



الرقم  
التاريخ  
الموافق

دور ديوان التشريع والرأي في  
الرقابة على جودة التشريعات

كلمة رئيس ديوان التشريع والرأي

ورقة عمل مقدمة في

ندوة صياغة التشريعات

والهيئات الرقابية على جودة التشريعات

عمان، ٢٠٠٨

## دور ديوان التشريع والرأي في الرقابة على جودة التشريعات

يطيب لي في بداية افتتاح هذه الندوة ، حول صياغة التشريعات والهيئات الرقابية على جودة التشريعات والتي تنظمها الهيئة التنفيذية للتخاصية بالتعاون مع كل من وزارة العدل ، وزارة تطوير القطاع العام، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وبمشاركة ممثلين عن الجهات الرسمية الوطنية والعربية، وبرعاية كريمة من دولة رئيس الوزراء أن أرحب بالإخوة الحضور .

إن أهمية انعقاد هذه الندوة خلال هذين اليومين واختيار موضوع صياغة التشريعات والهيئات الرقابية على جودة التشريعات، يفرضها الاهتمام المتزايد بهذا الموضوع والانشغالات المعبر عنها من طرف الجهات التشريعية والسلطات العمومية والمختصين، حيث أصبحت مسألة التحكم في أصول الصياغة التشريعية مسألة حتمية في ظل العولمة والاتجاه الدولي الحالي في توحيد التشريع ، إذ لا تستطيع كل دولة ان تصدر قوانينها بمعزل عن التشريعات والاتفاقيات الدولية.

كما أن الاهتمام بمسألة الصياغة التشريعية، ليس مجرد اعتناء بالجانب الشكلي والإجرائي، إنما الهدف منه الوصول إلى تطبيق دولة القانون والحكم الراشد من خلال

سن تشريع متطور، في منتهى الوضوح والدقة والشفافية ، منسجماً مع الدستور غير متعارض مع النظام القانوني ، مفهوماً لدى العامة وقابلاً للتطبيق.

إن التشريعات القانونية النافذة غالباً ما يشوبها النقص كنتيجة طبيعية للنقص الكامن في طبيعة الانسان، إذ ان كل عمل انساني قد يكون عرضه للقصور ، وبقاء القانون على جموده قد لا يحقق الغرض الذي أعد من اجله مع مرور الزمن ، وإن كان حين وضعه متفقاً مع الظروف السائدة آنذاك .

أن قانون التطور المستمر يواكب التغيير والتحديث، ونجد من الضرورة إعادة النظر في التشريعات اذا طرأت ظروف ومستجدات ، لتحقيق قدر من الانسجام بين الواقع الجديد الذي افرزته معطيات التغيير والتحديث في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمجتمع وبين التشريعات الوطنية.

لا ريب في ان اغلب الضوابط التي تقوم عليها رقابة ديوان التشريع على التشريعات لا تدرس في كليات الحقوق، وانما تُكتسب بالخبرة العملية والتصدي لحصر هذه الضوابط ، من الصعوبة بمكان.

الا ان هناك مجموعة من الضوابط الأساسية تكاد تكون مُتفقاً عليها في اغلب الدول من حيث الشكل والمضمون، ولا خلاف على اهميتها ومراعاتها في العمل مما له أكبر الاثر في التقليل من العيوب التي قد تلحق بالتشريع، والتي تعتبر احد الاسباب الرئيسية التي تدفعنا الى الرقابة على جودة التشريعات.

وسوف نتبع في عرضنا لورقة العمل التي عنوانها (دور ديوان التشريع والرأي

في الرقابة على جودة التشريعات) التقسيم التالي :-

الفرع الأول: أهمية الرقابة على التشريعات.

الفرع الثاني: مؤشرات جودة التشريع .

الفرع الثالث: الضوابط المتبعة للرقابة على التشريعات.

الفرع الرابع: العوامل التي تعزز جودة صياغة التشريع .

الفرع الخامس : قواعد جودة الصياغة التشريعية .

## الفرع الاول

### أهمية الرقابة على التشريعات

تتمثل أهمية الرقابة التي يمارسها ديوان التشريع والرأي على جودة التشريعات

في تحقيق بعض الاهداف الرئيسية منها على سبيل المثال لا الحصر:-

اولاً: تحقيق الاستقرار القانوني:-

ان الاستقرار القانوني يعد من الغايات الاساسية التي تهدف الى تحقيقها

التشريعات ، لان تحقيق هذا الاستقرار يؤدي بالقطع الى تحقيق السكينة الاجتماعية

واليقين والثبات على المراكز القانونية، حيث يكون الاعتماد على كفاية القاعدة القانونية

من اهم الوسائل لضمان حقوق الافراد وحماية مصالحهم، وتحتل فكرة الاستقرار

القانوني هدفاً اساسياً للرقابة على التشريعات لان القانون بوصفه الاداة الاساسية لتنظيم

العلاقات بين الافراد وضمانة ضرورية لحياتهم فضلاً عن انه من الاساسيات التي يستلزمها النشاط الاقتصادي والاجتماعي في الدولة.

ثانياً: سد الفراغ التشريعي:-

ليس بمقدور المشرع عند وضع التشريع ان يحيط بكل الظروف التي استدعت وضعه ، كما لا يستطيع التنبؤ بالمستجدات المستقبلية ، وهما امران يستدعيان تدخل المشرع مجدداً إما لسد الفراغ الحاصل نتيجة عدم الاحاطة بكامل متطلبات التشريع أو لسد الفراغ الناشئ عن الظروف غير المتوقعة أو المستجدة .

ثالثاً: اصلاح مواطن الخلل في النصوص المعيبة :-

قد يكتنف الخطأ المادي نصاً تشريعياً الا إنه لا يمس جوهره شأنه في ذلك شأن الأخطاء اللغوية أو النحوية أو السهو المطبعي ويتم استدراك هذا النوع من الأخطاء عن طريق الجهة المكلفة بنشره ودون تدخل السلطة التشريعية ، ويعتبر التصويب عندئذ جزءاً من النص التشريعي المصحح وله نفس قوته ويسري النص المصحح من تاريخ العمل بالنص الاصيل .

اما اذا كانت العيوب ذات طابع جوهري يؤثر في معنى النص او يُثير صعوبات عند تطبيقه ، فعندها يقتضي تدخل السلطة التشريعية ثانية لرفع الخلل .

## الفرع الثاني

### مؤشرات جودة التشريع

تقاس مؤشرات جودة التشريع بما يلي :-

أولاً : كفاءة دراسة التشريع خلال مرحلة القراءة الاولى .

ثانياً : ظروف انعقاد هذه الجلسات .

ثالثاً : نوعية الإجراءات الرقابية (من مرحلة اقتراحه وحتى انجازه) .

رابعاً : استكمال القوانين بالأنظمة التنفيذية والتعليمات .

خامساً : قدرات اللجنة المكلفة بدراسة التشريع .

## الفرع الثالث

### الضوابط المتبعة للرقابة على التشريعات

اما الضوابط التي تحكم عملية الرقابة على جودة التشريعات ومراجعتها فتتمثل

بالاتي :-

أولاً: مراعاة القواعد المتعلقة بالاختصاص والشكل والنواحي الإجرائية:

يتعين أن تتم عملية الرقابة على التشريعات من خلال الجهات المنوط بها ذلك

الاختصاص سواء كانت الهيئة التأسيسية بالنسبة للدستور ، او السلطة التشريعية

بالنسبة للقوانين ، أو السلطة التنفيذية حين تصدر قوانين مؤقتة في الأحوال التي يجيز

فيها الدستور ذلك ، أو حين يعهد إليها القانون بإصدار الأنظمة التنفيذية او الأنظمة

الصادرة بالاستناد لاحكام الدستور ، وفي هذه الحالات لا يصح ان تفتتت احدى السلطات

على سلطة اخرى وهو ما يُعبر عنه بمبدأ الفصل بين السلطات.

وغني عن البيان انه يتعين اتباع الاجراءات المقررة في هذا الشأن ، والتقيّد بما  
ثمليه احكام الدستور من وجوب القيام بهذه الاجراءات .

ولعل من المسلمات القانونية أن كل تشريع يتقيّد عند رقابته بالتشريع الأعلى  
منه درجة، فلا يجوز لتشريع فرعي كنظام أن يتعارض مع تشريع عادي كالقانون ، كما  
لا يجوز لأي منهما أن يتعارض مع الدستور.

ويتفرع عن ذلك ان القاعدة القانونية الواردة في قانون لا تعدل الا بقاعدة من  
ذات الدرجة .

ثانياً: ألا تؤدي عملية الرقابة إلى المساس بأحكام الدستور:-

ان عملية الرقابة على التشريع لا يجوز ان تطال مخالفة أي حكم من احكام  
الدستور عن طريق آليات استحداث بعض النصوص التي تمس بصورة مباشرة أو غير  
مباشرة بالقواعد الأساسية التي تحكم المجتمع سواء أكان مصدرها دينياً أو أخلاقياً  
استقرت عليه الجماعة .

ثالثاً: الاستفادة من التشريعات المقارنة :-

يقع على عاتق المشرع ان يُلقي نظرة فاحصة على التشريعات المقارنة لدى  
رقابته لتشريعاته، ويحاول تعظيم الاستفادة منها بقدر الامكان ويبدأ من حيث انتهى  
الآخرون، فالتجربة التشريعية للدول الأخرى تفتح افاقاً أرحب، وتلقى الضوء على  
جوانب ربما كانت خافية على المشرع الوطني او لم تلق منه العناية الواجبة في بعض  
الاحيان لاعتقاده عدم اهميتها او حيويتها بالنسبة للموضوع المطروح ، لكن تجربة

مماثلة لدولة اخرى قد تكشف عن ايجابيات لم تكن مأخوذة بالحسبان خاصة اذا كانت هذه التشريعات قد دخلت حيز التطبيق ولاقت قبولا .

بيد ان لهذا الاتجاه محاذير يتعين مراعاتها عند الاستعداد بهذه التشريعات لان لكل مجتمع خصوصية التي لا يمكن ادارتها الا من خلال الانماط والتراكيب الاجتماعية له.

وهنا يأتي دور الرقابة على جودة التشريع في اداء مهمة التوفيق والملاءمة بين نصوص التشريع المقارن والنواحي التحديثية التي ينظمها وبين التكوين الاجتماعي للبلد الذي سيطبق فيه التشريع الجديد .

رابعاً: مراعاة الاتساق مع المبادئ المتعارف عليها عالمياً والنماذج المقررة من المنظمات الدولية ذات الصلة:-

على المشرع حين يتصدى للرقابة على التشريعات ألا يُغفل المبادئ والنماذج التي تعارفت عليها كثير من الدول في الموضوع ذي العلاقة، فالتشريعات المتعلقة بالاستثمار والتجارة والنقل والاتصالات والتصدير والاستيراد وغيرها لا يقتصر أثرها على الحدود الجغرافية لوطن المشرع بل يتعداه الى خارج الحدود ، فقد يكون المستثمر وطنياً او أجنبياً ، وفي هذه الحالة الاخيرة اذا اقام استثمارات له في دولة المشرع فسوف تمس التشريعات الوطنية المتعلقة بذلك الاستثمار بصورة مباشرة او غير مباشرة، فالملكية والضرائب والرسوم وحرية التنقل والارباح ، كلها امور يتعين الا يغمض المشرع الطرف عنها مراعيأ في ذلك مبدأ معاملة مواطنيه بالمثل في الدول الاخرى .

خامساً: الالتزام بالقرارات الخاصة بالتفسير :-

يلتزم ديوان التشريع والرأي بما يتوصل اليه المجلس العالي لتفسير الدستور وما يصدر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين لان من شأن ما يصدر عن هاتين الهيئتين ان يصبح جزءاً من التشريع الدستوري او القانوني الذي تم تفسيره .

سادساً: عدم مخالفة المعاهدات والاتفاقيات الدولية:-

تؤخذ- بعين الاعتبار- في مجال الرقابة على جودة التشريع احكام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية على نحو يكون معه لهذه الاحكام مكان الصدارة عند اعداد او صياغة التشريع الوطني .

سابعاً: توخي المصلحة العامة عند الرقابة على التشريع:-

تكون المصلحة العامة هي الغاية التي تتوخاها عملية مراقبة جودة التشريع اذ لا يجوز ان يصدر تشريع تلبية لرغبات شخصية بعينها او خدمة لهذه المصالح الشخصية معنوية كانت او مادية ، لان من الخصائص الرئيسية لاي تشريع ( العمومية والتجريد ) .

كما تتعلق بمعيار موضوعي يمكن تلمسه من خلال عدة محاور منها طبيعة التشريع وعموميته وتجريده فلا يصح ان يكون قراراً فردياً او يتمخض تطبيقه عن حالات فردية ، كذلك فإنه لا يجوز ان يتجاوز التشريع الغرض المخصص من اجله ، فاذا تعلق التشريع بصون الامن والنظام العام فليس له ان يتجاوز هذا الغرض ليمس حريات وحقوق الافراد.

## الفرع الرابع

### العوامل التي تعزز جودة صياغة التشريع

الصياغة التشريعية هي مقدرة القائم على الصياغة في استخدام الوسائل الفنية اللازمة لإنشاء قاعدة قانونية متفقة مع الدستور وغير متعارضة مع التشريعات الأخرى، أو بمعنى آخر هي تحويل المواد الأساسية المكونة للتشريع إلى قواعد صالحة للتطبيق العملي، من خلال اختيار التعابير المناسبة.

فالصياغة التشريعية هي العنصر الذي يخرج القاعدة القانونية إلى حيز الوجود ويتوقف مدى نجاح هذه القاعدة على مدى دقة ووضوح صياغتها.

وهناك عدة عوامل تعزز من جودة الصياغة وصولاً إلى دعم مبدأ الحكم الرشيد

ومنها :-

أولاً: دعم الاستقرار التشريعي:-

إن الصياغة التشريعية الكفؤة والمحققة للغرض الذي وجدت من أجله هي التي من شأنها أن تضيء الاستقرار على التشريع، أما الصياغة التي تنقصها الكفاءة فيترتب عليها ألا يتمتع ذلك التشريع بالاستقرار، وتتناوله يد المشرع إما بالتعديل أو الإلغاء لأنه في هذه الحالة يوصف بعجزه عن التعبير عن مصلحة الجماعة التي تخاطبها أحكامه.

ثانياً: الشفافية:-

من الأهمية بمكان أن تتم صياغة التشريع بلغة واضحة وكلمات منتقاه وعبارات

معبّرة لا تطالها احتمالات صعوبة الفهم أو التأويل أو التفسير.

ثالثاً: تعزيز القدرة التنافسية للتشريع:-

ان من مستلزمات جودة صياغة التشريع قدرته على التنافسية وهذا يقتضي سبق الدراسة المتأنية والدراسة المقارنة التي تمكن القائمين على صياغة التشريع من الاستفادة مما اخذت به التشريعات الاخرى خاصة تشريعات الدول التي بلغت شأواً بعيداً في مضمار التحديث والتطور .

رابعاً: التوازن:-

ان جودة صياغة التشريع تسعف الى حد كبير الجهات المكلفة بتطبيقه وتنفيذ احكامه على مخاطبيها بقدر وافٍ من العدالة والموضوعية .  
ولعل من نافلة القول بأن القضاء يمثل المرآة الصافية النقية لبيان ما اذا كان التشريع الذي بين يديه يتصف بجودة الصياغة ام لا ؟  
وهنا نرى ان جودة الصياغة التي توصف بالتوازن هي تلك التي لا تفرط بالمرونة ولا تتعسف بالجمود ، وانما تحتل موقعاً وسطياً بين هذه وتلك .

#### الفرع الخامس

##### قواعد جودة الصياغة التشريعية

ان جودة الصياغة تتحقق بتجنب استخدام الغامض من الكلمات والعبارات والابتعاد عن كل ما يثير اللبس والاحتمال ، وتوخي تغطية المعنى الذي اراده واضع المشروع ، وانتقاء المفردات المتناسقة لاداء المعنى المقصود ، واستخدام الكلمات بصيغة المفرد والنأي بقدر المستطاع عن صيغ الجمع ، وايضاح تعلق الضمير بالاسم

المقصود بالنص وعلى من يعود هذا الضمير ، وعدم اطالة الجملة النصية الا بالقدر الذي يقتضيه مبدأ الوضوح ، والبدء بالجملة الفعلية كلما امكن ذلك ، وتجنب الاستعانة بعبارات النفي وإعمال صيغة الإثبات وتقديم المبني للمعلوم على المبني للمجهول ، والدقة المتناهية باستخدام الحروف وأهمها الحروف التي تفيد معنى العطف أو التخيير أو المصاحبة أو الاستفهام ، والابتعاد عن المترادفات .

ولعلي لا اتجاوز الواقع اذا خلصتُ الى القول بأن جودة الصياغة بأي لغة كانت يتعين ان تكتسي برداء آداب تلك اللغة وقواعدها وبلاغتها .

إنّ موضوع الرقابة على جودة التشريعات يحتل المقام الاهم ، وسيدلي الاخوة المتحدثون حول هذا الموضوع بأرائهم مما سيثري اعمال هذه الندوة ويحقق الاهداف النبيلة التي انعقدت من اجلها.

شكراً لإصغائكم ...

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.