إلى ذلك، ينبغي تجنب استخدام بعض العبارات في العنوان مثل " بخصوص" أو "بشأن" كونها تحد من جهة مجال اختصاره، وكذلك يمكن أن تتسبب في غموضه، كأن توحي بأن التشريع يتخصص بجانب واحد من جوانب موضوعه وليس بموضوعه الشامل(٣٥).

(٣٥) المصدر نفسه، ص. ٥٤.

الفرع الثاني

المقدمة وضوابط صياغتها

على غرار مقدمة الدستور، فإن أي تشريع يحتاج هو الآخر إلى تقديم أو تمهيد يساعد في فهم القصد التشريعي، وتحدد من خلاله الأهداف الرئيسة التي ينوي التشريع تحقيقها.

وتحتوي المقدمة أو الديباجة على المُثُل التي يسعى المشرّع إلى تحقيقها، وتعد بمثابة شجرة العائلة لمشروع القانون(٣٦)، إذ إنها تبين أصله وأساس تشريعه والقوانين ذات الصلة به، الأمر الذي يجعلها تحتل مرتبة عالية من الأهمية، ضمن أي تشريع، لما تشكّله بالنسبة للصائغ من عامل مساعد في الاطلاع على كم جيد من المعلومات التي تفيده في إعداد المشروع، وكذلك في تحديد وضبط العلاقة بين المشروع المقدم، وغيره من التشريعات السارية، التي تنظم ذات المجال تجنباً للوقوع في التعارض مع أحكام قانون آخر، أو تكرار قانون موجود بالفعل(٣٧).

يضاف إلى ذلك أن المقدمة تمنح التشريع ما يُثبت أنه وضع بشكل شرعي من قبل الجهة المخولة بإصداره حصراً، وإلا يكون عرضة للطعن أمام القضاء المختص(٣٨).

بالتالي، فإن أهمية المقدمة تكمن في أنها تعطي للتشريع هوية رسمية محددة، تبين شرعيته، إذ أن التشريع الصادر عن جهة غير مخول لها بإصداره، يعد غير شرعي، ويكون عرضة للإلغاء والطعن بعدم دستوريته أمام القضاء، إلى جانب أنه سيؤدي إلى فقدان الثقة في شرعيته من قبل المعنيين به، مايتسبب في عدم احترامهم له وعدم تطبيقه، ومن ثم، سيتعارض مع الهدف الذي وجد من أجله ألا وهو التطبيق وسريان مفعوله على أرض الواقع(٣٩).

---

(٣٦) – Liav Orgad,The preamble in Constitutional interpretation, Oxford University Press and New York University School of Law. 2010. p. ٧١٩

(٣٧) – Larik, Joris. Foreign policy objectives in European constitutional law. Oxford University Press, 2016. p.13

(٣٨) دليل الصياغة التشريعية، ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل الفلسطينية، مصدر سابق، ص. ٥٤-٥٥.

(٣٩) المصدر نفسه.

لهذا، فإن المقدمة أو ديباجة التشريع، تعطي مؤشراً أولياً حول شرعية التشريع قبل الخوض في متنه، فينبغي إذن احترام عنصر جهة الإصدار، حيث ينبغي أن يصدر التشريع عن السلطة المخول لها ذلك، وبالنسبة للتشريعات الفرعية، يتعين أن يصدر وفقاً للهرمية المتعلقة بأنواع التشريعات الفرعية، بحيث أن مجلس الوزراء هو صاحب الاختصاص في إصدار التشريعات الثانوية التي هي بمستوى اللوائح أو الأنظمة، أما صاحب الاختصاص في إصدار ما هو أدنى منها مرتبة، فهو الوزير في حالة كان التشريع الثانوي بمستوى قرار، والرئيس الإداري الأدنى مرتبة من الوزير هو صاحب الاختصاص في إصدار التعليمات(٤٠).

أما بخصوص شكل الديباجة، فتوضع كل العبارات المبينة لعناصرها في سطر مستقل، ومنفصلة عن بعضها البعض، وتُرتب الأسطر على التوالي، وتُوضع فاصلة مع نهاية كل عبارة من العبارات التي تشير إلى السند القانوني أو التشريعات ذات الصلة، وكذلك السلطات المختصة بالموافقة على مشروع القانون أو تلك التي أخذ رأيها، بحسب ما ينصّ عليه الدستور(٤١).

(٤٠) مصطفى عبد الباقي ومحمد خضر، دليل الصياغات الثانوية، مصدر سابق، ص. ٦٩.

(٤١) دليل الصياغة التشريعية، ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل الفلسطينية، مصدر سابق، ص. ٥٥-٥٦.

الفرع الثالث

قانون الإصدار وضوابط صياغته

يتضمن عدد من التشريعات قانون إصدار أوما يُعرف بـــمواد أو سند الإصدار، وهو عبارة عن شهادة ميلاد للتشريع. ويأتي عادة من حيث الترتيب بعد المقدمة أو الديباجة، كونه يحتوي على أحكام شديدة الأهمية، تسبق أحكام القانون الموضوعي نفسه، في ترتيب مواد التشريع، مما يساعد في تنبيه ولفت نظر المخاطبين والمعنيين، إلى الملامح الأساسية لهذا للتشريع(٤٢).

من ناحية أخرى، فإن قانون الإصدار مرتبط بجهة مخولة قانوناً للقيام بهذا الأمر، تتمثل هذه الجهة بالسلطة التشريعية إذا تعلّق الأمر بإصدار قانون أساسي أو عادي، وبالسلطة التنفيذية إذا كان تشريعاً فرعياً (لوائح، أنظمة، تعليمات)(٤٣) ، فسند الإصدار فيما يتعلق بهذا التشريع الأخير يختلف حسب نوع التشريع وهرميته، والنظام أو اللائحة تستند في إصدارها إلى القانون، ويستند القرار إلى القانون وحده، أو القانون واللائحة التنفيذية، أما التعليمات فإما أن يكون سندها القانون، أو القانون واللائحة، أو القانون وقرار الوزير، ويلي سند الإصدار عبارة الإصدار، وتتجلى في عبارة "أصدر ما يلي" وتوضع هذه العبارة في نهاية المقدمة، وتبين أمر صاحب الصلاحية بإصدار التشريع(٤٤).

وتُصاغ مواد قانون الإصدار للدعوة بالعمل بأحكام التشريع المرافق، وإلغاء أي نص يخالف أحكامه، أو التشريع السابق الذي نظم الموضوع، محل التشريع المرافق، كذلك يشتمل على أحكام نشر التشريع في الجريدة الرسمية، وأية أحكام أخرى ذات طابع مؤقت(٤٥).

---

(٤٢) دليـــل جمهـــوريـــة مصر العربية لإعـــــــداد وصيـــــاغـــــة مشروعات القوانين، مصدر سابق، ص. ٤١.

(٤٣) حيدر سعدون المؤمن، مبادئ الصياغة القانونية، ص. ٧، متاح على الرابط التالي (تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٦/٢٩): https://www.bibliotdroit.com/2017/03/blog-post_52.html

(٤٤) مصطفى عبد الباقي ومحمد خضر، دليل الصياغات الثانوية، مصدر سابق، ص. ٧٠.

(٤٥) د. عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، مصدر سابق، ص. ٨٧.

وفي هذا الصدد، أكد قسم التشريع في مجلس الدولة المصري أنه: "من الأصول المقررة في منهج التشريعات أن النصوص التي تتضمن أحكاماً مؤقتة يرد النص عليه ضمن مواد الإصدار، بينما النصوص التي تتضمن أحكاماً دائمة، فإنها ترد في صلب مواد القانون ذاته"(٤٦).

وهناك جملة من الضوابط التي يتعين احترامها عند صياغة مواد قانون الإصدار، من ذلك(٤٧):

- **ضمانه لأحكام نطاق سريان القانون**، سواء من حيث الأشخاص، أو المكان، أو الزمان.
- **الأحكام المتعلقة بالإلغاء**، ويراد بها إلغاء النص التشريعي وإيقاف العمل به، وتجريده من قوته الملزمة وتأثير الإلغاء على النصوص التشريعية من النطاق، ويكون على صورتين: إما الإلغاء الكلي، ويتحقق حينما يتم إلغاء النصوص التشريعية بالكامل، أو إلإلغاء الجزئي، ويتحقق ذلك حينما يتم إلغاء النصوص التشريعية.
- **الأحكام الانتقالية**، ومثالها تلك الأحكام التي تمهد للانتقال من تطبيق تشريع إلى آخر يعدله أو يلغيه، أو الأحكام التي تطلب من المخاطبين بأحكام التشريع بتوفيق أوضاعهم القائمة وقت العمل به وخلال فترة محددة من تايخ سريانه، مع الأوضاع الجديدة التي يفرضها عليهم.
- **الأحكام الحافظة**، وهي الأحكام التي تتضمن تثبيت استمرارية الحقوق والأوضاع والمراكز القانونية القائمة، بعد تطبيق التشريع الجديد، وتستخدم هذه الأحكام عندما يعدل التشريع آخر سابقاً، أو يلغيه بشكل يؤثر على المراكز القانونية القائمة، لكنه لا يهدف لإحداث أي تغيير في هذه المراكز عن دخوله حيز النفاذ.

---

(٤٦) يُنظر إلى المبادئ القانونية المستخلصة من المراجعة التشريعية لقسم التشريع في مجلس الدولة المصري، العام القضائي ٢٠٠١-٢٠٠٢، الجزء الثاني، المكتب الفني لقسم التشريع في مجلس الدولة، القاهرة، المبدأ رقم ١٢، ص. ٣٧.

(٤٧) دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين، مصدر سابق، ص. ٤١-٤٢.

- **أحكام التفويضات التشريعية**، ويقصد بها تلك الأحكام التي يتم بموجبها تخويل سلطة معينة إصدار التشريعات الفرعية للتشريع الأساسي، بهدف توفير الوقت والجهد للقائمين على صياغة التشريع الأساسي، وإعطاء مرونة وثبات لهذا التشريع الأخير في الوقت نفسه، ومن ثم وضع أحكامه الكلية موضع التطبيق على أرض الواقع.

- **أحكام نقل تبعية العاملين** بجهاز أو كيان لم يعد موجوداً ليتم إلحاقهم بجهاز أو كيان جديد أنشأه التشريع الجديد.

- **أحكام النشر في الجريدة الرسمية.**

- **تحديد بدء نفاذ التشريع الجديد.**

- **كتابة مواده بالحروف لا بالأرقام** وأن تكون هذه الحروف مكتوبة في منتصف السطر، وأن توضع قوسين رفقة كلمة المادة، وذلك لتمييزها عن المواد الموضوعية للتشريع المرافق.

الفرع الرابع

التعريفات وضوابط صياغتها

يمكن القول بأن موضوع التعريفات كقسم من الصياغة التشريعية، عادة ما يتركه المُشرّع إلى الفقه والقضاء، لكن مع هذا فإن هناك بعض الحالات التي قد تضطره إلى وضع التعريفات بنفسه، لاسيما إذا كان الأمر يتعلق ببعض الكلمات أو العبارات غير المألوفة لدى جمهور المخاطبين بالقانون، كما في التشريعات الحديثة أو التي تتضمن مصطلحات علمية أو مالية يحتاج مدلولها إلى تحديد، أو مصطلحات واسعة المعنى تحتمل أكثر من تأويل(٤٨)، وقد يلجأ الصائغ إلى صياغة تعريف من أجل وضع مدلول لكلمة أو عبارة تكرر ذكرها في التشريع كعبارة "السلطة المختصة" مثلاً أو "الجهة المعنية"(٤٩).

لهذا تبقى مسألة إدراج مادة لتعريف المصطلحات والمفردات المستخدمة في متن التشريع خطوة اختيارية يُقدرها الصائغ نفسه، ولا يتطلب استعمالها إلاّ عند اللزوم. وتكمن أهمية التعريفات في تحقيق مجموعة من المزايا تتمثل في(٥٠):

- ✓ تقليص الجمل، وتجنب تكرارها كلما وردت في التشريع خاصة المصطلحات الطويلة، وتحقّق معلومة للمخاطب بأحكام التشريع لم يكن قد سبق له استخدامها، أو لم تكن له معرفة سابقة بها.
- ✓ تفادي احتمال تفسير المصطلح بمعان متعارضة.
- ✓ توخي الدقة والوضوح خلال عدم ترك مهمة تعريف العبارة للمستخدم.
- ✓ تمكين الصائغ من السيطرة على ما تعنيه الكلمة، وعدم ترك المجال للبحث في تفسيرات المعجم، الذي قد يفسرها بمعنى يخالف المراد منها.

---

(٤٨) د. عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، مصدر سابق، ص. ٩٧، ٩٨.

(٤٩) المصدر نفسه.

(٥٠) ينظر: دليل إعداد وصياغة التشريعات في إمارة دبي، حكومة دبي، اللجنة العليا للتشريعات، دبي، ٢٠١٩، ص. ١٠١– ١٠٢، مصطفى عبد الباقي ومحمد خضر، دليل الصياغات الثانوية، مصدر سابق، ص. ٧٢.

كما يفترض ألا تتضمن التعريفات عناصر ذات طبيعة معيارية تلحق الضرر بسهولة قراءة النص[١]، ويفضل اللجوء إليها في التشريعات ذات الفصول والمواد الكثيرة لكي يسهل التعامل معها[٢].

معها[٢].

وكقاعدة عامة، توضع التعريفات في صدارة التشريع بعد المقدمة أو الديباجة أو بعد قانون الإصدار، وتخصّص لها مادة مستقلة تحمل الرقم (١)، أو يوضع التعريف عند أول ظهور للمصطلح المراد تعريفه في التشريع[٣]، وبالرغم من أهمية التعريفات في تحرّي الدقة من قصد المشرع إلا أنّ المبالغة في إيرادها بالمجمل قد تؤثر سلباً على المخاطبين بأحكامه[٤]، وهو مايمكن ملاحظته من خلال خلال تسليط الضوء على القوانين المصرية مثلاً، حيث يلاحظ بأنها لا تتبع منهجاً موضوعياً في تسلسل ورود التعريفات في المادة المخصصة لها بمشروع القانون، وهو أمر يشكل على المخاطب بأحكامه لاسيما في حالة وجود تضخّم في المصطلحات المعرفة حيث يجد نفسه مضطراً للاطلاع على عدد كبير منها عند البحث عن المعنى المقصود[٥].

ويحدث الشيء ذاته بالنسبة للمبالغة والتوسع غير المنطقي في التعريف الواحد التي تخرجه عن دائرة التطبيق السليم للقانون، لذلك انتُقد _ مثلاً _ قانون مكافحة الإرهاب في العراق رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥ بسبب توسّعه غير المبرر في تعريف جرائم الإرهاب، حيث أورد تعريفاً واسعاً شمل كثيراً من الأشخاص دون عدالة، وهذا يفيد بأنّ الاستفاضة في إدراجها قد يُلحق الضرر بأفراد المجتمع دون قصد من المُشرّع[٦].

---

(١) دليل عملي في صياغة القوانين للمملكة المغربية، مصدر سابق، ص. ٣٠-٣١.

(٢) دليل الصياغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، منشورات مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠١٤. ص. ٤٨.

(٣) دليل إعداد وصياغة التشريعات في إمارة دبي، مصدر سابق، ص. ١٠١-١٠٢.

(٤) دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين، مصدر سابق، ص. ٤٥.

(٥) المصدر نفسه.

(٦) دليل الصياغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، ، مصدر سابق، ص. ٤٨.

لذا يُستحسن ألا يضع الصائغ هذه التعريفات إلا في حالتين، الأولى: تتعلّق بحسم خلاف فقهي قائم، والثانية: لإيراد تعريف مغاير لمعنى مستقر(١).

وقد ذهب عدد من الفقهاء إلى التأكيد على ضرورة عدم إفراد التعريفات إلا إذا كانت ضرورية وتتناول مصطلحات علمية أو فنية(٢).

(١) د. عبد القادر الشيخلي، فن الصياغة القانونية، مصدر سابق، ص. ٩٤.

(٢) دليل الصياغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، ، مصدر سابق، ص. ٤٨.

الفرع الخامس
الأحكام العامة وضوابط صياغتها

وتعني الأحكام التي يجب مراعاتها دائماً في كل الحالات دون استثناء، فالمشرّع ومن خلال هذه الأحكام يريد لفت نظر المخاطبين بالتشريع إلى وضع هذه الأحكام في الاعتبار مع قراءة كل مادة من مواده، فهي أحكام حاضرة بشكل دائم في كل مواد التشريع، من أوله إلى آخره(١).

وتتمثل أهميتها في أنها تساهم في إعطاء إطار الحكم الموضوعي لكل مادة من مواد التشريع، ونطاق تطبيقه(٢)، فهي أحكام تشمل التشريع بمجمله، وتمنع التكرار فيه، وترتبط مسألة إدراجها فيه بحسب حاجة التشريع إلى ذلك التي يقررها الصائغ التشريعي بنفسه.

ومن حيث صياغة الأحكام العامة، فقد ترد في موضع واحد في التشريع أو أكثر في التشريعات الطويلة، وكثيرة التقسيم، حيث تقتضي اعتبارات الوضوح والدقة ألا يقتصر وضع أحكام عامة في صدارة التشريع فقط، بل أيضاً في مستهل تقسيم أو أكثر من التقسيمات الداخلية.

وفي هذه الحالة ينبغي أن ينحصر حضور وتأثير الأحكام العامة على مستوى التقسيم الداخلي الذي أدرجت فيه، وليس على مستوى التشريع كله، خلافاً للأحكام العامة التي تدرج في بداية التشريع فقط، وتسري أحكامها على التشريع بمجمله.

من جهة أخرى، فإنه عند صياغة هذه الأحكام، ينبغي على الصائغ عند استنباطه لأحكام تنظم مواضيع تشمل جميع المواد اللاحقة في التشريع فإنه يدرج هذا الحكم في مادة واحدة أو أكثر إذا تعددت الأحكام، وهي تأتي قبل الشروع في تفاصيل التشريع(٣).

ومن أمثلة هذه الأحكام العامة، النصوص التي ترد في أغلب التشريعات التي تبين مرجع تفسير نصوص التشريع الواردة فيه، كأن ترد في قانون الشركات مادة تنص على: "يرجع في تفسير

---

(١) دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين، مصدر سابق، ص. ٤٦-٤٧.
(٢) المصدر نفسه.
(٣) مصطفى عبد الباقي ومحمد خضر، دليل الصياغات الثانوية، مصدر سابق، ص. ٧٤.

هذا القانون إلى أحكام قانون التجارة والعرف التجاري وأحكام القانون المدني واجتهاد الفقهاء والقضاء بالقدر الذي لا يتعارض بصراحة مع نص في هذا القانون"[1].

(١) دليل الصياغة التشريعية، ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل الفلسطينية، مصدر سابق، ص. ٥٥-٥٦.

الفرع السادس

متن التشريع وضوابط صياغته

يشكل المتن الجسم الرئيسي لكل تشريع، مهما كانت مرتبته، ويُعرف أيضاً بـــ "صلب التشريع" أو "وحدة متن التشريع"، ويقصد به الأحكام التي تتضمن الفكر الأساسي أو الأحكام الجوهرية للنص القانوني التي تختلف من قانون إلى آخر من حيث مضمونها(١).

فهو إذن يعبر عن غرض التشريع في هيئة مواد قانونية منظمة بشكل متتابع ومنطقي، وترقم المواد، حتى يتسنى التعامل معها والإشارة إليها(٢).

وبحكم طبيعة الأنواع المختلفة للتشريعات لاسيما القوانين الأساسية والعادية فإن صياغتها تتطلب الالتزام بعدد من الضوابط، بعضها يرتبط بمحتواها، والآخر بترتيب موادها وترقيمها(٣).

ففيما يتعلق بمحتوى متن التشريع حسب نوع التشريع ومضمونه، فيمكن تصنيفه إلـــى أحـــكام موضوعيـــة، كالأحكام التي تبين الحقوق والواجبات، وأحكام إداريـــة تتولى بيان كيفية حماية الحقـــوق، وإجراءات القيام بالواجبات، وضمان تنفيذها.

وهناك بعض الأمور التي تميز التشريع الفرعي عما سواه من التشريعات، إذ أن أحكامه يأتي جلها إجرائياً، أكثر منه موضوعياً، فهي تعمل على توضيح الكيفية التي سيطبق بها الحق، وكيفية ممارسته، ولا تقرر الحقوق أو الالتزامات، كونها هي فقط منفذة للنصوص التشريعية، الصادرة عن السلطة التشريعية(٤).

---

(١) دليل الصياغة التشريعية، ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل الفلسطينية، مصدر سابق، ص. ٦١-٦٢.

(٢) مصطفى عبد الباقي ومحمد خضر، دليل الصياغات الثانوية، مصدر سابق، ص. ٧٤.

(٣) دليل الصياغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، ، مصدر سابق، ص. ٤٩-٥١.

(٤) مصطفى عبد الباقي ومحمد خضر، المصدر نفسه.

ونظرا للطابع المعياري للتشريع، فإنه يتعين عند صياغة نصوصه التمييز بين مايدخل في مجال دواعي التشريع، ومايدخل في صلب القاعدة نفسها الذي ينبغي أن يظهر وحده في منطوقه، أي في مواده(١).

وفيما يتعلق بتقسيم المتن، فيندرج تحت القسم تجميع المواد في أجزاء، وأبواب، وفصول، وأقسام فرعية، لهذا يتعين أن يحمل كلّ قسم عنواناً خاصاً به، باستثناء المواد، وإذا كان التشريع مؤلفاً من مستوى واحد من التقسيم، فإنه يفضل استعمال الفصول(٢).

وفي حالة وجود مستويين للتقسيم يستحسن استعمال الأبواب، ثم الفصول، ثم الأقسام، أما بالنسبة للتقسيم الفرعي للمواد فإنه وعلى غرار جميع القوانين، تحرر المواد في بناء محكم الترتيب، فهي تشكل الوحدة الأساسية في بنية القانون(٣).

وبالنسبة لترتيب المواد في الأقسام وترقيمها، فالقصد منه وضعها في مجموعات تشكل كل مجموعة منها قسماً بذاته مرتبطاً مع باقي أقسام التشريع، وكل قسم منها يحمل ما يعكس جوهر أحكامه(٤)، لذا يجب أن تكون متناسقة على المستوى الداخلي، سواء من حيث الشكل، أم المحتوى (مادة واحدة لكل فكرة أو قاعدة)، واتباع التدرج المنطقي عند ترتيبها بحيث تعطى الأسبقية للأهم إلى الأقل أهمية، ومن الأحكام العامة إلى خاصة، وإدراج الأحكام الموضوعية قبل الإدارية أو الإجرائية، والأحكام الدائمة قبل المؤقتة، كما توضع الأحكام المرتبطة بتدابير ذات طابع زمني بكيفية متسلسلة وفقاً لترتيب وقوعها الزمني(٥).

---

(١) دليل عملي في صياغة القوانين للمملكة المغربية، مصدر سابق، ص. ٢٠.

(٢) دليل عملي في صياغة القوانين للمملكة المغربية، مصدر سابق، ص. ٢٦-٢٧-٢٨.

(٣) المصدر نفسه.

(٤) منظمة العمل الدولية، البرنامج المكثف حول الحوار الاجتماعي وقانون العمل وإدارة العمل – الحوار الاجتماعي، متاح على الرابط الآتي (تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٦/٢٩): https://www.ilo.org/legacy/arabic/dialogue/ifpdial/llg/ch11/index.htm

(٥) مصطفى عبد الباقي ومحمد خضر، دليل الصياغات الثانوية، مصدر سابق، ص. ٧٥.

ولا ينحصر استعمال ترتيب المواد وفق هذه الأسس في نطاق المتن، بل ينبغي مراعاتها في مجمل مواد التشريع، وفي ترتيب الأقسام، وحتى في جُمل المادة الواحدة.

وكما هو الحال بالنسبة لمتن الدستور، فإن أي جزء من هذا المتن يحدد له عنوان، يبرز محتويات ونطاق النص الذي يسبقه، وبحسب العادة، تنسب العناوين بشكل متكرّر جداً إلى أجزاء، وفصول، وأقسام النصوص التشريعية(١).

ومع ذلك، فإن إدراج مزيد من العناوين للتقسيمات الفرعية غير مستبعد، إذا كان سيحسّن من فهم التشريع المقترح وسيوجه المستخدمين له بشكل سهل وسريع، لهذا يجب أن تحتوي العناوين عن وصف دقيق، ومضبوط، وموجز لمحتوى كل جزء وكل فصل أو قسم دون الحاجة إلى أن تكون جملاً تامّة من الناحية النحوية(٢).

وتبرز أهمية العناوين على وجه الخصوص مع التشريعات الطويلة، إذ يساهم هذا التقسيم في تسهيل العثور على الحكم خلال مراجعة عناوين الأقسام، فهو يعين الصائغ عند الإشارة إلى مجموعة من المواد في التشريع، إذ يحيل مباشرة إلى عنوان القسم الذي يقصده.

من هنا، يمكن القول بأن الهيكلة الشكلية لمتن التشريع تتألف من مواد وأقسام تمثل النصوص المعيارية الأساسية له، وقد تستدعي الحاجة عند صياغة نص معقد ومطول تقسيمه إلى أقسام فرعية.

---

(١) منظمة العمل الدولية، المصدر نفسه.

(٢) المصدر نفسه.

الفرع السابع

الخاتمة وضوابط صياغتها

تأتي خاتمة النصوص التشريعية، على غرار خاتمة الدستور بعد المتن، وهي الجزء الذي تنتهي فيه مواده، وعند ترتيب هذه الأخيرة إلى أقسام، يفضل أن يطلق على عنوان القسم المتعلق بالخاتمة، بـــ "الأحكام الختامية" على أساس أن التشريع يُختتم بهذه الأحكام(١).

وتختلف طبيعة وعدد المواد التي تتضمنها الخاتمة من تشريع إلى آخر، وتشتمل على جملة من الأحكام، يمكن بيانها خلال التقسيم الآتي:

- **أولا: الإلغاء:**

حيث تلغي تشريعاً أو تشريعات نافـــذة أو مـــواد منهـــا، وتـــضمن معالجة موضوعها في التشريع الجديد، وينبغي على الصائـــغ هنا اتباع صيغ الإلغاء الصريح بدل الضمنـــي قدر الإمكان، حتى لا ينعكس ذلك سلباً على التطبيـــق، والإبقاء على التشريعات الفرعيـــة كالأنظمـــة والتعليمـــات والأنظمـــة الداخليـــة، لكي يحلّ محلهـــا تشريع بديل أو يُلغيها لمنح وقت للجهة المختصـــة من أجل إيجاد البديل المناسب، وتجنّب إحـــداث فراغ تشريعي وإيقاف سير المعاملات، والتنبه إلى تأثير الإلغاء على المراكز القانونيـــة القائمة، وإيجاد الحلـــول المناسبة عبر الأحكام الانتقالية، وكذلك مراعاة التسلسل الهرمي للقواعد التشريعية لكي لا يُلغي التشريع الجديد تشريعاً أعلى منه(٢).

تتعدد الصور التي يمكن أن تصاغ فيها مادة الإلغاء، من هذه الصور(٣):

- النص على إلغاء تشريع معين أو أكثر نصاً صريحاً، وهذه الصورة هي الأفضل، ويقدم عليها الصائغ عندما تكون له دراية بكافة التشريعات النافذة، في الموضوع،

---

(١) دليل الصياغة التشريعية الفلسطيني، مصدر سابق، ص. ٦٨.

(٢) دليل إعداد وصياغة التشريعات في إمارة دبي، مصدر سابق، ص. ١٠٩-١١٤.

(٣) مصطفى عبد الباقي ومحمد خضر، دليل الصياغات الثانوية، مصدر سابق، ص. ٧٧- ٧٨.

حتى يقوم بإلغائها صراحة، وهذا الإلغاء يشمل كافة التعديلات التي طرأت على التشريع المُلغى.

- النص على إلغاء تشريع معين أو أكثر نصاً صريحاً مع مراعاة ما تم من إجراءات بموجب التشريعات، حيث يقرر التشريع الجديد صحتها واستمراريتها إلى أن تنتهي أو تلغى أو تعدل أو تستبدل، فهذا الإلغاء يتضمن أحكاماً حافظة إضافة إلى حكم الإلغاء، وكان الأولى أن تأتي الأحكام الحافظة في مادة لاحقة.

- النص على إلغاء كل ما يتعارض مع أحكام التشريع، ويلجأ الصائغ إلى هذا النوع من الإلغاء عندما تصعب معرفة كامل جوانب علاقة التشريع محل الصياغة بالتشريعات القائمة، وهذه العبارة (يلغى كل ما يتعارض مع هذا النظام أو القرار أو ...) تزيح نظرياً مشكلة التضارب، لكنها في الواقع توقع في إشكاليتين:

- الأولى، تُحدِث نوعاً من اللالتباس والغموض في مدى سريان الأحكام السابقة.

- الثانية، تفضي إلى عدم مراعاة الهرمية، فهذا النص يفيد بإلغاء أي نص يتعارض مع نصوص التشريع الثانوي، بغض النظر عن مرتبته في الهرم القانوني، لذا يتعين على الصائغ تجنب اللجوء إلى مثل هذا النوع من الإلغاء.

- **ثانيا: الأحكام الحافظة،**

وهي الأحكام التي تحمي حقوقاً أو واجبات قائمة بموجب التشريع المزمع إلغاؤه وتثبت استمراريتها، مثل النص على استمرار مفعول الرخص والإجازات الصادرة بموجب التشريع المُلغى، حتى انتهاء مددها؛ لضمان احترام الحقوق المكتسبة، وعدم جواز النيل منها إلا في استثناءات ضيقة للغاية(١).

فاحترام الحقوق المكتسبة، هو مبدأ من المبادئ العامة للقانون، وإذا كان القرار الإداري يُحصن من الطعن خلال مدة محددة ولا يجوز تجاوزه وإلغاؤه فيها ما دام

(١) دليل الصياغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، ، مصدر سابق، ص. ٥٢.

من صدر القرار لصالحه متمتعاً به، فالحقوق المكتسبة من باب أولى أن تُحصن بموجب التشريعات وألا تُلغى إلا بحدود واضحة[١].

- **ثالثا: الأحكام الانتقالية**

وهي الأحكام التي تمهد للانتقال من مراكز قانونية قائمة، بموجب تشريع نافذ إلى أخرى جديدة عند نفاذ التشريع الجديد، أو تلك الأحكام التي تطالب المخاطبين بالتشريع الجديد لتوفيق أوضاعهم القانونية بالشكل الذي يتوافق مع التشريع الجديد[٢].

وتتمثل أهمية المواد الانتقالية في كونها تمنح الإمكانية للمخاطبين بالتشريع في معرفة ما هو مطلوب منهم، خلال فترة زمنية كافية قبل نفاذ التشريع الجديد، وبذلك تتاح لهم فرصة تلبية هذه المتطلبات بشكل سليم، مثل منح التجار مهلة لتنظيم دفاترهم وسجلاتهم وفقاً لتشريع جديد يتعلق بالتجارة[٣].

- **رابعا: تفويض الصلاحيات**

وهي الأحكام التي تنظم تفويض المشرع لجهة ما في السلطة التنفيذية، بإصدار تشريعات فرعية لتنظم مسائل تفصيلية تتعلق بالتشريع الأساس[٤].

ويتوجب على الصائغ مراعاة دستورية التفويض، كتفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بإصدار أنظمة أو تعليمات لتنفيذ القوانين، أو يكون تفويضاً قانونياً، كالتفويض الممنوح للوزير بإصدار تعليمات وأنظمة داخلية لتسهيل تنفيذ القوانين وتنظيم الهيكل الإداري للوزارة وتشكيلاتها، وكذلك مراعاة عدم جواز التفويض بالتفويض[٥].

---

(١) المصدر نفسه.

(٢)دليل إعداد وصياغة التشريعات في إمارة دبي، مصدر سابق، ص. ١٠٦-١٠٧.

(٣) المصدر نفسه.

(٤) دليل الصياغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، ، مصدر سابق، ص. ٥٢.

(٥) المصدر نفسه.

- **خامسا: اختيار جهات الإنفاذ وآلياته**

إذ أنّ أحكام التشريعات لا تنفذ بطريقة آلية بل يحتاج تنفيذها إلى جهات وأجهزة تتولى مسؤولية ذلك وفق آليات يحددها التشريع ذاته، وتختلف جهات إنفاذ التشريعات باختلاف المجالات التي تنظمها، ويجب أن يكون اختيار ذلك قد جرى بطريقة تضمن سريان جميع الأحكام على كافة أنحاء البلاد، وبذات درجة النجاعة وفي جميع الأوقات، وتبعاً لذلك ينبغي على الصائغ الالتزام بعدد من الضوابط(١).

فعند إسناد مسؤولية تنفيذ أحكام التشريع إلى جهة أو جهات قائمة بالفعل، فإنه من الضروري التأكد من أن المسؤوليات الجديدة التي ستحمل لتلك الجهات تعتبر من مهام عملها العادية التي تمارسها بشكل روتيني وبما لديها من إمكانات، وعند إسناد مسؤولية التنفيذ إلى أكثر من جهة فمن الضروري بيان ذلك بشكل واضح ودقيق لتجنب تنازع الاختصاص بينها ووضع آلية ملزمة في التشريع لتنسيق العمل بين أجهزة التنفيذ المتعددة وعند إيلاء مهمة التنفيذ هذه بشكل كلي أو جزئي إلى مؤسسة أو جهاز جديد، فيجب التأكد من وجود حاجة حقيقية لإحداث هذه الآلية المؤسسية وضرورة النص في التشريع على اختصاصاتها، وعدم تفويض شيء من ذلك إلى لائحة تنفيذية أو إلى قرارات وزارية لأن هذا التفويض يعني أنّ المشرع أنشأ كياناً جديداً دون رؤية واضحة بشأن الدور الذي سيُسند إليه(٢).

- **سادسا: نفاذ التشريع**

تتضمن خاتمة التشريع أو الأحكام الختامية قواعد لتنظيم موعد بدء سريان التشريع ونشره في الجريدة الرسمية ومدى ارتباط بدء سريانه بالنشر، إذ يجوز أن يسري عند التصويت عليه أو نشره في الجريدة الرسمية أو عند موعد آخر ينص عليه التشريع ذاته(٣)، كما يجوز عند الضرورة النص على سريان مواد أو أقسام من التشريع قبل

---

(١) دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين، مصدر سابق، ص. ٧٦-٨٠.

(٢) دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين، مصدر سابق، ص. ٧٦- ٨٠.

(٣) نصت المادة (١٢٩) من الدستور العراقي على: "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية، ويعمل بها من تاريخ نشرها، مالم ينص على خلاف ذلك".

الأخـــرى، كما هو الحال في الأحكام الختامية لقانـــون المحافظات العراقية غير المنتظمـــة فـــي إقـــليـــم رقـــم (٢١) لســـنة ٢٠٠٨، حيث نصت مادته (٥٥ أولاً) على أن: "ينفذ هذا القانـــون مـــن تاريـــخ نـــشـــره فـــي الجريدة الرسمية ولا تسري أحكامـــه عـــلـــى المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلا بعـــد إجـــراء انتخابات المجالس القادمة باستثناء ما ورد في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة".

- **سابعاً: الإصدار وتوقيع مصدر التشريع**

حيث ينتهـــي التشريع بانتهاء الجزء الأخير من الخاتمة، وهو الإصدار وتوقيع مصدر التشريع، إذ يرد النص بشكل صريح على مـــكان وتاريخ إصـــدار التشريع وبتوقيـــع صـــاحـــب الصلاحيـــة فـــي إصـــداره، وفي العراق يصدر القانون بالتقويمين الهجري والميلادي وبتوقيع من رئيس الجمهورية، أما الأنظمـــة التشريعية فتصدر بتوقيع رئيس مجلـــس الـــوزراء، وتصدر التعليمـــات والأنظمـــة الداخليـــة بتـــوقـــع الوزير المختص أو رئيس الجهـــة غيـــر المرتبطـــة بـــوزارة، أو المخـــول بذلك قـــانـــونـــاً[١].

ثامنا: الملاحق:

تأتي وحدة الملاحق إذا استدعى الأمر ذلك، ويقصد بها المرفقات التي تدرج مع التشريعات من جداول ونماذج توضيحية، وهي اختيارية، الهدف منها تنسيق شكل التشريع، غير أن إدراجها يجعلها جزءاً من البنية العامة للتشريع، وتوازي محتوياتها من حيث الأهمية محتويات مواد التشريع، وتوضع في صفحات لاحقة لمكان وتاريخ الإصدار، أما ضوابط استعمال الملاحق فإنها تتلخص في الآتي[٢]:

- ✓ يلجأ إلى الملحق من أجل توضيح الحكم الذي وضع في مادة التشريع.
- ✓ يذكر قبل عنوان الملحق رقم المادة المتعلقة به.
- ✓ تحمل الملاحق أرقاماً تسلسلية في حالة تعددها في التشريع.

---

(١) دليل الصياغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، ، مصدر سابق، ص. ٥٤-٥٥.

(٢) مصطفى عبد الباقي ومحمد خضر، دليل الصياغات الثانوية، مصدر سابق، ص. ٨٢.

الخاتمـــة

بعد ما تم طرحه في هذا البحث يمكن القول بأن البناء الهيكلي للنصوص الدستورية يختلف عنه في النصوص التشريعية الأخرى، فالأولى بحكم سموّها عما سواها من النصوص تتبنى هيكلية تأخذ تقسيماً مختلفاً يحقّق ما يصبو إليه الصائغ من تحقيق أهدافه.

ويقع البناء الهيكلي لنصوص الدساتير على عدة أقسام، وكل قسم من هذه الأقسام يتضمن جملة من النصوص، ولكل قسم منها فلسفة معينة، وهذه الأقسام هي الديباجة أو مقدمة الدستور ثم متن الدستور ثم خاتمته.

فالديباجة أو المقدمة هي الجزء الذي يفتتح به الدستور وهي التي تمهد لأحكامه، ثم يليها متن الدستور وهو صلب محتواه كونه يشمل أحكامها الأساسية، لذلك فهو القسم الأكثر أهمية والأصعب أمام الصائغ الدستوري، ثم يأتي الجزء الثالث وهو خاتمة الدستور.

وقد سارت الدساتير القديمة على عدم تخصيص عنوان مستقل لهذا الجزء من الدستور، كدستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧، في حين أن الدساتير الحديثة خصصت عنواناً لخاتمة الدستور، رغم عدم تبني الدساتير الحديثة للعناوين التي توردها تحت هذا المسمّى، حيث اختلفت تسميتها بين "الأحكام العامة" أو "الأحكام العامة والانتقالية"، أو "التدابير أو الأحكام المؤقتة أو النهائية"، أو ا"لأحكام المرحلية" أو "الأحكام الختامية"، بينما تقسم النصوص الدستورية إلى إسم التشريع ورقمه، والمقدمة، وقانون الإصدار، والتعريفات، والأحكام العامة، ومتن التشريع، ثم خاتمة التشريع.

ومن الواضح أن تقسيم النصوص التشريعية بصفة عامة، يتضمن عناصر ضرورية من ذلك، العناوين ومعالجة أغراضه وتقسيماته الأساسية والفرعية، ويتضمن أيضاً عناصر اختيارية، مثل التعريفات، والإلغاءات، والملاحق ... وذلك تبعاً لطبيعة مشروع التشريع المقترح، ومحتواه، والحاجة التي تستوجب إظهار التشريع بصورة واضحة ومتكاملة أو التسهيل على المخاطبين بالقانون في فهم وإدراك محتواه، أو تسهيل تطبيق أحكامه.

قائمة المصادر

المصادر العربية:

أولا: الكتب:

١. د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، علم أصول القانون، مطبعة فتحة الله الياس نوري وأولاده، مصر، ١٩٣٦.

٢. د. عصام الدبس، النظم السياسية، الكتاب الأول "أسس التنظيم السياسي، الدول، الحكومات، الحقوق والحريات، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.

٣. د. إحسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الثانية، المكتبة القانونية، بغداد،٢٠٠٧.

٤. د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، الإسكندرية، ١٩٨٧.

٥. د. أحمد عبيس نعمة الفتلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.

٦. د. مصدق عادل طالب، الصياغة الدستورية، مكتبة السنهوري، بيروت–بغداد، الطبعة الأولى، ٢٠١٧.

٧. ياسر باسم ذنون السبعاوي، فن الصياغة التشريعية للقاعدة القانونية الإجرائية(دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، الطبعة الأولى،٢٠٢١.

٨. د. عليوة مصطفى فتح الباب، أصول سن وصياغة وتفسير التشريعات، دراسة فقهية– دراسة مقارنة، الجزء الأول، مكتبة الكوميت، الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧.

٩. مصطفى عبد الباقي ومحمد خضر، دليل الصياغات الثانوية، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، وديوان الفتوى والتشريع، فلسطين، ٢٠٠٤.

١٠. د. عبد القادر الشيخلي، الصياغة القانونية (تشريعاً فقهاً قضاءً محاماةً)، الطبعة الثانية، عمّان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٨.

١١. غازي إبراهيم الجنابي، دليل الصياغة التشريعية، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، السنة: ٢٠١٢ المجلد: ٤، الاصدار ١٨.
١٢. منظمة العمل الدولية، البرنامج المكثف حول الحوار الاجتماعي وقانون العمل وإدارة العمل – الحوار الاجتماعي، متاح على الرابط: https://www.ilo.org/legacy/arabic/dialogue/ifpdial/llg/ch11/index.htm

ثانيا: الأبحاث:

١. د. وليد محمد الشناوي، دور مقدمات الدساتير في التفسير الدستوري (دراسة مقارنة)، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة – كلية الحقوق، المجلد ٣، العدد ١، الرقم المسلسل للعدد ٥٣، إبريل ٢٠١٣.
٢. مروان حسن عطية وعلاء ياسر حسين، التنظيم الدستوري للأحكام الختامية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في موقع researchgate، بالرابط: ttps://www.researchgate.net/publication/340611003_altn zym_aldstwry_llahkam_alkhtamyt_drast_mqarnt ، نيسان أبريل ٢٠١٩.
٣. إيمان قاســـم هاني، طبيعة مقدمات الدساتير وإلزاميتها (دراســـة مقارنة)، مجلة الحقوق، كلية الحقوق في الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٣-١٤، ٢٠١١.
٤. حيدر سعدون المؤمن، مبادئ الصياغة القانونية، ص. ٧، متاح على الرابط التالي (تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٦/٢٩): https://www.bibliotdroit.com/2017/03/blog-post_52.html
٥. نعمان مني، قراءات في مسودة الدستور العراقي، بحث منشور في موقع الحوار المتمدن، العدد: ١٣٢٥- ٢٢/٩/٢٠٠٥، متاح على الرابط: https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=46083

ثالثا: أدلة وتوصيات الصياغة التشريعية:

١. التوصيات الصادرة عن الاجتماع ١٨ لمسؤولي ادارات التشريع في الدول العربية – ٢٠١٩، منشورات المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية في جامعة الدول العربية، ٢٠١٩.

٢. التوصيات الصادرة عن المؤتمر التاسع لمسؤولي إدارات التشريع في الدول العربية، المنعقد في بيروت ٨ – ٢٠٠٩/١٢/١٠، منشورات المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية لجامعة الدول العربية.
٣. دليل الجزائر العربي الإسترشادي للصياغة التشريعية، الاجتماع السادس لمسؤولي إدارات التشريع في الدول العربية، الجزائر، ٢٥ – ٢٩ مارس ٢٠٠٦، منشورات المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية لجامعة الدول العربية.
٤. دليل الشكلية القانونية للوزارة الاتحادية للعدل في ألمانيا، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٨، متاح باللغة العربية على الموقع الرسمي للوزارة، https://www.bmjv.de/DE/Startseite/Startseite_node.html .
٥. دليل الصياغة التشريعية، ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل الفلسطينية، معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، فلسطين، ٢٠٠٠.
٦. دليل الصياغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، منشورات مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠١٤.
٧. دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين، وزارة العدل، قطاع التشريع، القاهرة، ٢٠١٨،
٨. دليل عملي لصياغة القوانين، مجلس النواب في المملكة المغربية، منشورات مجلس النواب، الرباط، ٢٠١٧.
٩. مجلس النواب العراقي، دليل مبسط لتقييم مشروعات القوانين، منشورات مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٠٨.

المراجع الأجنبية:

١. Liav Orgad,The preamble in Constitutional interpretation, Oxford University Press and New York University School of Law. 2010.
٢. Larik, Joris. Foreign policy objectives in European constitutional law. Oxford University Press, 2016.