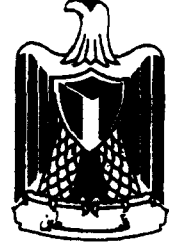


جامعة بيرزيت  
معهد الحقوق



وزارة العدل  
ديوان الفتوى والتشريع

# دليل الصياغة التشريعية

إعداد

ديوان الفتوى والتشريع - وزارة العدل    معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

مشاركة

الدائرة القانونية - المجلس التشريعي

# دليل الصياغة التشريعية

إعداد

ديوان الفتوى والتشريع - وزارة العدل - معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

مشاركة

الدائرة القانونية - المجلس التشريعي

---

فلسطين ٢٠٠٠

## توطئة

انطلاقاً من سياسة توحيد وتحديث التشريعات التي تنتهجها فلسطين، وبعد تلمس ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل ومعهد الحقوق في جامعة بيرزيت الحاجة إلى توحيد أسلوب الصياغة التشريعية، تم الاتفاق على ضرورة إعداد دليل يتضمن إرشادات واضحة ومحددة حول مسائل متنوعة تتعلق بالصياغة التشريعية، لاتباعها الصانع بثبات، فيصبح أسلوب الصياغة في فلسطين موحداً.

وباتفاق بين ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق، وبمساندة وكالة التنمية الدولية البريطانية، أنشئت عام ١٩٩٧ وحدة المساندة التشريعية في المعهد لتنجز عدة مهام متعلقة بالصياغة التشريعية، منها إعداد هذا الدليل. وخلال عامي ١٩٩٧ و١٩٩٨، قامت الوحدة، وبعد التنسيق مع الديوان، بالعمل على إعداد الدليل من خلال توزيع عملية البحث عن مسائل محددة متعلقة بالصياغة التشريعية على باحثين من الديوان وعلى باحثين مرتبطين مع المعهد، وأيضاً من خلال تنظيم ورشات عمل لمناقشة المسائل ذاتها، وذلك من أجل التوصل إلى نتائج وتقديم توصيات ليتم تبنيها في دليل الصياغة التشريعية، وتصبح نهجاً يتم اتباعه بثبات.

وفي بداية عام ١٩٩٨، شاركت الدائرة القانونية في المجلس التشريعي في ورشات العمل التي خُصصت لمناقشة محتويات الدليل. وقد كان للآراء التي أُبدت في هذه الورشات أثر كبير في بلورة المواضيع التي طُرحت للنقاش. كما لاقت فكرة الدليل ترحيباً وتشجيعاً من قبل اللجنة القانونية في المجلس التشريعي، الأمر الذي يؤكد أهمية العمل بالدليل من أجل توحيد أسلوب الصياغة التشريعية.

وبعد عدة مناقشات حول مسودات الدليل التي تم إعدادها خلال عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠، تم الاتفاق على اعتماد هذه النسخة للنشر والتوزيع على الجهات المعنية بالصياغة التشريعية في فلسطين.

إن هذا الدليل فخر لفلسطين، ليس في هدفه فحسب، بل في أسلوب إعداده وبلورته، فهو رمز لنتاج العمل التعاوني الإيجابي المثمر، وإثبات على أن تضافر الجهود والعمل الدؤوب المخلص يؤديان إلى الانتصار على التحديات مهما بلغت درجة صعوبتها.

كميل منصور  
مدير معهد الحقوق

ابراهيم الدغمة  
رئيس ديوان الفتوى والتشريع

Daleel al-Siyagha al-tashri'iyya

Legislative Drafting Manual

جميع الحقوق محفوظة

ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق

فلسطين - الطبعة الأولى ٢٠٠٠

© Diwan Al Fatwa Wa Al Tashri and the Institute of Law  
Palestine - First Edition 2000

## المساهمون في إعداد «دليل الصياغة التشريعية»

### - الإشراف

رئيس ديوان الفتوى والتشريع-وزارة العدل	إبراهيم الدغمة
مدير معهد الحقوق-جامعة بيرزيت	كميل منصور
مستشار الدائرة القانونية-المجلس التشريعي	أنيس قاسم

### - الخبرة

خبير من مصر	صبري حامد
خبير من بريطانيا	كيت باتشت (Keith Patchett)

### - الصياغة

رئيس وحدة المساندة التشريعية - معهد الحقوق	فوز عبد الهادي
--	----------------

### -البحث والمراجعة

ديوان الفتوى والتشريع	معهد الحقوق
ألفت الشوا	فوز عبد الهادي
زينات القدرة	طارق طوقان
سناء فسفوس	فراس ملحم
عبد الكريم الشامي	معتز قفيشة
عواطف عبد الغني	معين البرغوثي
عودة عريقات	بهاء الدين السعدي
محمد عمر عبيد	ربي الشعبي
ياسر اليازجي	ريم البطمة
	عمار دويك
	لانا ارشيد
	معن ادعيس

### - ورشات العمل

باحث- معهد الحقوق	بهاء الدين السعدي
باحث- معهد الحقوق	ريم البطمة
باحث- معهد الحقوق	طارق طوقان

عمار دويك	باحث- معهد الحقوق
غسان فرمند	أستاذ- معهد الحقوق
فراس ملحم	باحث- معهد الحقوق
فوز عبد الهادي	باحث- معهد الحقوق
لانا ارشيد	باحث- معهد الحقوق
معتز قفيشة	باحث- معهد الحقوق
معن ادعيس	باحث- معهد الحقوق
معين البرغوثي	باحث- معهد الحقوق
ألقت الشوا	باحث- ديوان الفتوى والتشريع
إيمان عبد الحميد	باحث- ديوان الفتوى والتشريع
زينات القدرة	باحث- ديوان الفتوى والتشريع
سناء فسفوس	باحث- ديوان الفتوى والتشريع
عبد الكريم الشامي	باحث- ديوان الفتوى والتشريع
عواطف عبد الغني	باحث- ديوان الفتوى والتشريع
عودة عريقات	باحث- ديوان الفتوى والتشريع
محمد عمر عبيد	باحث- ديوان الفتوى والتشريع
ياسر اليازجي	باحث- ديوان الفتوى والتشريع
أيوب النوباني	باحث- الدائرة القانونية
تمام الخطيب	باحث- الدائرة القانونية
غادة عنان	باحث- الدائرة القانونية
مروان الدحلة	باحث- الدائرة القانونية
منى بسيسو	باحث- الدائرة القانونية
نافذ المدهون	باحث- الدائرة القانونية

### - تمويل المشروع

تم تنفيذ مشروع «دليل الصياغة التشريعية» بين معهد الحقوق وديوان الفتوى والتشريع بدعم من وكالة التنمية الدولية البريطانية. تمت مشاركة الدائرة القانونية في المجلس التشريعي في ورشات العمل بمساندة وكالة التنمية الدولية الأمريكية-شركة التطوير الريفي.



## فهرس المحتويات

### المقدمة

٢١	هدف الدليل
٢١	أهمية الدليل
٢٢	نطاق الدليل
٢٢	لمحة عن محتويات الدليل

### فصل تمهيدي

#### مسائل أساسية متعلقة بالتشريع

##### الفرع الأول

##### عناصر التشريع

٢٣	(١) تعريف عام بعناصر التشريع
٢٣	(٢) قواعد قانونية ذات خصائص معينة
٢٤	١- قواعد تنظم سلوك الأشخاص
٢٤	٢ - قواعد عامة ومجردة
٢٤	٣- قواعد ملزمة
٢٤	(٣) وضع التشريع من قبل جهة مختصة بالتشريع

##### الفرع الثاني

##### هرمية التشريعات

٢٥	(٤) المقصود بهرمية التشريعات
٢٥	(٥) إشكالية هرمية التشريعات في فلسطين
٢٥	(٦) مقترح تصنيف لأنواع التشريعات وهرميتها
٢٦	* التشريعات الأساسية
٢٦	* القوانين
٢٦	* تشريعات الضرورة
٢٦	* التشريعات الثانوية
٢٧	* التشريعات المتخصصة بتنظيم مسائل إدارية



## الفرع الثالث

### السياسية التشريعية

- ٢٧ (٧) تعريف عام بالسياسة التشريعية
- ٢٨ (٨) السياسة التشريعية الرئيسية
- ٢٨ ١ - تعريف عام بالسياسة التشريعية الرئيسية
- ٢٨ ٢ - السياسة التشريعية الرئيسية في فلسطين
- ٢٨ (أ) ضمان الحقوق والحريات العامة
- ٢٨ (ب) تجسيد مبدأ سيادة القانون
- ٢٨ (١) الفصل بين السلطات
- ٢٩ (٢) الشعب مصدر السلطات
- ٢٩ (٣) علنية القانون
- ٢٩ (٤) علنية المحاكمة
- ٢٩ (٥) عدم نفاذ القانون بأثر رجعي
- ٣٠ (٦) المساواة بين الأشخاص أمام القانون
- ٣٠ (ج) حرية النشاط الاقتصادي
- ٣٠ (د) توحيد التشريعات بين قطاع غزة والضفة الغربية وتحديثها
- ٣٢ (٩) السياسة التشريعية الفرعية
- ٣٢ ١ - المقصود بالسياسة التشريعية الفرعية
- ٣٢ ٢ - القاعدة العامة التي تحكم تحديد السياسة التشريعية الفرعية
- ٣٢ ٣ - أثر اختلاف المصالح المجتمعية في السياسة التشريعية الفرعية

## الفرع الرابع

### مذكرة السياسة التشريعية

- ٣٢ (١٠) المقصود بمذكرة السياسة التشريعية
- ٣٣ (١١) أهمية مذكرة السياسة التشريعية
- ٣٣ (١٢) محتويات مذكرة السياسة التشريعية
- ٣٣ ١ - تحديد للمشكلة المراد معالجتها
- ٣٣ ٢ - الأهداف المرجو تحقيقها من التشريع المقترح
- ٣٣ ٣ - الوسائل التي سيتم تنفيذ التشريع المقترح بواسطتها
- ٣٤ ٤ - ضمانات التطبيق في الواقع العملي

٣٤	٥- الفترة الزمنية اللازمة للصياغة
٣٤	٦- التأثير على التشريعات النافذة
٣٤	٧- التأثير على الظروف القائمة
٣٤	٨- الإشارة إلى الاتفاقيات الدولية
٣٥	٩- بيان تكلفة التشريع
٣٥	(١٣) اعتبارات كتابة محتويات مذكرة السياسة التشريعية

## الفصل الأول

### خطة العمل

#### الفرع الأول

#### الخطوات الأولية

٣٧	(١) فهم الأهداف من خلال مذكرة السياسة التشريعية
٣٧	(٢) البحث التمهيدي والمشورة الفنية لفهم الأهداف
٣٨	(٣) التأكد من فهم الأهداف المتضمنة في مذكرة السياسة التشريعية
٣٨	(٤) التشاور مع الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية
٣٨	(٥) توصيات عامة بخصوص عملية التشاور
٣٩	(٦) التثبيت من دستورية التشريع
٤٠	(٧) التثبيت من احترام الاتفاقيات الدولية
٤٠	(٨) التثبيت من مراعاة المبادئ الدولية
٤٠	(٩) البحث في التشريعات الوطنية ذات العلاقة
٤١	(١٠) تحديد موقع التشريع من التشريعات الوطنية
٤١	(١١) البحث في التشريعات المقارنة
٤٢	(١٢) البحث في القرارات القضائية
٤٣	(١٣) البحث في المراجع الفقهية
٤٤	(١٤) استشارة الخبراء
٤٤	(١٥) التنبيه إلى تكلفة التشريع
٤٤	(١٦) معرفة وسائل تحقيق الأهداف
٤٥	(١٧) تحديد مدى قابلية تطبيق التشريع في الواقع العملي
٤٥	(١٨) توزيع العمل
٤٥	١- توزيع العمل بين أعضاء فريق
٤٦	٢- العمل ضمن جدول زمني

## الفرع الثاني

### تصميم الخطة العامة للتشريع

- ٤٦ (١٩) المقصود بالخطة والهدف منها
- ٤٦ (٢٠) أهمية وضع الخطة
- ٤٦ (٢١) كيفية تصميم الخطة
- ٤٦ ١ - وضع قائمة بعناصر التشريع
- ٤٨ ٢ - تصنيف العناصر في مجموعات
- ٥٠ ٣- مجال تصنيف العناصر في مجموعة الأحكام الجوهرية
- ٥١ (٢٢) توصيات عامة بعد الانتهاء من وضع الخطة
- ٥١ ١- اختبار العمل
- ٥٢ ٢- إمكانية العودة إلى المراحل السابقة

## الفصل الثاني

### وحدات البنية العامة للتشريع

## الفرع الأول

### وحدة بداية التشريع

- ٥٣ (١) عنوان التشريع
- ٥٣ ١- نطاق العنوان
- ٥٣ ٢ - عناصر العنوان
- ٥٤ ٣- شكل العنوان
- ٥٤ ٤ - تجنب استعمال ألفاظ معينة
- ٥٤ (٢) الديباجة
- ٥٤ ١- أهمية الديباجة
- ٥٥ ٢- نطاق الديباجة
- ٥٥ ٣- موقع الديباجة
- ٥٥ ٤- عناصر الديباجة
- ٥٥ أ) صاحب الصلاحية في الإصدار
- ٥٥ ب) السند القانوني في صلاحية الإصدار
- ٥٥ ج) التشريعات ذات العلاقة بالقانون
- ٥٥ د) الجهة ذات الصلاحية في إقرار القانون
- ٥٥ هـ) عبارة الإصدار
- ٥٦ ٥- شكل الديباجة

## الفرع الثاني

### وحدة مقدمة التشريع

- ٥٦ (٣) موقع الوحدة وخصائصها العامة
- ٥٧ (٤) مكونات الوحدة
- ٥٧ (٥) التعاريف
- ٥٧ ١- أهمية مادة التعاريف
- ٥٧ ٢- مجال إدراج مادة التعاريف وموقعها
- ٥٧ ٣- صيغة استهلال مادة التعاريف
- ٥٨ ٤- أبرز أساليب التعاريف
- ٥٩ ٥- أبرز ضوابط التعاريف
- ٦٠ (٦) نطاق تطبيق التشريع
- ٦٠ ١ - المقصود بنطاق التطبيق
- ٦٠ ٢- موقع مادة النطاق وأهميته
- ٦١ ٣- مجال إدراج مادة النطاق
- ٦١ (٧) الأحكام العامة
- ٦١ ١- المقصود بالأحكام العامة وأهميتها
- ٦١ ٢- مجال إدراج الأحكام العامة وموقعها

## الفرع الثالث

### وحدة متن التشريع

- ٦١ (٨) مكونات الوحدة
- ٦٢ (٩) أهم معايير ترتيب المواد
- ٦٣ (١٠) نطاق استعمال معايير ترتيب المواد
- ٦٣ (١١) ترتيب المواد في أقسام
- ٦٣ ١ - المقصود بالترتيب في أقسام
- ٦٤ ٢ - فوائد الترتيب في أقسام
- ٦٤ ٣ - الحاجة إلى الترتيب في أقسام
- ٦٤ ٤- التنبه إلى وضعية وحدتي مقدمة التشريع وخاتمة التشريع
- ٦٤ ٥- التنبه إلى سلبيات الترتيب في أقسام
- ٦٥ ٦- ضوابط الترتيب في أقسام
- ٦٥ (أ) مراعاة المستوى المعقول للأقسام

٦٥	ب) ترقيم الأقسام وفق نمط معين
٦٦	ج) عنونة الأقسام وكتابتها وفق نمط معين
٦٦	(١٢) ترقيم المواد وتجزئتها
٦٦	١ - نطاق تطبيق الترقيم والتجزئة
٦٦	٢ - ترقيم المواد
٦٧	٣ - تجزئة المواد

## الفرع الرابع

### وحدة خاتمة التشريع

٦٨	(١٣) تعريف عام بالوحدة ونطاقها
٦٨	(١٤) الإلغاء
٦٨	١- المقصود بالإلغاء
٦٨	٢- الحاجة إلى الإلغاء
٦٨	٣- اتباع أسلوب الإلغاء الصريح
٦٩	٤- تجنب الإلغاء الضمني
٧٠	٥- التنبه لوضعية التشريعات الثانوية
٧٠	٦- التنبه للمراكز القانونية القائمة
٧٠	٧- التنبه لهرمية التشريعات
٧٠	٨- تجنب حدوث فراغ تشريعي
٧٠	(١٥) الأحكام الحافظة والانتقالية
٧٠	١- المواد الحافظة
٧١	أ) أهمية المواد الحافظة
٧٢	ب) أبرز استعمالات المواد الحافظة
٧٢	٢ - المواد الانتقالية
٧٢	أ) المقصود بالمواد الانتقالية
٧٣	ب) أهمية المواد الانتقالية
٧٣	٣ - العلاقة بين المواد الحافظة والانتقالية
٧٣	٤ - مجال إدراج الأحكام الحافظة والانتقالية
٧٣	٥ - موقع الأحكام الحافظة والانتقالية وكيفية إدراجها
٧٤	(١٦) تفويض الصلاحيات التشريعية

٧٤	١- المقصود بتفويض الصلاحيات التشريعية
٧٤	٢- القواعد الأساسية في تفويض الصلاحيات التشريعية
٧٥	٣- أهمية تفويض الصلاحيات التشريعية
٧٦	٤- مجال إدراج مادة تفويض الصلاحيات
٧٦	(١٧) التكليف بتنفيذ التشريع
٧٦	(١٨) نفاذ التشريع
٧٦	١ - المقصود بنفاذ التشريع
٧٦	٢- عناصر عبارة النفاذ
٧٦	(أ) النشر في الوقائع الفلسطينية
٧٦	(ب) موعد نفاذ التشريع
٧٧	(١٩) توقيع مصدر التشريع
٧٧	(٢٠) مكان التوقيع على الإصدار
٧٨	(٢١) تاريخ التوقيع على الإصدار
٧٨	(٢٢) مواقع التوقيع على التشريع ومكان الإصدار وتاريخه

## الفرع الخامس

### وحدة الملاحق

٧٩	(٢٣) المقصود بالملاحق وموقعها
٧٩	(٢٤) مجال استعمال الملاحق
٧٩	(٢٥) أهمية استعمال الملاحق
٧٩	(٢٦) أبرز استعمالات الملاحق
٧٩	١- الجداول
٨٠	٢- النماذج
٨٠	(٢٧) أهم الضوابط المتعلقة باستعمال الملاحق

## الفصل الثالث

### أسلوب التعبير القانوني

#### الفرع الأول

#### الوضوح في التعبير عن الجمل والاصطلاحات

٨٢	(١) اعتبارات الوضوح في صياغة الجمل
٨٣	١- صياغة جمل قصيرة

- ٨٥ ٢- تفضيل الفعل المبني للمعلوم على الفعل المبني للمجهول
- ٨٦ ٣- تفضيل التعبير الإيجابي على التعبير السلبي
- ٨٦ ٤- استعمال الجملة الفعلية بصيغة المضارع البسيط
- ٨٦ ٥- استعمال الجملة الشرطية عند اللزوم
- ٨٧ ٦- استعمال الإحالة بحذر
- ٨٩ (٢) اعتبارات الوضوح في الاصطلاحات
- ٨٩ ١- استعمال الكلمات المناسبة
- ٩٠ ٢- استعمال الاصطلاحات المألوفة
- ٩١ ٣- الثبات في استعمال الاصطلاحات
- ٩١ ٤- استعمال الاصطلاح الأحدث
- ٩٢ ٥- تجنب استعمال اصطلاحات غير عربية
- ٩٣ ٦- استعمال اصطلاحات وصفية محايدة
- ٩٣ ٧- تجنب استعمال اصطلاحات غامضة للربط بين الجمل

## الفرع الثاني

### الوضوح في التعبير عن مسائل متنوعة

- ٩٤ (٣) اعتبارات الوضوح في مسائل لغوية متنوعة
- ٩٤ ١- القواعد النحوية والإملائية
- ٩٤ ٢- إظهار الحركات عند اللزوم ( الضم، الكسر، الشدة،...)
- ٩٥ ٣- استعمال الضمائر بشكل صحيح
- ٩٥ ٤- استعمال حروف وكلمات معينة بحذر
- ٩٦ أ) «كل»، «أي»
- ٩٦ ب) «و»، «أو»
- ٩٧ ج) «يجب»، «يجوز»
- ٩٧ ٥- استعمال علامات الترقيم النحوية بشكل مناسب
- ٩٨ أ) النقطة ( . )
- ٩٨ ب) الفاصلة ( ، )
- ٩٩ ج) الشولتان ( القوسان المزدوجان ) ( «...» )
- ١٠٠ د) النقطتان العموديتان ( : )
- ١٠٠ هـ) الأقواس ( )
- ١٠١ و) تجنب استعمال علامات ترقيم معينة

- ١٠١ (٤) اعتبارات الوضوح عند الإشارة إلى التواريخ
- ١٠٢ (٥) اعتبارات الوضوح عند الإشارة إلى الأعداد
- ١٠٥ (٦) اعتبارات الوضوح عند الإشارة إلى العملات والمقاييس
- ١٠٥ ١- اعتبارات الوضوح عند الإشارة إلى العملات
- ١٠٦ ٢- اعتبارات الوضوح عند الإشارة إلى المقاييس
- ١٠٧ (٧) اعتبارات الوضوح في المسائل المتعلقة بالمدد الزمنية
- ١٠٧ (٨) اعتبارات الوضوح في المسائل المتعلقة بالتأنيث والتذكير
- ١٠٧ ١- استعمال صيغة المذكر بشكل عام
- ١٠٨ ٢- استعمال صيغة المؤنث في حالات خاصة
- ١٠٨ ٣- تخصيص صيغة المذكر في حالات خاصة
- ١٠٩ ٤- استعمال لغة محايدة قدر الإمكان

#### الفصل الرابع

#### صياغة تشريعات معينة وأحكام خاصة

##### الفرع الأول

##### خصوصيات صياغة التشريعات المعدلة

- ١١١ (١) عمليات التعديل وتفسير اصطلاحاتها
- ١١١ ١- عمليات التعديل
- ١١١ ٢- تفسير اصطلاحات عمليات التعديل
- ١١٣ (٢) حدود اللجوء إلى التشريعات المعدلة
- ١١٣ ١- حالة التعديل المكثف
- ١١٣ ٢- حالة تعدد التعديلات
- ١١٣ (٣) العنوان
- ١١٣ ١- عناصر العنوان
- ١١٤ ٢- شكل العنوان
- ١١٥ (٤) نطاق التعديل في المادة المعدلة
- ١١٦ (٥) الإشارة إلى التشريع الأصلي والتعديلات السابقة
- ١١٦ ١- الإشارة إلى التشريع الأصلي
- ١١٧ ٢- الإشارة إلى التعديلات السابقة
- ١١٨ (٦) الإشارة إلى المحتويات الجاري تعديلها في القانون الأصلي
- ١١٨ ١- الإشارة إلى الأقسام، والمواد، وأجزاء المواد



١١٩	٢- الإشارة إلى الكلمات
١٢١	(٧) مجال إعادة ترقيم محتويات القانون الأصلي
١٢١	١- القاعدة العامة
١٢١	٢- أسلوب الترقيم عند التعديل بالإضافة

## الفرع الثاني

### خصوصيات صياغة التشريعات الثانوية

١٢٢	(٨) المقصود بالتشريع الثانوي
١٢٣	(٩) سند إصدار التشريع الثانوي
١٢٣	(١٠) انسجام التشريع الثانوي مع القانون الأصلي
١٢٣	١- الانسجام من الناحية القانونية
١٢٤	٢- الانسجام في العنوان
١٢٤	٣- الانسجام في الديباجة
١٢٤	أ) عناصر ديباجة التشريع الثانوي
١٢٥	ب) شكل ديباجة التشريع الثانوي
١٢٥	٤- الانسجام في الاصطلاحات

## الفرع الثالث

### خصوصيات صياغة الأحكام الجزائية

١٢٦	(١١) المقصود بالأحكام الجزائية
١٢٦	(١٢) أهمية الأحكام الجزائية
١٢٧	(١٣) محدّدات استعمال الأحكام الجزائية
١٢٧	١- مذكرة السياسة التشريعية
١٢٧	٢- طبيعة التشريع
١٢٧	٣- قانون العقوبات العام
١٢٧	أ) القاعدة العامة
١٢٧	ب) الجرائم والجزاءات في قانون العقوبات العام
١٢٨	ج) الجرائم الجديدة
١٢٨	(١٤) محدّدات الجزاء
١٢٨	١- جزاءات الجرائم المتشابهة في تشريعات نافذة
١٢٩	٢- طبيعة الجريمة
١٢٩	٣- طبيعة الشخص الذي سيوقع عليه الجزاء

- ١٣٠ (١٥) عناصر الأحكام الجزائية
- ١٣٠ ١- عبارة تدل على السلوك الممنوع
- ١٣٠ ٢- عبارة تدل على أن القيام بالسلوك الممنوع يشكل جريمة
- ١٣١ ٣- الجزاء المترتب على ارتكاب الجريمة
- ١٣١ (١٦) صيغ التعبير عن الأحكام الجزائية
- ١٣٢ (١٧) التسلسل المنطقي في ترتيب عناصر الأحكام الجزائية
- ١٣٢ (١٨) مجال اجتماع عناصر الأحكام الجزائية في مادة واحدة
- ١٣٣ (١٩) تحديد فترة إقامة الدعوى عند اللزوم
- ١٣٤ (٢٠) تحديد على من سيطبق الجزاء
- ١٣٥ (٢١) ترتيب كتابة عقوبتي الحبس والغرامة
- ١٣٥ (٢٢) التخيير بين الحبس والغرامة والجمع بينهما
- ١٣٥ (٢٣) تحديد عقوبة ثابتة بحذر
- ١٣٦ (٢٤) عقوبة الغرامة في الجرائم المستمرة
- ١٣٦ ١- الجرائم المستمرة قبل الإدانة
- ١٣٦ ٢- الجرائم المستمرة بعد الإدانة
- ١٣٧ ٣- إمكانية تحديد حد أقصى لقيمة الغرامة المستمرة
- ١٣٧ (٢٥) المصادرة
- ١٣٨ (٢٦) تعليق أو إلغاء رخصة
- ١٣٨ (٢٧) النية الجرمية
- ١٣٩ (٢٨) تشديد الجزاء عند تكرار الجريمة
- ١٤٠ (٢٩) تجنب استعمال عبارات غامضة للتعبير عن العقوبة

### توصيات ختامية

- ١٤١ (١) مراجعة أولى من قبل الصانع
- ١٤١ ١ - مراجعة إجمالية
- ١٤١ ٢- مراجعة تفصيلية
- ١٤٢ (٢) مراجعة ثانية من قبل الصانع
- ١٤٢ (٣) المراجعة من قبل صانع آخر
- ١٤٢ (٤) المراجعة من قبل متخصص في اللغة العربية

## ملاحق الدليل

### الملحق رقم (١)

#### فهرس محتويات التشريع

- |     |                                |
|-----|--------------------------------|
| ١٤٣ | (١) محتويات الفهرس             |
| ١٤٣ | (٢) موقع الفهرس ومجال استعماله |
| ١٤٣ | (٣) أهمية فهرس المحتويات       |
| ١٤٣ | (٤) الجهة المختصة بوضع الفهرس  |
| ١٤٣ | (٥) أسلوب ترتيب الفهرس         |

### ملحق رقم (٢)

#### المذكرتان الإيضاحية والتفسيرية

- |     |   |
|-----|---|
| ١٤٦ | (١) المقصود بالمذكرة الإيضاحية والهدف منها      |
| ١٤٦ | (٢) المقصود بالمذكرة التفسيرية والهدف منها      |
| ١٤٦ | (٣) مدى الحاجة إلى المذكرتين                    |
| ١٤٧ | (٤) مدى إلزامية المذكرتين                       |
| ١٤٧ | (٥) مجال نشر المذكرتين                          |
| ١٤٧ | (٦) الجهة المختصة بصياغة المذكرتين              |
| ١٤٧ | (٧) الاعتبارات العامة عند صياغة كل من المذكرتين |
| ١٤٨ | (٨) المحتويات الرئيسية للمذكرتين وأسلوب صياغتها |
| ١٤٨ | ١- المذكرة الإيضاحية                            |
| ١٤٨ | ٢- المذكرة التفسيرية                            |

## مقدمة

التشريع هو الأداة التي يتم بواسطتها تنظيم أمور المجتمع بما يتلاءم والحاجات القائمة مع تقدير لأمال المستقبل وحاجات التقدم. ولأنه أداة الدولة العصرية لفرض سياساتها العامة في مختلف المجالات الحياتية كالاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فقد أخذت العديد من الدول في العصر الحاضر تُعنى بوضع التشريعات في قالب يُسهّل توصيلها إلى مستعمليها، وذلك بالتركيز على ضرورة ترتيب محتويات التشريع بأسلوب منطقي متسلسل والتعبير عن مضمون هذه المحتويات بوضوح.

لكل نظام قانوني نهج موحد في صياغة التشريعات يتم اتباعه بثبات لتوصيل هدف كل تشريع إلى مستعمليه بنجاح، وعنوان النجاح هو فهم مستعملي التشريع لمضمونه بوضوح، فيحسنون تطبيقه. واستعمال التشريع لا يقتصر على الأشخاص المخاطبين به ومن يساعد هؤلاء وينصحهم، بل يشمل الموظفين العاميين بصفقتهم مسؤولين عن تنفيذة والقضاة بصفقتهم مسؤولين عن تطبيقه وتفسيره، كما يشمل المساهمين في سنه كأعضاء المجلس التشريعي الذين يصوتون عليه (إذا كان نوع التشريع يستلزم إقراره من المجلس التشريعي). لا يوجد في فلسطين نهج موحد ثابت في صياغة التشريعات، وذلك بسبب العوامل التاريخية السابقة التي أدت إلى وجود نظامين قانونيين مختلفين في كل من جزئها (قطاع غزة والضفة الغربية)، مما عكس أثره السلبي على وحدة نهج الصياغة فيها. وبعد شروع السلطة الفلسطينية في سن تشريعات موحدة بين جزئي فلسطين، برزت الحاجة إلى وجود نهج موحد في صياغة هذه التشريعات ليتم اتباعه كنهج ثابت.

### هدف الدليل:

يهدف هذا الدليل إلى مساعدة الصائغ في اتباع نهج موحد في صياغة التشريعات، وذلك بتقديم إرشادات تشمل مسائل متنوعة تتعلق بالصياغة التشريعية، بحيث يسهم اتباع هذه الإرشادات بثبات في إنجاح توصيل مضمون التشريع إلى مستعمليه بوضوح، فيفهمونه ويحسنون تطبيقه.

### أهمية الدليل:

تبرز أهمية الدليل في كونه يوفر للصائغ إرشادات تساعد في النجاح في المهمة التي تقع على عاتقه؛ ألا وهي تطوير فكرة معينة تهم المجتمع وتشكل جزءاً من سياسة الحكومة ووضعها في تشريع مكتوب بأسلوب يسهل توصيلها إلى مستعملي التشريع، فينفذ المخاطبون به ما يفرضه عليهم، ويتمكن المحامي من تقديم نصائح موثوقة لهم، ويتمكن

القاضي من تقديم التفسير المناسب، ويتمكن عضو المجلس التشريعي من التصويت على مواد التشريع وهو عالم بمغزاها الحقيقي (إذا كان وضع التشريع يستلزم إقراره من المجلس التشريعي).

### نطاق الدليل:

ينحصر نطاق هذا الدليل في التشريعات المكتوبة المحتوية على قواعد قانونية عامة ومجردة تنظم سلوك الأشخاص في المجتمع على وجه الإلزام وموضوعة من قبل جهة مختصة بالتشريع.

يوجه هذا الدليل إلى كل شخص يعمل في مجال الصياغة التشريعية في فلسطين (فيما يلي «الصائغ»). وهذا يعني أن المخاطبين فيه، على سبيل المثال وليس الحصر، هم عموم الصياغ في ديوان الفتوى والتشريع، وفي الدائرة القانونية في المجلس التشريعي، واللجان القانونية التي تشكل لصياغة التشريعات، والمستشارون القانونيون في الوزارات.

### لمحة عن محتويات الدليل:

رتبت محتويات هذا الدليل في فقرات متسلسلة معنونة بعناوين تصف مضمون هذه الفقرات باختصار، وذلك حتى يتمكن الصائغ من الاستدلال على الموضوع المعني به بسهولة. وزيادة في التوضيح تم تقسيم الفقرات الطويلة إلى أجزاء أدنى مستوى، وتم أيضاً تجميع الفقرات ووضعها في فصول رئيسية كالتالي:

- \* فصل تمهيدي يتم فيه تسليط الضوء على مسائل أساسية متعلقة بالتشريع.
- \* فصل أول يتم فيه توضيح خطة العمل اللازمة قبل الشروع في الكتابة، وذلك بتوضيح الخطوات الأولية التي على الصائغ القيام بها، وتوضيح كيفية تصميم الخطة العامة للتشريع.
- \* فصل ثاني يتم فيه توضيح وحدات البنية العامة للتشريع بأسلوب يبين مواقع هذه الوحدات ومكوناتها فيه.
- \* فصل ثالث يبين أسلوب التعبير القانوني واعتبارات الوضوح في التعبير عن الجمل والاصطلاحات وفي مسائل أخرى متنوعة.
- \* فصل رابع يتعلق بصياغة تشريعات معينة وأحكام خاصة: التشريعات المعدلة والتشريعات الثانوية والأحكام الجزائية.
- \* توصيات ختامية يتم فيها تقديم نصائح للصائغ بخصوص المراجعة والتدقيق.
- \* ملاحق يتم فيها توضيح ماهية المذكرتين الإيضاحية والتفسيرية، وفهرس التشريع. ولتوصيل الإرشادات المتضمنة في هذا الدليل إلى الصائغ بوضوح، تم إدراج العديد من الأمثلة، وروعي أن تكون أمثلة حقيقية قدر الإمكان، لكن هذا لا ينفي أنه تم استعمال أمثلة مفترضة عند اللزوم. وقد وضعت الأمثلة داخل أطر مظلمة بلون رمادي فاتح وذلك لتمييزها عن الإرشادات.

## فصل تمهيدي

### مسائل أساسية متعلقة بالتشريع

يتحمل الصانع من خلال الدور الذي يؤديه في الصياغة مسؤولية كبيرة، فمهمته المتمثلة في بلورة فكرة تهم المجتمع لإخراجها في تشريع ناجح تستدعي معرفته لمسائل أساسية متعلقة بالتشريعات بمختلف أنواعها، ومرتبطة مع بعضها البعض ارتباطاً وثيقاً، وهي: عناصر التشريع وهرمية التشريعات والسياسة التشريعية وكيفية التعبير عن السياسة التشريعية في مذكرة السياسة التشريعية. في هذا الفصل سيتم توضيح هذه المسائل في أربعة فروع: الأول يتعلق بعناصر التشريع، والثاني يتعلق بهرمية التشريعات، والثالث يتعلق بالسياسة التشريعية، والرابع يتعلق بمذكرة السياسة التشريعية.

### الفرع الأول

#### عناصر التشريع

##### (١) تعريف عام بعناصر التشريع

يتكون كل تشريع من مجموعة من القواعد القانونية العامة المجردة، تنظم سلوك الأشخاص في المجتمع على وجه الإلزام، وتوضع من قبل جهة مختصة بالتشريع. وهذا يعني أن كل تشريع يجب أن يتوفر فيه عنصران: الأول قواعد قانونية ذات خصائص معينة، والثاني وضع التشريع من قبل جهة مختصة بالتشريع. وفي هذا الفرع سيتم توضيح هذين العنصرين.

##### (٢) قواعد قانونية ذات خصائص معينة

إن احتواء التشريع على قواعد قانونية لا يكفي لاعتباره تشريعاً (وفق مفهوم التشريع في هذا الدليل) إذا لم تتميز هذه القواعد بخصائص معينة هي:

### ١- قواعد تنظم سلوك الأشخاص

أي أن القاعدة القانونية توجه خطاباً إلى الأشخاص إما أن يتضمن أمراً لهم بالقيام بفعل معين أو نهياً عن القيام به سواء كان هذا الأمر أو النهي صريحاً أو ضمناً.

### ٢- قواعد عامة ومجردة

أي أن نطاق تطبيق القاعدة القانونية لا ينحصر في شخص معين أو على واقعة محددة وإنما تطبق هذه القاعدة على الأشخاص والوقائع عند توافر شروط معينة في الشخص أو الواقعة.

### ٣- قواعد ملزمة

أي أنه توجد وسيلتا إجبار جزائية أو مدنية أو كليهما يلزم بواسطتهما الأشخاص بتطبيق القاعدة القانونية.

### (٣) وضع التشريع من قبل جهة مختصة بالتشريع

يجب أن تملك الجهة التي تضع التشريع صلاحية تشريعية يحدد إطارها الدستور أو العرف الدستوري وإلا أصبح ما تضعه هذه الجهة من تشريعات عرضة للطعن بدستوريته. وفي فلسطين، تشترك الجهتان التنفيذية والتشريعية في وضع التشريعات على النحو التالي:

\* القوانين: تتمتع الجهتان التنفيذية والتشريعية بصلاحية اقتراح وضع قوانين لتنظيم مسألة ما تهم المجتمع، في حين تختص الجهة التشريعية بصلاحية إقرار القوانين، وتختص الجهة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة بصلاحية إصدار القوانين وبصلاحية نشرها رسمياً من قبل ديوان الفتوى والتشريع.

\* المراسيم بقوانين: تختص الجهة التنفيذية في وضع هذا النوع من التشريعات. فهذه التشريعات توضع بصورة مؤقتة وفي حالات استثنائية لوجود ظروف ضرورية تستدعي أن تحل الجهة التنفيذية محل الجهة التشريعية في ممارسة وظيفتها.

\* التشريعات الثانوية: تختص جهة تنفيذية معينة في وضع هذا النوع من التشريعات بناءً على تفويض للصلاحيات التشريعية متضمن في قانون (راجع الفصل الرابع/الفرع الثاني بخصوص التشريعات الثانوية).

\* التشريعات المتخصصة بتنظيم مسائل إدارية: تختص الجهة التنفيذية بوضع هذا النوع من التشريعات، على اعتبار أن هذه التشريعات تنظم مسائل ذات طبيعة إدارية لا تمس عادة حقوق الأفراد وحررياتهم (كالتقسيمات الإدارية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها).

## الفرع الثاني هرمية التشريعات

### (٤) المقصود بهرمية التشريعات

يُقصد بهذه الهرمية ارتباط التشريعات ببعضها ارتباطاً تسلسلياً هرمياً بحيث لا تعتبر جميعها في مرتبة واحدة من حيث القيمة والقوة القانونية، بل تتدرج فيما بينها بما يجعل بعضها أسمى مرتبة من البعض الآخر. ويترب على التدرج الهرمي للتشريعات عدم جواز تعديل أو إلغاء تشريع إلا بأخر من درجته أو أعلى منه، فإذا عدل أو ألغى تشريع آخر أعلى منه في الدرجة، فإنه يمكن الطعن بمشروعية التشريع المعدل أو اللاغي أمام المحكمة المختصة.

### (٥) إشكالية هرمية التشريعات في فلسطين

توجد في فلسطين إشكالية تتعلق بهرمية التشريعات، أساسها اختلاف الجذور التاريخية للنظامين القانونيين الموجودين في فلسطين، وغياب أحكام دستورية خاصة بفلسطين توضح أنواع التشريعات من ناحية طبيعة المواضيع التي تعالجها والجهات ذات الصلاحية بإصدارها وإجراءات هذا الإصدار، بالإضافة إلى حداثة عهد الممارسة التشريعية الفلسطينية.

هذه الأسباب أدت لأن توجد في فلسطين أنواع من التشريعات يُستخدم للتعبير عن كل نوع منها اصطلاحاً يختلف عن الآخر، مما يجعل تحديد موقع التشريع بالنسبة إلى غيره من التشريعات أمراً صعباً، وقد تؤدي صعوبة الأمر إلى صياغة تشريع يعدل أو يلغي آخر أعلى منه درجة، وهذا الأمر، إن حدث، سيجعل التشريع محل الصياغة عند دخوله حيز النفاذ عرضة للطعن بمشروعيته.

### (٦) مقترح تصنيف لأنواع التشريعات وهرميتها

من المهم جداً قبل تحديد هرمية للتشريعات، تصنيف أنواعها في مجموعات تدل على المواضيع التي تنظمها مع تحديد للاصطلاحات الدالة على كل نوع، ومن ثم الثبات على استعمال هذه الاصطلاحات تبعاً لدلولها، وذلك لوضع كل تشريع في مرتبته من هرمية التشريعات. وفيما يلي مقترح تصنيف لأنواع التشريعات وللاصطلاحات الدالة عليها ومراتبها من الهرمية:



### \* التشريعات الأساسية

هي تشريعات تتناول مواضيع على درجة كبيرة من الأهمية؛ كتحديد أساس ونظام الحكم، والنظام القانوني الرسمي، والهيئات العامة واختصاصاتها، والفلسفات السياسية والاجتماعية والاقتصادية (الرسمية)، والحقوق والحريات العامة. لهذا تعتبر التشريعات الأساسية الأسمى والأعلى درجة من بين الأنواع الأخرى من التشريعات. ويُستعمل اصطلاح «دستور» للدلالة عليها.

### \* القوانين

هي تشريعات تصدر بعد إقرارها من المجلس التشريعي في الظروف العادية بموجب نص متضمن في الدستور. وتقع القوانين في مرتبة أدنى من الدستور لأن طبيعة المواضيع التي تنظمها أقل أهمية من المواضيع التي ينظمها، بالتالي لا يجوز للقوانين العادية أن تخالف أو تعدل أو تلغي الدستور. ويُستعمل اصطلاح «قانون» للدلالة على هذا النوع من التشريعات.

### \* تشريعات الضرورة

هي تشريعات تضعها الجهة التنفيذية في ظروف استثنائية ضرورية ومستعجلة دون إقرارها من المجلس التشريعي، وذلك بناءً على نص متضمن في الدستور. وتوضع هذه التشريعات أثناء غيبة انعقاد المجلس التشريعي، حيث تحل الجهة التنفيذية محل الجهة التشريعية الأصلية في ممارسة وظيفتها بصفة استثنائية لمواجهة الظروف المستعجلة التي لا تحتمل التأخير والانتظار حتى يعود المجلس التشريعي إلى الانعقاد.

ولهذا النوع من التشريعات ما للقوانين من قيمة وقوة قانونية، على أساس أنها تتناول مواضيع تماثل المواضيع التي تتناولها القوانين من ناحية الأهمية، لهذا فهي تقع في السلم الهرمي للتشريعات في درجة توازي القانون لكنها أدنى من الدستور، بالتالي لا يجوز للتشريعات المؤقتة أن تخالف أو تعدل أو تلغي الدستور.

لكن تمتع هذا النوع من التشريعات بقوة القوانين له صفة مؤقتة، فتشريعات الضرورة تفقد هذه القوة بمجرد انعقاد المجلس التشريعي، فإذا عرضت على المجلس التشريعي، وأقرها، فإنها تصبح قوانين، أما إذا لم تُعرض على المجلس التشريعي عند انعقاده فإنها تفقد ما لها من قوة (مع الأخذ بعين الاعتبار الحقوق المكتسبة بموجبها). ويُطلق على هذا النوع من التشريعات اصطلاح «مرسوم بقانون».

### \* التشريعات الثانوية

هي تشريعات تصدر عن جهة تنفيذية يعطيها الدستور صلاحية إصدار تشريعات ثانوية، ويحدد القانون هذه الجهة في مادة تفويض الصلاحيات التشريعية (راجع الفصل الثاني/

الفرع الرابع بخصوص تفويض الصلاحيات التشريعية). وتوضع هذه التشريعات تنفيذاً لقانون، وتنظم مسائل هي ثانوية بالنسبة له، لذا فهي تقع في مرتبة أدنى منه. ويمكن أن تكون هذه التشريعات على درجات في حالة أن يجيز القانون للجهة التنفيذية التي تم تفويض صلاحيات تشريعية لها بتفويض صلاحياتها التشريعية إلى جهة تنفيذية أخرى أدنى مرتبة منها في التسلسل الإداري. ويُستعمل للدلالة على التشريعات الثانوية التي تصدر عن مجلس الوزراء اصطلاح «لائحة تنفيذية»، ويُستعمل للدلالة على التشريعات الثانوية التي تصدر عن وزير اصطلاح «قرار وزير»، ويُستعمل للدلالة على التشريعات الثانوية التي تصدر عن جهة تنفيذية أدنى من الوزير في التسلسل الإداري (كوكيل الوزارة) اصطلاح «تعليمات».

#### \* التشريعات المتخصصة بتنظيم مسائل إدارية

هي تشريعات تصدر عن جهة تنفيذية بموجب نص متضمن في الدستور يمنحها صلاحية إصدار تشريعات ينحصر موضوعها بالتنظيم الإداري (كالتقسيمات الإدارية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وكيفية إدارتها). وتقع هذه التشريعات في مرتبة أدنى من الدستور، ولا مجال لتحديد موقعها بالنسبة للقوانين وتشريعات الضرورة والتشريعات الثانوية بسبب تخصص هذا النوع من التشريعات بتنظيم مسائل إدارية محدد مجالها في الدستور. إنما تدرج هذه التشريعات هرمياً تبعاً للتسلسل الإداري لمصدرها.

### الفرع الثالث

#### السياسة التشريعية

##### (٧) تعريف عام بالسياسة التشريعية

السياسة التشريعية تعني مسلك أو خطة الجهة المختصة بالتشريع نحو تطبيق السياسة العامة العليا بمجالاتها المتنوعة كالسياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال التشريعات التي تضعها. فالسياسة العامة العليا يصعب فرض تطبيقها دون وضعها في تشريع تتميز قواعده القانونية بخصائص تجعل تطبيق هذه السياسة ملزماً، وهذا يعني أن التشريع المكتوب هو الأداة التي بواسطتها يتم تطبيق السياسة العامة العليا في مجالات مختلفة، وأن السياسة التشريعية هي في حقيقتها انعكاس للسياسة العامة العليا. وتقسم السياسة التشريعية في أي نظام قانوني إلى سياسة تشريعية رئيسية وسياسة تشريعية فرعية. وفي هذا الفرع سيتم توضيح مفهوم هاتين السياستين في فلسطين.

## (٨) السياسة التشريعية الرئيسية

### ١ - تعريف عام بالسياسة التشريعية الرئيسية

هي ترجمة تشريعية للسياسة العامة العليا في خطوطها العريضة، وغالباً ما تتم هذه الترجمة من خلال الدستور. بالتالي يعتبر الدستور الأداة التشريعية الأساسية العاكسة للسياسة العامة العليا في الدولة في مختلف المجالات الحياتية إما بشكل مباشر كمنصه على صيانة الحقوق والحريات العامة وعلى المساواة بين الناس أمام القانون وعلى حرية النشاط الاقتصادي، أو بشكل غير مباشر كمنصه على احترام الاتفاقيات والمواثيق الدولية مما يجعل ما تتضمنه هذه الاتفاقيات والمواثيق جزءاً من السياسة العامة العليا للدولة.

### ٢ - السياسة التشريعية الرئيسية في فلسطين

يمكن تلمس ملامح هذه السياسة في فلسطين من خلال الركائز التشريعية المتعارف عليها دولياً كأساس لأية دولة تتوجه نحو التطور والتحديث في الإطار العالمي الحديث، ومنها فلسطين التي تسعى إلى تكوين دولة على هذا الأساس. كما يمكن تلمس ملامح هذه السياسة من خلال واقع فلسطين الخاص. وفيما يلي أبرز ركائز السياسة التشريعية الرئيسية التي يمكن تلمس ملامحها في فلسطين:

#### (أ) ضمان الحقوق والحريات العامة

وهي حقوق وحريات أساسية يكفل الدستور والاتفاقيات والمواثيق الدولية تمتع الأفراد والجماعات بها، منها: الحق في الأمن الشخصي والحق في التعليم والحق في الترشيح والانتخاب وحرية التعبير وحرية العقيدة والدين وحرية التملك وحرية التنقل والإقامة وحرية تكوين الأحزاب السياسية.

#### (ب) تجسيد مبدأ سيادة القانون

مفاد هذا المبدأ هو أن تتقيد بالقانون جميع السلطات والمؤسسات العامة والأشخاص المعنويين والطبيعيين، وأن يُنفذ القانون من خلال عمليات الرقابة بين السلطات وحرية اللجوء إلى المحاكم وتنفيذ قراراتها. ويتجسد هذا المبدأ من خلال توفر مرتكزات أساسية هي:

#### (١) الفصل بين السلطات

مفاد هذا المبدأ هو أن لكل من السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية مهاماً تناط بها ولا يجوز لأية سلطة منها التدخل في شؤون الأخرى أو إعاقة عملها أو التعدي على اختصاصها، مع الحرص على وجود علاقة تعاون ورقابة بين هذه السلطات. فالمصلحة الوطنية تتطلب استقلالية هذه السلطات في اختصاصاتها بالإضافة إلى التكامل في الأداء،

بينها. وهذا يعني:

\* أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع، إلا أنها قد تجد من الضروري تفويض جزء من صلاحياتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية ومنحها صلاحية وضع قواعد قانونية ذات طابع تشريعي (لوائح تنفيذية وقرارات وزراء وتعليمات)، على أن يكون هذا التفويض في أضيق الحدود الممكنة، وأن يُحدد المسائل المفوضة بدقة وعلى سبيل الحصر.

\* أن السلطة التنفيذية هي المكلفة بالحفاظ على النظام والأمن وتوفير أحوال معيشية اجتماعية واقتصادية مناسبة للمواطنين، ولكن في إطار عدم المساس بالحقوق والحريات العامة. وأن السلطة التنفيذية مكلفة بتنفيذ القوانين التي يقرها المجلس التشريعي، وتنفيذ القرارات القضائية.

\* أن الأعمال التشريعية تخضع للرقابة القضائية، فهذه الرقابة تضمن عدم خروج القوانين عن المبادئ الدستورية، وتضمن عمل الجهة التنفيذية في إطار الصلاحيات التي يمنحها إياها الدستور والقوانين. وأن استقلال الجهاز القضائي هو مطلب لا يمكن الاستغناء عنه لسيادة القانون، وتحقيق هذا المطلب يرتبط بمسائل عدة منها طرق تعيين القضاة وندبهم وعزلهم، وحظر تحصين القرارات الإدارية من رقابة القضاء.

### (٢) الشعب مصدر السلطات

لا يمكن أن يصل مبدأ سيادة القانون إلى أسمى معانيه وأكمل تطبيقاته إلا في ظل حكومة لها صفة تمثيلية، أي الحكومة التي تستمد قوتها وسلطتها من الشعب عن طريق انتخابات حرة، وتكون الحكومة مسؤولة عن أعمالها أمام الشعب (من خلال ممثليه) باعتباره مصدر سلطاتها.

### (٣) علنية القانون

حتى يتمكن الأشخاص في المجتمع من التصرف وفقاً للقانون من الضروري أن يعلموا بأحكامه، وهذا العلم لا يتأتى لهم إلا بالإعلان عن موعد نفاذه بواسطة النشر الرسمي في الجريدة الرسمية.

### (٤) علنية المحاكمة

مفاد هذا المبدأ أنه لا يجوز معاقبة إنسان ولا يجوز سلبه حريته أو تقييدها أو المس بملكاته دون إجراء قانوني سليم وعادل يتم أمام محكمة تنشأ بموجب قانون، وتكون مستقلة، وجلساتها علنية.

### (٥) عدم نفاذ القانون بأثر رجعي

مفاد هذا المبدأ أن الحقوق والمراكز القانونية التي ترتبت وفقاً لقوانين منشئة لها يجب عدم مساسها بقانون جديد إذا كانت قد ترتبت صحيحة في ظل قانون قديم، وأن الأشخاص

في المجتمع يجب أن لا يحاسبوا عن أفعال صدرت عنهم في الماضي ولم تشكل خرقاً للقانون في حينه. إن توفر هذا المبدأ، خاصة في مجال الأحكام الجزائية، يؤكد الثقة بعدالة القانون، فيُنَفَّذُ وبذلك يسود القانون. ولا يجوز الخروج عن هذا المبدأ إلا في حالات استثنائية تكون فيها الرجعية في تطبيق القانون تحقق مصلحة اجتماعية، كأن يكون القانون الجديد أصلح للمتهم سواء من ناحية عدم تجريم الفعل الذي ارتكبه أو من ناحية تخفيف عقوبته.

### (٦) المساواة بين الأشخاص أمام القانون

المقصود بالمساواة أمام القانون في هذا المجال المساواة التي نص عليها القانون بذاته، فقد يخضع جميع الأشخاص في المجتمع لحكم القانون، ولكن قد يكون القانون المطبق على بعض الأشخاص يختلف عن القانون المطبق على البعض الآخر. بالتالي يجب أن يكون كل الناس سواسية أمام القانون ولهم الحق في التمتع بحماية متكافئة منه دون أية تفرقة، وهذا يعني أن يتمتع كل إنسان بكافة الحقوق والحريات دون أي تمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر.

إن إعمال مبدأ المساواة لا يعني أنه لا توجد حالات، ناتجة عن أسباب طبيعية، تحتاج إلى معاملة خاصة، فحكم القاصر يختلف عن حكم البالغ، وحكم المعاق عقلياً يختلف عن حكم العاقل، وحكم المرأة الحامل أو المرضع يختلف عن حكم غيرها. وبالرغم من خصوصية هذه الحالات، إلا أنها تتسم بالعمومية.

### (ج) حرية النشاط الاقتصادي

تعتمد العديد من الدول في العصر الحاضر إلى إبرام اتفاقيات تسعى من خلالها إلى إحداث سوق موحدة تخضع إلى مبدأ حرية النشاط الاقتصادي، وتتسابق في تقديم الضمانات التشريعية حتى تجلب المستثمرين إليها لما في ذلك من أثر إيجابي على اقتصادها الوطني. وبما أن فلسطين تسعى إلى بناء اقتصاد متين تبني كيانها عليه كدولة، فمن المسلم به أنها تجعل هذه الركيزة من ضمن ركائز سياستها التشريعية الرئيسية.

### (د) توحيد التشريعات بين قطاع غزة والضفة الغربية وتحديثها

تسري في كل من قطاع غزة والضفة الغربية تشريعات ذات جذور قانونية مختلفة، ومعظم هذه التشريعات على درجة من القدم بحيث لم تعد تتلاءم والحاجات القائمة. وبما أن السياسة العامة العليا تقتضي أن تشكل هاتان المنطقتان وحدة واحدة سياسياً واقتصادياً، وأن تسري فيهما تشريعات حديثة تتماشى وواقع فلسطين الجديد، فإنه يتحتم توجه

السياسة التشريعية الرئيسية نحو توحيد التشريعات بين قطاع غزة والضفة الغربية وتحديثها، فنفاذ تشريعات قديمة وذات جذور قانونية مختلفة في كل منهما لا يتماشى ومقتضيات السياسة العامة العليا خاصة على صعيد ازدواجية التشريعات التي تؤثر على المصلحة العامة: كالتشريعات المنظمة للإدارة والقضاء والتشريعات الاقتصادية. ومن وسائل التوحيد التي يمكن التفكير بها بالتدرج ما يلي:

- الاكتفاء بمد تطبيق تشريع نافذ في منطقة إلى أخرى (مد التطبيق يكون بواسطة قانون). فوجود تشريع نافذ في أحد جزئي فلسطين يمثل تطبيقاً نموذجياً لسياسة تشريعية معينة يثير التساؤل حول إمكانية مد تطبيق هذا التشريع من منطقة إلى أخرى. ومع أن هذه الوسيلة قد لا تتماشى مع سياسة تحديث التشريعات، إلا أنها قد تكون وسيلة ناجعة بصورة مؤقتة وفي حالة الضرورة التي تملئ الاستعجال في التوحيد.
- الاكتفاء بإجراء تعديلات بسيطة على تشريعين نافذين في جزئي فلسطين ينظمان موضوعاً واحداً، لكنهما يختلفان في بعض الجوانب التفصيلية. ومع أن هذه الوسيلة قد لا تتماشى مع سياسة تحديث التشريعات كسابقها، إلا أنها تعتبر وسيلة عملية للتوحيد في حالات الاستعجال. ومن المهم الأخذ بعين الاعتبار عند اتباع هذه الوسيلة حجم التعديلات الجارية على كل من التشريعين سابقاً، فكلما كثرت التعديلات تشكل مع التشريع الأصلي شبكة معقدة يصعب على مستعمل هذا التشريع تتبعها، مما يوجب التفكير في آلية توحيد أخرى.
- دمج تشريعين نافذين في جزئي فلسطين ينظمان موضوعاً واحداً. ويمكن اتباع هذه الوسيلة في حالة تكامل أحكام تشريعين معينين. وتعتبر هذه الوسيلة مفيدة في حالة الاستعجال، لأنها لا تتطلب من الصانع سوى إعادة صياغة الأحكام الموجودة في كلا التشريعين (مع تعديلات بسيطة) بطريقة تحقق الهدف المطلوب. ومن الطبيعي أن يلغي التشريع الجديد المدمج التشريعين النافذين وتعديلاتهما (إن وجدت) ليحل محلها.
- وضع تشريع جديد ينظم مجال من المجالات الحياتية تبرز حاجة مجتمعية إليه، بحيث يلغي التشريع الجديد التشريعات السابقة التي تنظم الموضوع بذاته ليحل محلها. ومن المهم التنبيه إلى أن اتباع هذه الآلية في التوحيد يحتاج إلى دراسة مستفيضة للحاجات القائمة وللقوانين الوطنية ذات العلاقة وللقانون المقارن.
- الشروع في «ورشنة» ضخمة لوضع مدونات في مجالات قانونية أساسية وواسعة مثل القانون المدني والقانون التجاري. والشروع في هذه «الورشنة» يتطلب استعداداً كبيراً، خاصة من ناحية توفر طواقم فنية متخصصة قادرة على إعطاء كل جزئية من هذه المدونات حقها من التجهيز.

## (٩) السياسة التشريعية الفرعية

### ١ - المقصود بالسياسة التشريعية الفرعية

هي ترجمة تشريعية للسياسة العامة العليا في إطارها التفصيلي والسياسة التشريعية الرئيسية في كل فرع من فروع القانون، ويكون ذلك من خلال التشريعات الأدنى درجة من الدستور وتحديد التشريعات من نوع القوانين.

### ٢- القاعدة العامة التي تحكم تحديد السياسة التشريعية الفرعية

نظراً لتعلق هذه السياسة بكل فرع من فروع القانون، وبالتالي تغييرها حسب طبيعة موضوع كل قانون، فإنه يصعب تحديدها على وجه الدقة، لكن هذا لا يعني عدم وجود قاعدة عامة تحكم تحديد هذه السياسة مفادها أن السياسة التشريعية الفرعية يجب أن تنسجم في جميع الأحوال مع السياسة التشريعية الرئيسية المتضمنة في الدستور وإلا اعتبر القانون الصادر بناءً عليها غير دستوري. فمثلاً لا يجوز وضع قانون يعطي حقوقاً للرجل تفوق حقوق المرأة في حين أن السياسة التشريعية الرئيسية تتوجه نحو المساواة بين الأشخاص أمام القانون، كما لا يجوز وضع تشريعات اقتصادية أو ذات علاقة بها تحد من حرية النشاط الاقتصادي في حين أن السياسة التشريعية الرئيسية تتجه نحو توفير هذه الحرية.

### ٣ - أثر اختلاف المصالح المجتمعية في السياسة التشريعية الفرعية

توضع التشريعات لتلبية حاجات قائمة، ومن الطبيعي أن تتباين هذه الحاجات من فئة مجتمعية إلى أخرى، مما يصعب اختيار سياسة تشريعية فرعية دون أخرى، وربما يلزم التوصل إلى سياسة متوازنة، كما يمكن أن يحدث عند وضع قانون عمل ينظم العلاقة بين العمال وأرباب العمل، ففي هذا الموضوع تلزم الموازنة بين حقوق العمال ومصالح أرباب العمل والحكومة وذلك لتحقيق الأمن والسلام الاجتماعيين والمصلحة الاقتصادية الوطنية.

## الفرع الرابع

### مذكرة السياسة التشريعية

### (١٠) المقصود بمذكرة السياسة التشريعية

هي الوثيقة المكتوبة التي تقدمها الجهة مقترحة القانون إلى الصانع وتبين فيها السياسة التشريعية التي ترغب هذه الجهة في تطبيقها. وتعتبر هذه المذكرة الأداة التي يتم بواسطتها

توصيل السياسة التشريعية، كفكرة مقترحة، إلى الصانع ليقوم بدراستها وتحليلها ووضعها في قالب تشريعي يبرزها بوضوح.

### (١١) أهمية مذكرة السياسة التشريعية

تتمثل أهمية هذه المذكرة في كونها تحدد مسار الصانع في عمله ضمن إطار السياسة التشريعية التي ترغب الجهة المعنية بتطبيقها. بالتالي لا يجوز للصانع الخروج عن حدود المذكرة دون الرجوع إلى الجهة التي أرسلتها له والتشاور معها بخصوص أية مسألة تتعلق بها.

### (١٢) محتويات مذكرة السياسة التشريعية

مذكرة السياسة التشريعية الجيدة هي المذكرة التي توضح للصانع كافة العناصر المتعلقة بالتشريع، لذا من المهم أن تتضمن ما يلي:

#### ١- تحديد للمشكلة المراد معالجتها

حتى يتمكن الصانع من فهم موضوع التشريع المطلوب صياغته عليه أن يفهم طبيعة المشكلة التي أدت إلى اقتراحه. وإذا وجدت الجهة مرسله المذكرة أنه من الصعب توضيح طبيعة المشكلة من خلال كتابتها في المذكرة، فيمكنها إرفاق أي مستندات أو أوراق تبين خلفية المشكلة وترى أنها تساعد الصانع على فهمها. كالتقاشات التي دارت حول المشكلة بين الهيئات المعنية بحلها وكتقارير الخبراء بصدها خاصة إذا كان الموضوع فنياً ويحتاج إلى تفسير متخصص ومفصل لتوصيله إلى الصانع.

#### ٢- الأهداف المرجو تحقيقها من التشريع المقترح

حتى يتمكن الصانع من وضع التشريع المقترح في قالب يحقق أهدافه، فيجب تعريفه بهذه الأهداف بوضوح وشمولية ودقة.

#### ٣- الوسائل التي سيتم تنفيذ التشريع المقترح بواسطتها

يجب أن تتضمن المذكرة بوضوح الوسائل التي تبين كيفية تحقيق الأهداف، كتفصيل الإجراءات الإدارية، بما في ذلك تحديد الهيئات والجهات المسؤولة عن تنفيذ التشريع وكيفية إدارتها وصلحياتها وواجباتها فيما يتعلق بموضوع القانون. وإذا لزم إنشاء هيئة جديدة، فيلزم توضيح كيفية إنشاء هذه الهيئة واختصاصاتها وصلحيات القائمين بشؤونها وواجباتهم. وفي هذا السياق يجدر بالجهة مرسله المذكرة أن تكون متيقنة من ضرورة إنشاء هيئة جديدة كوسيلة يتم تنفيذ التشريع بواسطتها قبل إرسال المذكرة إلى الصانع، وذلك توفيراً لوقته وجهده وتوفيراً لأموال الخزينة العامة (إنشاء هيئات جديدة يكبد الخزينة العامة تكاليف مالية كبيرة، إذ يتطلب هذا الإنشاء غالباً تخصيص عقار وتوظيف مستخدمين وتأهيلهم وشراء



أجهزة وأثاث وغيرها من المسائل التي تحتاج إلى نفقات عالية).  
وتعتبر الإشارة إلى المواضيع اللازم معالجتها بواسطة تشريعات ثانوية من أهم المسائل  
الواجب توضيحها في المذكرة كوسائل لتنفيذ التشريع. كذلك المواضيع المتعلقة بإجراءات  
المراجعة القضائية.

#### ٤- ضمانات التطبيق في الواقع العملي

يوجد التشريع ليُنفذ، بالتالي يجب أن يتضمن ما يكفل تنفيذه سواء بترتيب جزاءات أو  
تعويضات مدنية. والجهة مرسله المذكرة هي الجهة التي يقع على عاتقها تحديد الضمانات  
التي ترى أنها تكفل تنفيذ التشريع بشكل يحقق أهدافه.

#### ٥- الفترة الزمنية اللازمة للصياغة

يجب أن تحدد المذكرة تاريخاً يبين الفترة الزمنية اللازمة للصياغة، فهذا التاريخ يبين  
للصانع درجة الاستعجال في الصياغة مما يمكنه من وضع أولويات لصياغة التشريعات  
المطلوبة منه ويمكنه أيضاً من وضع جدول زمني للعمل في إطاره ضمن فريق عمل.

#### ٦- التأثير على التشريعات النافذة

يجب أن تتضمن المذكرة معلومات عن تأثير التشريع عند دخوله حيز النفاذ على التشريعات  
النافذة سواء بالإلغاء أو بالتعديل. فإذا كان المطلوب هو إلغاء تشريعات نافذة وإحلال  
تشريع جديد محلها، فيجب تحديد التشريعات المطلوب إلغاؤها، وإذا كان المطلوب تعديل  
تشريع نافذ فيجب توضيح المواد المطلوب تعديلها فيه بوضوح.

#### ٧- التأثير على الظروف القائمة

يجب أن تتضمن المذكرة معلومات وافية عن مدى تأثير التشريع عند دخوله حيز النفاذ  
على الظروف القائمة، خاصة إذا كان المطلوب إلغاء تشريعات وإحلال الجديد محلها مما  
يؤثر على المراكز القانونية القائمة، وذلك حتى يتمكن الصانع من كتابة الأحكام الحافظة  
والانتقالية المناسبة (راجع الفصل الثاني/الفرع الرابع حول الأحكام الحافظة والانتقالية).

#### ٨- الإشارة إلى الاتفاقيات الدولية

يجب أن تشير المذكرة إلى الاتفاقيات الدولية المبرمة بين فلسطين ودول أخرى أو المتوقع  
دخول فلسطين فيها وذات علاقة بموضوع التشريع. فالإشارة إلى الاتفاقيات المبرمة توفر  
على الصانع الوقت والجهد الذي سيبدله للبحث عنها ومراجعة الجهة مرسله المذكرة  
بخصوص هذه الاتفاقيات. والإشارة إلى الاتفاقيات المتوقع دخول فلسطين فيها ستوفر  
على الصانع وعلى أعضاء المجلس التشريعي الوقت والجهد اللازمين لتعديل القانون  
لاحقاً ليتماشى معها.

## ٩- بيان تكلفة التشريع

من المهم جداً أن يعلم الصانع أنه توجد مخصصات مالية لدى الخزينة العامة لتطبيق التشريع المطلوب منه صياغته، وذلك عندما يكون للاعتبارات المالية في تطبيق هذا التشريع أهمية. فعدم وجود مخصصات مالية لدى الخزينة العامة يعني أن جهد الصانع ووقته سيضيع هباءً لعدم إمكانية تحقيق نتيجة عمله عند دخول التشريع حيز النفاذ. ويمكن إعلام الصانع بتكلفة تطبيق التشريع من خلال المذكرة ذاتها، غير أنه من المفضل تزويد الصانع بمعلومات حول هذه التكلفة بواسطة مذكرة ترفق مع مذكرة السياسة التشريعية.

### (١٣) اعتبارات كتابة محتويات مذكرة السياسة التشريعية

لتسهيل توصيل المعلومات إلى الصانع من المهم الأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

١- الكتابة بأسلوب وصفي وبلغة واضحة ومباشرة خالية من أية اصطلاحات فنية متخصصة. وإذا لزم استعمال اصطلاحات فنية في تشريعات معينة، فعلى الجهة مرسله المذكرة الأخذ بعين الاعتبار أن الصانع غير متخصص في مجال موضوع التشريع، وأنه ليس من المسلمات أن يلم بالاصطلاحات المتعلقة به، لذا يلزم تقديم تفسير لهذه الاصطلاحات كلما لزم ذلك.

٢- الثبات في استعمال الاصطلاحات الدالة على معنى معين، فأى تغيير في استعمال هذه الاصطلاحات قد تجعل الصانع يفسر التعليمات بشكل مختلف.

٣- الكتابة على نموذج خاص يتضمن عنواناً لكافة المحتويات اللازم تضمينها في المذكرة، فهذا الأسلوب يوصل المعلومات المتضمنة في محتويات المذكرة إلى الصانع بشكل واضح ومباشر ومحدد.

٤- تجنب تقديم المعلومات على شكل مسودة تشريع، لأن هذا الأسلوب يوصل التعليمات إلى الصانع بأسلوب غير مباشر مما يستنفذ منه وقتاً وجهداً كبيرين لفهم موضوع التشريع المقترح، الأمر الذي يحد من سرعة عمل الصانع ويؤدي إلى تأخير عملية وضع التشريع بأكملها. فالمعلومات المقدمة على شكل مسودة تشريع لا تبين ماهية المشكلة وكيفية معالجتها بشكل محدد ومباشر، فيضطر الصانع إلى تفسير ما هو مكتوب من خلال الكلمات والعبارات المستعملة لمعرفة القصد من استعمالها.

وما يزيد من سلبيات تقديم المعلومات على شكل مسودة تشريع بالنسبة إلى عمل الصانع، تضمين هذه المسودة مفاهيم مقتبسة من أنظمة قانونية مختلفة (قص ولصق)، إذ على الأغلب سيصعب توحيد الاصطلاحات في مثل هذه المسودات والثبات عليها، الأمر الذي سيشكل لبساً لدى الصانع.



## الفصل الأول

### خطة العمل

إن مجرد استلام مذكرة السياسة التشريعية من الجهة المختصة لا يعني الشروع في عملية كتابة مضمون التشريع (راجع الفصل التمهيدي بخصوص مذكرة السياسة التشريعية)، فالكتابة هي مرحلة من مراحل الصياغة وليست عملية الصياغة بأكملها، والشروع فيها دون تنظيم وفق خطة عمل مدروسة ستكون نتائجه سلبية على جودة التشريع سواء من ناحية الشكل أو المضمون. وللتوفيق في التوصل إلى صياغة تشريعية ذات جودة عالية، يجدر اتباع خطوات أولية معينة، ثم يجدر تصميم خطة للتشريع كما سيظهر في فرعي هذا الفصل.

### الفرع الأول

#### الخطوات الأولية

##### (١) فهم الأهداف من خلال مذكرة السياسة التشريعية

تقوم الصياغة الجيدة أساساً على فهم الأهداف التي يرمي التشريع لتحقيقها من خلال مذكرة السياسة التشريعية. لذا على الصانع بذل الجهد الكافي في دراسة وتحليل المذكرة لفهم الأهداف المتوخى تحقيقها من التشريع بشكل واضح وكامل ودقيق.

##### (٢) البحث التمهيدي والمشورة الفنية لفهم الأهداف

إذا كانت مذكرة السياسة التشريعية تتناول موضوعاً غير مألوف لدى الصانع (بعيد عن مجال تخصص الصانع إذا كان الصانع متخصصاً في مجال معين من القانون)، فمن المتوقع أن يجد الصانع صعوبة في فهم الأهداف، لذا يجدر به إجراء بحثاً تمهيدياً حول الموضوع، وربما اللجوء لاستشارة فنية متخصصة حوله لتوفير الوقت في هذه المرحلة. فبدون أن يكون لدى الصانع فكرة معقولة عن موضوع التشريع لن يتمكن من فهم الأهداف،

ولن يتمكن من توجيه أسئلة محددة للجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية حول الأهداف.

مثال:

إذا كان موضوع التشريع المطلوب صياغته يتعلق بتنظيم أعمال التأمين، فيجدر بالصانع أن يعرف على الأقل أنواع بوالص التأمين، واليات إصدارها، وطبيعة علاقة وكلاء التأمين بشركات التأمين، ودور مراقب التأمين، وغيرها من المسائل الأساسية المتعلقة بالموضوع.

### (٣) التأكيد من فهم الأهداف المتضمنة في مذكرة السياسة التشريعية

حتى يتأكد الصانع من مدى فهمه للأهداف، يجب أن يكون قادراً على إجابة أسئلة أهمها:

- \* ما هي المشكلة المراد حلها؟
- \* ما الذي تريد الجهة مرسله المذكرة تحقيقه؟
- \* هل يوجد نطاق معين لتطبيق التشريع؟ هل توجد فئات معينة ينطبق التشريع عليها؟ هل توجد فئات مستبعدة عن نطاق التطبيق؟
- \* هل توجد جهة معينة يتم بواسطتها تطبيق التشريع؟ هل يلزم إنشاء هيئة معينة؟
- \* ما هي ضمانات تنفيذ أحكام التشريع في حالة الإخلال بها؟ هل يلزم ترتيب أحكام جزائية؟ أم يلزم ترتيب تعويضات مدنية؟

### (٤) التشاور مع الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية

إذا تعذر على الصانع فهم الأهداف حتى بعد إجراء بحث وطلب مشورة فنية حول موضوع التشريع، فعليه التشاور مع الجهة مرسله المذكرة والاستفسار منها حول أية نقطة يرى لزوم توضيحها. ويكون التشاور على شكل أسئلة محددة ومعدة بحرص بعد دراسة معنقة للموضوع، بحيث تُمكن أجوبة هذه الأسئلة الصانع من فهم الأهداف بشكل شامل.

### (٥) توصيات عامة بخصوص عملية التشاور

تحتاج عملية الصياغة بكافة مراحلها إلى تواصل التشاور مع الجهة مرسله المذكرة. ولا تقتصر عملية التشاور بين الصانع والجهة مرسله المذكرة على الاستفسار حول المسائل الغامضة فقط، بل يمكن للصانع تبادل الرأي مع هذه الجهة وتقديم اقتراحات بشأن التشريع محل الصياغة، لذا يُوصى الصانع عند إجراء التشاور بما يلي:

١- توجيه كتاب خطي للجهة مرسله المذكرة عندما يتعلق موضوع التشاور باستفسارات رئيسية ويريد الصانع أن تكون أجوبتها مكتوبة ومحددة بشكل دقيق.

- ٢- طلب عقد اجتماع مع الجهة مرسله المذكورة عند وجود عدة مسائل متنوعة بحاجة للتشاور ولتبادل الآراء والنقاش حولها، على أن يُحرر محضر للنقاشات التي تمت لتذكر نتيجة الاجتماع.
- ٣- عدم التردد في طرح الأسئلة، فهي الطريقة المثلى لفهم ما تسعى الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية لتحقيقه من خلال التشريع المطلوب صياغته. والتردد في طرح الأسئلة قد يؤدي لضياح الوقت والجهد.

أمثلة:

- \* ما هي طبيعة المشكلة المراد حلها؟ هل توجد أمثلة على المشكلة؟
- \* ما هي الخلفية التي أدت إلى ظهور المشكلة؟
- \* ما المطلوب تحقيقه من خلال التشريع؟
- \* كيف سيتم ضمان تنفيذ الواجبات المفروضة في التشريع؟ هل يلزم عند الإخلال بالواجبات فرض جزاءات أم تعويضات مدنية؟

#### (٦) التثبيت من دستورية التشريع

بعد أن يفهم الصانع الأهداف عليه التثبيت من توافق التشريع محل الصياغة مع المبادئ الدستورية. فالتشريع الذي يصدر مخالفاً للدستور يكون عرضة للطعن بدستوريته أمام المحكمة المختصة. وعلى الرغم من عدم اختصاص الصانع برسم السياسة التشريعية، إلا أنه تقع على عاتقه مسؤولية قانونية تحتم عليه التأكد من مراعاة الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية للمبادئ الدستورية، وأيضاً مراجعة موضوع الدستورية مع هذه الجهة في حالة تبيين سهوها عن مراعاته في مذكرتها.

مثال:

- من المبادئ الدستورية المعروفة أن «المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها» وأن «السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها»، بالتالي لا يجوز حرمان أي شخص من التوجه إلى القضاء للطعن بقرارات تصدرها الإدارة، كتحصين القرارات أو الأعمال الإدارية من رقابة القضاء (يكون التحصين بجعل قرار الجهة الإدارية قطعياً وغير خاضع لاية طريقة من طرق الطعن). فإذا تبين للصانع أن من أهداف التشريع محل الصياغة تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء، فعليه مراجعة الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية ومناقشتها حول إمكانية الطعن بدستورية التشريع عند دخوله حيز النفاذ.

### (٧) التثبيت من احترام الاتفاقيات الدولية

على الصانع احترام الاتفاقيات الدولية التي تبرمها وتلتزم بها فلسطين (بعد اتباع الإجراءات المطلوبة دستورياً للإلزام) مع دول أخرى وذات العلاقة بموضوع التشريع محل الصياغة، وذلك بالتثبيت من عدم تناقض التشريع مع ما ورد في هذه الاتفاقيات. واحترام الاتفاقيات الدولية عدا عن كونه مبدأ دستوري متعارف عليه، فهو مؤشر على احترام القانون الدولي ودليل للسمعة الجيدة على الصعيد الدولي.

مثال:

إذا تبين أن التشريع محل الصياغة (عند دخوله حيز النفاذ) سيقيد من حرية التبادل التجاري بين فلسطين ودولة أخرى، مخالفاً بذلك أحكام اتفاقية تعهدت فيها فلسطين بتسهيل عمليات التبادل التجاري مع تلك الدولة، فيجب تذكير الجهة مرسله السياسة التشريعية بهذه الاتفاقية.

### (٨) التثبيت من مراعاة المبادئ الدولية

على الصانع التثبيت من مراعاة المبادئ المتعارف عليها دولياً والمترسخة منذ زمن طويل، خاصة المبادئ المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته. وإذا تبين للصانع أن التشريع عند دخوله حيز النفاذ سيتعارض مع مثل هذه المبادئ، فعليه توجيه انتباه الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية لهذه المسألة.

مثال:

\* التثبيت من توافق التشريع المطلوب صياغته مع معايير حقوق الإنسان الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨ عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، مثل:  
- حق الإنسان في الحياة والحرية وسلامة شخصه (المادة الثالثة من الإعلان).  
- حق الإنسان في اللجوء إلى المحاكم الوطنية لإنصافه من أعمال تم فيها الاعتداء على حقوقه الأساسية التي منحها له القانون (المادة الثامنة من الإعلان).

### (٩) البحث في التشريعات الوطنية ذات العلاقة

على الصانع أن يجري عملية بحث دقيقة عن جميع التشريعات الوطنية النافذة (بما في ذلك تعديلاتها) ذات العلاقة بالتشريع ودراستها بشكل جيد. فعملية البحث تمكن الصانع من:  
\* توحيد الاصطلاحات المستعملة بين جميع التشريعات.

- \* تجنب إلغاء ما ليس مقصوداً إلغائه.
  - \* تجنب التناقض بين التشريعات.
  - \* التأكد من مدى الحاجة إلى التشريع المطلوب صياغته، إذ قد يتبين أنه يوجد تشريع نافذ فعلاً ويفي بالحاجة التي أدت لاقتراح التشريع ويحقق أهدافه بذاتها.
- مثال:

إذا كان التشريع المطلوب صياغته يتعلق بالشركات، فمن المجدي البحث عن:

- قانون الشركات الساري في قطاع غزة وتعديلاته والأنظمة الصادرة بموجبه.
- قانون الشركات الساري في الضفة الغربية وتعديلاته والأنظمة الصادرة بموجبه.
- قانون تشجيع الاستثمار.
- مجلة الأحكام العدلية.
- قانون أصول المحاكمات الحقوقية الساري في الضفة الغربية (يتضمن جزءاً عن العقود).
- قانون الضرائب.

#### (١٠) تحديد موقع التشريع من التشريعات الوطنية

البحث في التشريعات الوطنية يُمكن الصانع من تحديد موقع التشريع المطلوب صياغته من هذه التشريعات، وهذا التحديد يساعد الصانع على تقرير نوع التشريع المناسب لتحقيق الأهداف. وهنا تلزم الإجابة على التساؤلات التالية:

\* هل يلزم لتحقيق الأهداف صياغة قانون جديد تماماً؟ بمعنى هل لم يسبق وضع قانون يتعلق بهذه الأهداف من قبل؟

\* هل يكفي لتحقيق الأهداف تعديل تشريع نافذ؟ بمعنى هل التشريع المطلوب صياغته معدّل؟

\* هل يلزم لتحقيق الأهداف إحلال التشريع المطلوب صياغته محل آخر؟ بمعنى هل التشريع المقترح لاغ لآخر؟

\* هل يلزم لتحقيق الأهداف صياغة تشريع ثانوي وليس تشريع أولي؟ بمعنى هل يوجد قانون يحتوي على مادة تفويض صلاحيات بخصوص إصدار تشريع ثانوي يحقق الأهداف المطلوبة؟

#### (١١) البحث في التشريعات المقارنة

لا تقتصر عملية البحث على التشريعات الوطنية النافذة، بل تمتد إلى تشريعات مقارنة يشابه موضوعها التشريع المطلوب صياغته. ويعتمد اختيار تشريعات الدول التي سيقوم الصانع



بالبحث فيها على طبيعة موضوع التشريع. إن البحث في التشريعات المقارنة يُحسِّن أداء الصانع ويكسبه معرفة في كيفية معالجة التشريعات المقارنة لمسائل تتعلق بموضوع التشريع، وربما تتولد لديه تساؤلات يلزم توجيهها للجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية. وحتى تكون نتيجة البحث في التشريعات المقارنة إيجابية، على الصانع أن يفهم خلفية كل تشريع والنظام القانوني الذي يتبعه (الاطلاع على المذكرات الإيضاحية للقوانين، في حالة توفرها، يساعد كثيراً في فهم خلفيتها)، وأن لا يفكر بالنسخ العشوائي عن التشريعات المقارنة مهما كانت عملية النسخ مغرية لسهولةها، خاصة في التشريعات الطويلة. فعملية النسخ تسبب غموضاً والتباساً كبيرين نظراً لاختلاف الأنظمة القانونية واختلاف الاصطلاحات والمفاهيم بين التشريعات المقارنة واختلاف البيئة الوطنية التي يسري فيها كل تشريع أيضاً.

مثال:

إذا كان التشريع المقترح يتعلق بالشركات، فإن الاطلاع على قوانين شركات نافذة في دول تمتد جذور تشريعات الشركات فيها إلى تشريعات الشركات النافذة في فلسطين، مثل الأردن وإنجلترا، قد يثير التساؤلات التالية:

\* هل نبقي على تصنيف الشركات التجارية إلى شركات عادية وشركات مساهمة (هذا التصنيف لا يزال موجوداً في تشريعات الشركات السارية في إنجلترا الآن)؟ أم نصنفها إلى شركات تضامن وتوصية بسيطة وشركات ذات مسؤولية محدودة وشركات مساهمة كما فعلت الأردن في تشريعات الشركات الحديثة فيها؟

## (١٢) البحث في القرارات القضائية

من المهم تجميع القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم الأعلى درجة والمتعلقة بموضوع التشريع المطلوب صياغته. فهذه القرارات تمكن الصانع من معرفة كيفية تفسير القضاء لمسألة معينة يتناولها التشريع، مما يساعده على كتابتها بوضوح لا يخرج فيه عن إطار تفسير القضاء. وإذا وجد الصانع أن تنفيذ ما ورد في مذكرة السياسة التشريعية يتطلب الخروج عن مبدأ استقرار القضاء على الأخذ به، فعليه التشاور مع الجهة المرسله للمذكرة بهذا الخصوص، والحصول على معلومات واضحة منها بشأن الخروج عن هذا المبدأ.

مثال:

بعد إكساب شركات المساهمة شخصية معنوية، استقرار القضاء على إكسابها جميع

الحقوق التي يتمتع بها الشخص العادي إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية. فإذا كان موضوع التشريع يتعلق بالشركات، ويستلزم إدراج وصف للشخصية المعنوية فيمكن الاستفادة من اجتهاد القضاء والنص على:

«تتمتع الشخصية المعنوية بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية وذلك في الحدود التي قررها القانون، فيكون لها:

- ١- ذمة مالية مستقلة.

٢- أهلية في الحدود التي يعينها سند إنشائها أو التي يقررها القانون.

٣- حق التقاضي.

٤- موطن مستقل. ويعتبر موطنها المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها».

### (١٣) البحث في المراجع الفقهية

من المهم جداً القراءة عن موضوع التشريع في المراجع الفقهية، فهي تساعد على فهم الموضوع بشكل معمق، وتمكن الصانع من الاستفادة من التجارب السابقة في مجاله سواء في فلسطين أو خارجها. فالمراجع الفقهية غالباً ما تشتمل على تفسير وتحليل لمسائل تفصيلية تتعلق بالتشريع تمكن الصانع من فهم ما يكتبه من مختلف الجوانب، وقد تولد لديه تساؤلات يلزم توجيهها إلى الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية.

مثال:

عند صياغة تشريع يتعلق بالشركات، والقراءة حول تفسير الفقه للفظ «المؤسس»، تبين للصانع اختلاف الفقه حول تفسير المقصود بالمؤسس، فالبعض يقصر هذا الوصف على الأشخاص الموقعين على عقد التأسيس، والبعض الآخر يوسع هذا الوصف ليشمل كل شخص اشترك فعلياً في عملية التأسيس بنية تحمل المسؤولية الناجمة عن ذلك، ولكل تفسير فقهي مبرراته. في هذه الحال قد تتولد لدى الصانع تساؤلات حول مدى لزوم تحديد وصف المؤسس في التشريع، والتشاور حول هذه المسألة مع الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية بتوجيه استفسارات كالتالية:

\* هل ندرج في التشريع تعريف يحدد المقصود بالمؤسس أو لا؟

\* إذا أدرجنا تعريف للمؤسس هل نأخذ بالتفسير الضيق أم الواسع؟

كما يجدر بالصانع عند توجيه الاستفسارات توضيح مبررات كل تفسير فقهي لتعريف المؤسس.

#### (١٤) استشارة الخبراء

إذا كانت طبيعة موضوع التشريع المطلوب صياغته تستدعي استشارة خبراء في مجاله، فعلى الصانع أن لا يتردد في الاستشارة.  
مثال:

\* إذا كان موضوع التشريع يتعلق بالاتصالات، فيمكن استشارة مهندسين متخصصين في مجال الاتصالات.  
\* إذا كان موضوع التشريع يتعلق بالبنوك، فيمكن استشارة خبراء متخصصين في مجال الاقتصاد.  
\* إذا تعلق موضوع التشريع بالمياه، فيمكن استشارة مهندسين متخصصين في مجال المياه.

#### (١٥) التنبيه إلى تكلفة التشريع

مع أن دراسة تكلفة التشريع ليست من اختصاصات الصانع، إلا أنه تقع على عاتقه مسؤولية تذكير الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية بأن تطبيق التشريع قد يؤثر سلباً على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية. فمجمّل الخطوات التي يقوم بها الصانع قبل البدء بكتابة التشريع (كالبحت واستشارة الخبراء) تمكنه من تقدير مدى تأثير تكلفة التشريع على الأوضاع القائمة.

مثال:

إذا كان التشريع يتعلق بالخدمة المدنية، وتبين للصانع ارتفاع تكلفة تطبيق التشريع، فعليه التشاور مع الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية حول وجود مخصصات كافية لتطبيق التشريع، وتنبيهها إلى أنه في حالة عدم وجود هذه المخصصات قد تحدث اضطرابات تؤثر سلباً على استقرار الأوضاع الاجتماعية.

#### (١٦) معرفة وسائل تحقيق الأهداف

على الصانع معرفة الوسائل التي سيتم تحقيق الأهداف بواسطتها في الواقع العملي. وإذا تعذر عليه تحديد الوسائل من خلال مذكرة السياسة التشريعية، فعليه التشاور مع الجهة مرسله المذكرة بهذا الخصوص.

مثال:

إذا كان تحقيق الأهداف يتطلب إنشاء هيئة معينة، فيجب معرفة تفاصيل كاملة عن وضعية

هذه الهيئة، مثل هيكلتها، وصلاحياتها، وواجباتها، والمسؤول عن اتخاذ القرارات فيها:

(١٧) تحديد مدى قابلية تطبيق التشريع في الواقع العملي من المهم جداً تحديد مدى قابلية تطبيق التشريع في الواقع العملي، فمجرد سن تشريع لمعالجة مشكلة معينة لا يكفي إذا لم يتم التثبت من قابليته للتطبيق في الواقع العملي وفق الآلية التي سيفرضها عند دخوله حيز النفاذ. وإذا وجد الصائغ أن أهداف التشريع تستلزم فرض واجبات معينة ولم يجد في المذكرة ما يبين ضمانات تنفيذ هذه الواجبات، فعليه التشاور مع الجهة مرسله المذكرة حول هذه المسألة.

مثال:

إذا كان التشريع يفرض واجبات معينة، فيجب تحديد وسائل إثبات الإخلال بهذه الواجبات، و ضمانات تنفيذ هذه الواجبات (استعمال أحكام جزائية أو تعويضات مدنية). مثلاً إذا كان موضوع التشريع يتعلق بالشركات، ويفرض اتباع إجراءات معينة لتأسيس الشركات، فيجب تحديد ما يلي:

- كيفية إثبات الإخلال بالإجراءات المطلوبة قانونياً.
- ماهية الجزاء المترتب على هذا الإخلال.

## (١٨) توزيع العمل

### ١- توزيع العمل بين أعضاء فريق

تحتاج عملية الصياغة إلى وقت وجهد كبيرين، ولتسهيل وتسريع القيام بها ولضمان فاعليتها، من المهم جداً تنظيم آلية العمل المتعلقة بها بين أعضاء فريق عمل، كتوزيع عمليات البحث والكتابة والمراجعة. وبما أن العمل في إطار فريق له محاذيره، فيُنصح بما يلي:

\* تكوين فريق يرأسه صائغ يقوم بتوزيع العمل على الأعضاء، فهذا يضمن الانسجام في العمل.

\* تكوين الفريق من عدد معقول من الأشخاص، فكثرة الأشخاص العاملين قد تؤدي إلى تعطيل العمل بدلاً من تسريعه، خاصة أنه يلزم دائماً التنسيق في العمل، وكلما كثر العدد كلما صعب التنسيق.

\* يُفضل أن يقوم بالكتابة شخص واحد وأن يقوم بالمراجعة آخر. ولا يُنصح بتوزيع عملية الكتابة بين عدد من الأشخاص، وذلك حفاظاً على الثبات في أسلوب التعبير.

## ٢- العمل ضمن جدول زمني

قد يُطلب من الصانع إتمام صياغة تشريع ما خلال مدة زمنية محددة، لذا يجب توزيع المدة الزمنية بين كافة مراحل الصياغة، ابتداءً بالخطوات الأولية وانتهاءً بعملية الفحص والمراجعة التي تتم بعد الانتهاء من الكتابة. ويجدر تخصيص وقت مناسب لإنجاز الخطوات الأولية وتصميم الخطة، فالجهد المبذول خلال هذا الوقت يسهل عملية الكتابة فيما بعد بشكل كبير، ويضمن فاعليتها.

## الفرع الثاني

### تصميم الخطة العامة للتشريع

#### (١٩) المقصود بالخطة والهدف منها

الخطة هي عبارة عن وضع هيكلية لبنية التشريع قبل البدء بالكتابة. والهدف الرئيسي من وضع الخطة هو التوصل للمعيار الأنسب لتصنيف عناصر التشريع في مجموعات متجانسة، مما يعمل على تسهيل وتسريع عملية الكتابة، خاصة إذا كان التشريع طويلاً.

#### (٢٠) أهمية وضع الخطة

تتمثل أهمية وضع الخطة في كونها:

- ١- تُمكن الصانع من التركيز على العناصر الجوهرية المتعلقة بموضوع التشريع في مرحلة مبكرة من عملية الصياغة، مما يجعل الخطة أداة مفيدة للصانع يتمكن بواسطتها من اختبار مدى تلبية أهداف التشريع، وبهذا تتاح له فرصة التشاور المبكر مع الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية بخصوص أي غموض يكتنف هذه العناصر.
- ٢- تساعد على ترتيب الأفكار في مرحلة مبكرة من عملية الصياغة، فتقلص من مجال التغيير في توزيع الأحكام خلال عملية الكتابة، وبذلك تختصر الوقت والجهد.
- ٣- تساعد على تحديد الاصطلاحات اللازم استعمالها عند الشروع في الكتابة.
- ٤- تكشف حجم التفاصيل اللازم إدراجها في التشريع، مما يساعد على اتخاذ قرار مبكر حول مدى الحاجة إلى استعمال تشريعات ثانوية أو استعمال ملاحق (نماذج وجداول).

#### (٢١) كيفية تصميم الخطة

##### ١ - وضع قائمة بعناصر التشريع

بعد استكمال الخطوات الأولية من خطة العمل، تكون قد تكونت لدى الصانع فكرة واضحة عن العناصر اللازم تضمينها في التشريع. وشروعاً في تصميم الخطة، على الصانع

وضع قائمة تحتوي على كل عنصر يرى أنه يشكل جزءاً من التشريع وبالتالي يكون حكماً من أحكامه.

قد تظهر العناصر في القائمة بشكل عشوائي مبعثر، وقد تكون غير منسجمة مع بعضها البعض من حيث الترتيب. فهذه القائمة هي مجرد أداة مساعدة للصائغ تنحصر قيمتها في تذكيره بالمواضيع اللازم إدراجها فيه.

مثال:

إذا كان التشريع المطلوب صياغته يتعلق بتنظيم الشركات العادية العامة، فيمكن

وضع قائمة بعناصره كما يلي:

- \* عنوان الشركة
- \* تأسيس الشركة
- \* نطاق تطبيق القانون
- \* إجراءات التسجيل
- \* دفاتر وقيود وسجلات الشركة
- \* مسؤولية الشركة عن أعمال المفوض بإدارتها
- \* مسؤولية الشركاء عن ديون الشركة
- \* تعاريف
- \* مخاصمة الشركة
- \* حقوق الشركاء والتزاماتهم
- \* المصادر التفسيرية للقانون
- \* تغيير عنوان الشركة
- \* إدارة الشركة
- \* موعد نفاذ القانون
- \* الجهة المكلفة بتنفيذ القانون
- \* تعديل عقد الشركة
- \* الإلغاءات
- \* صلاحية وضع تشريعات ثانوية
- \* عدم التقيد بإجراءات التسجيل
- \* نفاذ القانون على الشركات القائمة وتوفيق أوضاعها
- \* واجبات المفوض بإدارة الشركة
- \* عزل المفوض عن إدارة الشركة

* إفلاس أحد الشركاء
* الانسحاب من الشركة
* ضم شريك إلى الشركة
* تصفية الشركة
* تعيين المصفي
* أعمال المصفي
* وفاة أحد الشركاء
* واجبات المصفي
* الحالات التي تنقضي فيها الشركة
* فسخ الشركة
* توقف الشركة
* تسوية حقوق الشركاء بعد انقضاء الشركة
* واجبات المصفي عند الانتهاء من التصفية

## ٢ - تصنيف العناصر في مجموعات

(أ) توضع العناصر المتعلقة بالتعاريف ونطاق التطبيق والأحكام العامة في مجموعة واحدة.

(ب) توضع العناصر المتعلقة بالإلغاء والأحكام الانتقالية وتفويض الصلاحيات والتكليف بتنفيذ التشريع وموعد نفاذه في مجموعة واحدة.

(ج) توضع العناصر التي تشكل أحكاماً جوهرية في مجموعة واحدة.

مثال:

توضع العناصر في المثال السابق في مجموعات كالتالي:
المجموعة الأولى (وتمثل وحدة مقدمة التشريع):
* تعاريف
* نطاق تطبيق القانون
* المصادر التفسيرية للقانون
المجموعة الثانية (وتمثل وحدة متن التشريع؛ الأحكام الجوهرية):
* عنوان الشركة
* تغيير عنوان الشركة
* تأسيس الشركة

- \* إجراءات التسجيل
- \* دفاتر وقيود وسجلات الشركة
- \* مسؤولية الشركة عن أعمال المفوض بإدارتها
- \* مسؤولية الشركاء عن ديون الشركة
- \* مخاصمة الشركة
- \* حقوق الشركاء والتزاماتهم
- \* إدارة الشركة
- \* تعديل عقد الشركة
- \* عدم التقيد بإجراءات التسجيل
- \* واجبات المفوض بإدارة الشركة
- \* عزل المفوض عن إدارة الشركة
- \* إفلاس أحد الشركاء
- \* الانسحاب من الشركة
- \* ضم شريك إلى الشركة
- \* الحالات التي تنقضي فيها الشركة
- \* تصفية الشركة
- \* تعيين المصفي
- \* أعمال المصفي
- \* وفاة أحد الشركاء
- \* واجبات المصفي
- \* فسخ الشركة
- \* توقف الشركة
- \* تسوية حقوق الشركاء بعد انقضاء الشركة
- \* واجبات المصفي عند الانتهاء من التصفية
- \* المجموعة الثالثة (وتمثل وحدة خاتمة التشريع):
- \* الإلغاءات
- \* نفاذ القانون على الشركات القائمة وتوفيق أوضاعها
- \* صلاحية وضع تشريعات ثانوية
- \* الجهة المكلفة بتنفيذ القانون
- \* موعد نفاذ القانون



### ٣- مجال تصنيف العناصر في مجموعة الأحكام الجوهرية

تتباين طبيعة العناصر المشكلة أحكاماً جوهرية من تشريع إلى آخر حسب الموضوع الذي يتناوله، وقد تحتاج للتصنيف في مجموعات متجانسة. هذا التصنيف يعتمد بالدرجة الأولى على طول التشريع، فكلما ازداد عدد العناصر الجوهرية كلما ازدادت الحاجة إلى تصنيفها، لكن هذا لا يعني أن جميع التشريعات القصيرة لا تحتاج إلى تصنيف، فقد تُظهر طبيعة موضوع التشريعات القصيرة ضرورة تصنيفها في مجموعات لتوضيح هذا الموضوع.

ويعود تقرير تصنيف العناصر المشكلة للأحكام الجوهرية من عدمه إلى تقدير الصانع الشخصي. وإذا تبين للصانع لزوم تصنيف العناصر الجوهرية في مجموعات، فعليه مراعاة ما يلي:

- \* وضع العناصر التي تربطها علاقة واحدة في مجموعة مستقلة (تقرير علاقة العناصر ببعضها وبأي مجموعة يجب أن تُلحق، هي مسألة تقديرية).
- \* وضع العناصر التي ترتبط بعلاقة مع أكثر من مجموعة في مجموعة واحدة منها فقط، والإشارة لها في المجموعة الأخرى.

مثال:

في المثال السابق يمكن تصنيف العناصر في المجموعة الثالثة وهي العناصر المشكلة للأحكام الجوهرية في ثلاث مجموعات كما يلي:

المجموعة الأولى:

\* تأسيس الشركة

\* عنوان الشركة

\* إجراءات التسجيل

\* تغيير عنوان الشركة

\* تعديل عقد الشركة

\* عدم التقيد بإجراءات التسجيل

المجموعة الثانية:

\* حقوق الشركاء والتزاماتهم

\* إدارة الشركة

\* واجبات المفوض بإدارة الشركة

\* عزل المفوض عن إدارة الشركة

\* دفاتر وقيود وسجلات الشركة

- \* مسؤولية الشركة عن أعمال المفوض بإدارتها
- \* مسؤولية الشركاء عن ديون الشركة
- \* مخاصمة الشركة
- \* الانسحاب من الشركة
- \* ضم شريك إلى الشركة
- \* وفاة أحد الشركاء
- \* إفلاس أحد الشركاء
- المجموعة الثالثة:
- \* الحالات التي تنقضي فيها الشركة
- \* فسخ الشركة
- \* توقف الشركة
- \* تصفية الشركة
- \* تعيين المصفي
- \* أعمال المصفي
- \* واجبات المصفي
- \* تسوية حقوق الشركاء بعد انقضاء الشركة
- \* واجبات المصفي عند الانتهاء من التصفية

## (٢٢) توصيات عامة بعد الانتهاء من وضع الخطة

تبرز الخطة عناصر التشريع التفصيلية، بالتالي يكون الصانع بعد وضعها قادراً على اختبار العمل الذي تم في هذه المرحلة بشكل واضح، لذا من المهم جداً بعد وضع الخطة التروي قبل الشروع في كتابة الأحكام وعمل ما يلي:

### ١- اختبار العمل

على الصانع اختبار مدى صحة عمله قبل الشروع في الكتابة من خلال تمكنه من الإجابة على التساؤلات الرئيسية التالية:

- \* هل تحقق عناصر التشريع الهدف المتوخى منه بالتحديد (دون توسيع أو تضيق)؟
- \* هل يتعارض أي من العناصر مع المبادئ الدستورية والدولية؟
- \* هل خضعت العناصر للبحث من كافة الجوانب؟
- \* هل تم تصنيف العناصر في مجموعات متجانسة؟
- \* هل تحتاج العناصر في مجموعة الأحكام الجوهرية إلى تصنيف؟

## ٢- إمكانية العودة إلى المراحل السابقة

إذا تبين للصائغ بعد إجراء اختبار للعمل ضرورة إجراء مزيد من البحث أو الاستشارات أو التشاور مع الجهة مرسله المذكورة حول أية مسألة في التشريع، فعليه عدم التردد في القيام بذلك قبل الشروع في عملية الكتابة، خاصة أن عملية الصياغة تحتاج إلى مهارة ومرونة فكرية بحيث لا يشكل الانتهاء من مرحلة والانتقال إلى أخرى حاجزاً أمام العودة إلى المرحلة السابقة إذا ما ثبتت الحاجة إلى ذلك.

## الفصل الثاني

### وحدات البنية العامة للتشريع

يتكون ببيان كل تشريع من أربعة وحدات أساسية لها موقع معين فيه، هي وحدات: بداية التشريع، ومقدمته، ومنتنه، وخاتمته. ويمكن أن يتكون التشريع من خمسة وحدات بإضافة وحدة ملاحق له، وذلك عندما تقتضي طبيعة التشريع وجود هذه الوحدة. وعلى الرغم من تباين محتويات وحدات التشريع، إلا أنها في مجموعها تشكل وحدة واحدة مترابطة ومتماسكة.

فيما يلي عرض لهذه الوحدات ومحتوياتها وفق ترتيب مواقعها في التشريع.

### الفرع الأول

#### وحدة بداية التشريع

#### (١) عنوان التشريع

##### ١- نطاق العنوان

تخرج عن نطاق المعالجة في هذه الفقرة عناوين التشريعات المعدلة والتشريعات الثانوية (راجع الفصل الرابع/الفرعين الأول والثاني).

##### ٢ - عناصر العنوان

يحتوي العنوان على العناصر التالية:

(أ) لفظ يدل على نوع التشريع (قانون).

(ب) عبارة مختصرة وواضحة تعكس بشكل وصفي موضوع القانون، يتم اختيارها بعناية فائقة، ويفضل استعمال عبارات استقر استعمالها في الفكر القانوني، مثل «قانون العقوبات»، و«القانون المدني».

ج) رقم متسلسل يدل على ترتيب القانون بالنسبة للقوانين السابق إصدارها ونشرها في السنة الميلادية التي سينشر فيها رسمياً (الرقم المتسلسل يعتمد على توقيت النشر وليس على توقيت الإصدار). إن ترقيم القوانين يسهل عملية الرجوع لكل منها عند نشرها رسمياً.  
د) السنة الميلادية التي سينشر فيها القانون رسمياً.

### ٣ - شكل العنوان

أ) يُكتب اللفظ المبين لنوع التشريع (قانون) والعبارة المختصرة المبينة لموضوعه على التوالي في سطر واحد، وبخط غامق وأكبر من الخط المستعمل في كتابة الأحكام.  
ب) يُكتب رقم القانون بين قوسين ثم سنة إصداره في سطر واحد يقع أسفل السطر السابق، وبخط غامق وأصغر من الخط المستعمل في كتابة الأحكام.  
ج) يوضع السطران في وسط الصفحة.

مثال :

### قانون الدفاع المدني

رقم ( ٣ ) لسنة ١٩٩٨

### ٤ - تجنب استعمال ألفاظ معينة

توجد ألفاظ من الضروري تجنب استعمالها في العنوان، مثل «بخصوص» أو «بشأن»، لأنها عدا عن كونها تحد من مجال اختصاره، فإنها يمكن أن تؤدي إلى الغموض، كأن توحى بأن القانون يتخصص بجانب واحد من جوانب موضوعه وليس بموضوعه الإجمالي. كما أن استعمال مثل هذه الألفاظ لا يستقيم واستعمال عبارات مستقرة في الفكر القانوني.

مثال :

\* لا يستقيم أن يكون عنواناً لقانون عقوبات: «قانون بشأن العقوبات».

\* لا يستقيم أن يكون عنواناً لقانون مدني: «قانون بخصوص القانون المدني».

### (٢) الديباجة

#### ١- أهمية الديباجة

تتمثل أهمية الديباجة في كونها تعطي التشريع هوية رسمية محددة تثبت أنه ولد شرعياً، فالتشريع الصادر من قبل جهة غير مخولة بإصداره يعتبر غير شرعي، ويكون عرضة

للطعن بدستوريته أمام القضاء. هذا عدا عن كونه يُفقد الأفراد ثقتهم بشرعيته، ومن ثم يقلل من مجال احترامهم وتطبيقهم له، وعندها سيحدث تعارض مع الهدف الذي يوجد أي تشريع من أجله أساساً، وهو أنه وجد ليُنَفَّذَ.

## ٢- نطاق الديباجة

موضوع الديباجة في هذه الفقرة لا يتعلق بديباجة التشريعات الثانوية (راجع حول ديباجة التشريعات الثانوية الفصل الرابع/الفرع الثاني).

## ٣- موقع الديباجة

تتبع الديباجة في موقعها عنوان التشريع.

## ٤- عناصر الديباجة

تحتوي ديباجة القوانين على عدد من العناصر من المهم استعمالها بشكل ثابت حتى تكون الديباجة موحدة بين جميع القوانين، وهي:

### أ) صاحب الصلاحية في الإصدار:

هو الشخص الذي يمنحه الدستور صلاحية إصدار القوانين. وهو رئيس الدولة أو من هو في حكمه.

### ب) السند القانوني في صلاحية الإصدار:

هو النص المتضمن في الدستور والذي يمنح صاحب الصلاحية في الإصدار صلاحية إصدار القوانين. ويُدرج رقم المادة المحتوية على هذا النص في الديباجة، مع مراعاة أن يُدرج قبل رقم المادة لفظ يدل على أنه تم الاستناد إليها عند إصدار القانون.

### ج) التشريعات ذات العلاقة بالقانون:

وهي التي تبين الأسس التي بني عليها القانون، وجذوره القديمة إن كان له جذور.

### د) الجهة ذات الصلاحية في إقرار القانون:

وهي الجهة التي يعطيها الدستور صلاحية إقرار القانون قبل إصداره. وهي غالباً ما تكون الجهة التي تمثل الشعب والمنتخبة من قبله (المجلس التشريعي).

### هـ) عبارة الإصدار:

وهي العبارة التي تدرج في آخر الديباجة وتبين أمر صاحب الصلاحية بإصدار القانون.

## ٥- شكل الديباجة

توضع العبارات المبينة لعناصر الديباجة كل في سطر مستقل عن الآخر، وترتب الأسطر على التوالي وتوضع على الجهة اليمنى من الصفحة، مع مراعاة ما يلي:

\* كتابة العبارة أو العبارات التي تشير إلى صاحب الصلاحية في الإصدار بخط أكبر من الخط المستعمل في كتابة عناصر الديباجة الأخرى، وبلون غامق. ولا تنتهي هذه العبارة أو العبارات بأية علامة ترقيم نحوية.

\* وضع فاصلة عند نهاية كل من العبارات التي تشير إلى السند القانوني والتشريعات ذات العلاقة بالقانون والجهة ذات الصلاحية في إقرار القانون.

\* كتابة عبارة الإصدار بلون غامق دون تكبير حجم الخط، ووضع نقطتين رأسيين في نهاية هذه العبارة.

ويكون شكل ديباجة القوانين كالتالي:

رئيس ...

استناداً إلى الصلاحيات المخولة له بموجب المادة (...) من ...،  
بعد الاطلاع على قانون ... وتعديلاته المعمول به في ...،  
وعلى قانون ... وتعديلاته المعمول به في ...،  
وبناءً على ما أقره المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة بتاريخ .../.../...،  
أصدرنا القانون التالي:

## الفرع الثاني

### وحدة مقدمة التشريع

#### (٣) موقع الوحدة وخصائصها العامة

تتبع هذه الوحدة في موقعها الديباجة الواردة في وحدة البداية، ولها خصائص عامة هي:

- ١ - تتكون من تعاريف وأحكام عامة تتعلق بموضوع التشريع بمجمله، وتمهد غالباً لما سيرد في وحداته الأخرى.
- ٢ - يبدأ ترقيم أحكام التشريع ابتداءً من هذه الوحدة، ويستمر الترقيم بالتتابع مع سائر الأحكام وحتى آخر حكم يرد في وحدة خاتمة التشريع (الأحكام الختامية). ويُطلق على كل حكم اصطلاح «مادة».

٢- إذا وضعت أحكام هذه الوحدة في قسم مستقل، فإن مضمونها يتعلق بكل وحدة من الوحدات الأخرى، ولا يصح التعامل معها كوحدة مستقلة عن باقي وحدات التشريع.

#### (٤) مكونات الوحدة

تتكون هذه الوحدة من مجموعة من المواد يعود تقرير استعمال معظمها إلى تقدير الصائغ الشخصي، وهي: التعاريف، ونطاق تطبيق التشريع، والأحكام العامة.

#### (٥) التعاريف

##### ١- أهمية مادة التعاريف

تتمثل أهمية إيراد مادة التعاريف في الآتي:

(أ) تساعد على الإيجاز وتجنب التكرار في التشريع، فمن خلال هذه المادة يتم بيان المقصود بكلمات وعبارات معينة سيكرر استعمالها في التشريع، مما يُغني عن بيان المقصود بها في كل مرة يتم استعمالها.

(ب) تساعد على الثبات في استعمال الكلمات والعبارات في كل مرة تبرز الحاجة إلى استعمالها.

(ج) تساعد على ضبط وتحديد المعنى المقصود من الكلمة أو العبارة في التشريع، فلا يُترك لمستعملي التشريع مجال لفهمها بطريقة مغايرة للمقصود منها. أي أنها تساعد على توضيح التشريع وإزالة الغموض عنه.

(د) توضح المعنى المتعلق بمصطلح غير متعارف عليه.

##### ٢- مجال إدراج مادة التعاريف وموقعها

إدراج مادة التعاريف اختياري. ويعود تقرير إدراج هذه المادة إلى تقدير الصائغ وفق ما يراه مناسباً لمدى الحاجة إلى إدراجها. ويوصى الصائغ بعدم إدراج مادة التعاريف إلا إذا ثبتت الحاجة إلى ذلك فعلاً، إذ على الرغم من أهمية هذه المادة، إلا أنها عند عدم لزومها قد تؤدي إلى تعقيد تفسير التشريع.

وإذا ثبتت الحاجة إلى إدراج مادة التعاريف، فيجب أن توضع في أول مادة من التشريع.

##### ٣- صيغة استهلال مادة التعاريف

الصيغة الملائمة لاستهلال مادة التعاريف هي: «يكون للكلمات والعبارات الواردة في هذا... [يُكتب نوع التشريع] المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك».



مثال :

مادة ( )  
يكون للكلمات والعبارات الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك:  
الوزير: وزير الاقتصاد والتجارة.  
الرئيس: رئيس مجلس الإدارة.

#### ٤- أبرز أساليب التعاريف

(أ) الأسلوب المحدّد: ويُستعمل لتحديد معنى كلمة أو عبارة دون تغيير لمعناها العادي.

مثال:

الأجر: يعني ما يتقاضاه العامل من صاحب العمل بموجب عقد عمل شفوي أو كتابي.

(ب) الأسلوب المضيّق: ويُستعمل لتضييق المعنى العادي لكلمة أو عبارة.

أمثلة:

\* الفواكه: تعني الموز والتفاح والأجاص.  
\* قاض: قاضي الصلح.

(ج) الأسلوب الموسّع: ويستعمل لتوسيع المعنى العادي لكلمة أو عبارة وذلك بإضافة معنى جديد لا يشمل المعنى العادي للكلمة أو العبارة.

أمثلة:

\* دار: تشمل كل منزل أو قسم من منزل أو بناية أو أي إنشاء آخر سواء كان قائماً كله أو بعضه، فوق الأرض أو تحتها، ويقوم فيه الناس أو يشغلونه ليلاً أو نهاراً، وسواء كانت تتوافر المنفعة في السكن أو لا.  
\* مطعم: يشمل كل مكان يعد لتقديم المأكولات أو المشروبات لعامة الناس بما في ذلك البارات والنوادي الليلية والمقاهي.

د) الأسلوب المختصر (الموجز): ويستعمل لاختصار عدد الكلمات المستعملة للتعبير عن أسماء أو ألقاب طويلة.

أمثلة :

\* الوزير: وزير الحكم المحلي.  
\* الرئيس: رئيس مجلس الهيئة المحلية المنتخب.

#### هـ- أبرز ضوابط التعاريف

عند إدراج مادة التعاريف يجب التقيد بعدة ضوابط، أبرزها:  
أ) الاهتمام بتعريف كلمة أو عبارة يتكرر استعمالها في التشريع، أما الكلمة أو العبارة المستعملة لمرة واحدة، فيتم تعريفها من خلال المادة التي استعملت فيها.

مثال:

المادة (٩٠/٥/ب) من قانون الشركات رقم (١٨) لسنة ١٩٢٩:  
«وتشمل لفظة «الخبير» المهندس والمثمن والمحاسب وكل من تكسب مهنته البيانات التي يصدرها صفة رسمية».  
في هذا المثال لفظة «الخبير» لم يتكرر استعمالها في القانون، فلم يتم تعريفها في مادة التعاريف، بل تم تعريفها في مادة ضمن الأحكام الجوهرية.

ب) تجنب إدراج تعريف غريب بعيد عن المعنى المعروف لكلمة أو عبارة.

أمثلة:

\* لا يجوز تعريف كلمة «صلب» بمعنى يشمل سوائل.  
\* لا يجوز تعريف عبارة «مركبة آلية» بمعنى يشمل دراجة هوائية أو عربة مجرورة من قبل حيوان.

ج) عند تعريف كلمة أو عبارة، يجب الثبات على استعمال هذه الكلمة أو العبارة وفق التعريف المبين لها في مادة التعاريف أينما وردت هذه الكلمات أو العبارات في التشريع.

## (٦) نطاق تطبيق التشريع

### ١ - المقصود بنطاق التطبيق

يُقصد بنطاق التطبيق تحديد مجال نفاذ التشريع، كتحديد مجال نفاذه بالنسبة لفئات معينة من الأشخاص، أو أنواع محددة من المؤسسات أو الهيئات أو مكان معين.

أمثلة:

\* مادة (٢) من قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٨:

« تسري أحكام هذا القانون على:

- ١- الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية ويتقاضون رواتبهم من خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية حسب نظام تشكيلات الوظائف.
- ٢- الموظفين المعيّنين بمقتضى قوانين أو قرارات خاصة فيما لم يرد بشأنه نص فيها.»

\* قانون يتعلق بتنظيم الخدمة العسكرية قد يكون بحاجة لإيراد مادة كالتالية:

#### مادة (٢)

ينحصر تطبيق هذا القانون على الأشخاص من الفئات التالية:

أ - الذكور من الفئة العمرية ١٨-٢٩.

ب- الإناث من الفئة العمرية ١٨-٢٥.

\* قانون يتعلق بتنظيم الشركات قد يكون بحاجة لإيراد مادة كالتالية:

#### مادة (٢)

تُطبق أحكام هذا القانون على الشركات التي تمارس الأعمال التجارية، ولا تشمل الشركات المدنية.

\* قانون يتعلق بحماية المناظر الطبيعية في مكان معين قد يكون بحاجة لإيراد مادة كالتالية:

#### مادة (٢)

ينحصر تطبيق هذا القانون على المناطق المحددة في الجدول رقم (...) الملحق بهذا القانون.

### ٢- موقع مادة النطاق وأهميتها

توضع مادة النطاق في موقع يلي مادة التعاريف. وتتمثل أهمية مادة النطاق في كونها تُعرّف مستعملي التشريع بمجال تطبيقه عليهم من البداية، فيغنيهم ذلك عن قراءة التشريع إذا تبين لهم أنه لا ينطبق عليهم، مما يوفر عليهم الوقت والجهد.

### ٣- مجال إدراج مادة النطاق

إدراج مادة النطاق اختياري، فلا لزوم لإيراد هذه المادة في التشريع إلا إذا ثبتت الحاجة إلى ذلك فعلاً. ويعود تقرير مدى حاجة التشريع إلى إدراج مادة تتعلق بتحديد النطاق إلى تقدير الصانع.

### (٧) الأحكام العامة

#### ١- المقصود بالأحكام العامة وأهميتها

يُقصد بالأحكام العامة المادة أو المواد المتضمنة حكماً ينظم مسائل تشمل التشريع بمجمله. وتكمن أهمية إدراج مادة/مواد تتضمن أحكاماً عامة في كونها تمنع التكرار في التشريع.

مثال:

\* أن يرد في قانون للشركات نص كالتالي:

#### مادة (٣)

يرجع في تفسير هذا القانون إلى أحكام قانون التجارة والعرف التجاري وأحكام القانون المدني واجتهاد الفقه والقضاء بالقدر الذي لا يتعارض وصراحة النص في هذا القانون.

### ٢- مجال إدراج الأحكام العامة وموقعها

مجال إدراج المادة/المواد التي تأتي بحكم عام اختياري حسب حاجة التشريع إلى إيرادها، ويعود القرار في ذلك إلى تقدير الصانع الشخصي. وتلي المادة/المواد التي تأتي بحكم عام في موقعها المادة المتعلقة بنطاق تطبيق التشريع.

## الفرع الثالث

### وحدة متن التشريع

#### (٨) مكونات الوحدة

تتكون هذه الوحدة من مجموعة من المواد تحتوي على الأحكام الجوهرية التي سبق فرزها عند تصميم الخطة. وهي تتباين من تشريع إلى آخر بحسب موضوع كل تشريع، لكن يمكن تصنيفها بشكل عام إلى:

\* أحكام موضوعية، كالأحكام التي تنشئ هيئة ما، والأحكام التي تبين الحقوق والواجبات والمسؤوليات.

\* أحكام إدارية أو إجرائية، كالأحكام التي تبين كيفية إدارة الهيئات، وتبين كيفية حماية الحقوق وإجراءات القيام بالواجبات والالتزامات و ضمانات تنفيذها أيضاً.

### (٩) أهم معايير ترتيب المواد

توجد معايير لترتيب المواد في التشريع، من الضروري الالتزام بها لأنها تساعد على عرض محتويات التشريع بشكل منطقي متسلسل، ومن ثم توصيلها لمستعملي التشريع بشكل مريح وبسيط يفهمونه بسهولة، فيحسنون تطبيق ما ورد فيه من أحكام، وبهذا يُلَبَى الهدف الأساسي من أي تشريع، وهو أنه وجد ليُنَفَّذ. وأهم المعايير الواجب استعمالها هي:

أ) التدرج في ترتيب المواد حسب أهمية موضوعها، فالأهم يُكتب قبل الأقل أهمية.

مثال:

قانون التجارة رقم (١٢) لسنة ١٩٦٦ أدرج المواد المتعلقة بإنشاء الشيك وصيغته (المواد ٢٢٨-٢٣٨) قبل المواد المتعلقة بتداول الشيك (المواد ٢٣٩-٢٤٣).

ب) التدرج في ترتيب المواد حسب عمومية موضوعها، فتكتب المواد التي تأتي بحكم عام قبل المواد التي تأتي بحكم خاص.

مثال:

قانون التجارة رقم (١٢) لسنة ١٩٦٦ أدرج مواداً عامة تتعلق بالعقود التجارية (المواد ٥١-٥٩)، ثم أدرج مواداً خاصة ثم أدرج مواداً تتضمن أحكاماً خاصة بكل نوع من العقود التجارية.

ج) ترتيب المواد التي تأتي بحكم أساسي قبل المواد التي تأتي بحكم استثنائي.

مثال:

المادة (٢٢٢) من قانون التجارة رقم (١٢) لسنة ١٩٦٦ نصت على: «يشتمل السند لأمر على البيانات التالية:....» ثم أدرج استثناء على هذا الأصل في المادة (٢٢٣) «السند (الخالي) من أحد البيانات المذكورة في المادة السابقة لا يعتبر سنداً لأمر إلا في الحالات المبينة في الفقرات الآتية:....».

د) ترتيب المواد التي تأتي بحكم موضوعي قبل المواد التي تأتي بحكم إداري أو إجرائي.

مثال:

\* قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين أدرج المادة المتعلقة بإنشاء هيئة (المادة ١٢) قبل المواد المتعلقة بإدارة الهيئة (المواد ١٤-١٧).  
\* قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ أدرج مواداً تتعلق برأسمال الشركة والأسهم والسندات (٤٦-١٠٣)، وسندات القرض قبل المواد المتعلقة بإدارة الشركة (١٠٤-١٦٧).

هـ) التدرج في ترتيب المواد وفق منظور مستعملي التشريع، بالتالي يجب ترتيبها حسب تسلسل مسارها الزمني كما يتسلسل فعلاً في الواقع العملي.

مثال:

قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ رتب موادها بصورة إجمالية وفق تسلسل زمني يبين كيفية وجود الشركة كشخصية معنوية وذلك بعرض إجراءات تكوينها ابتداءً بالتسجيل وانتهاءً بالتصريح لها بالشروع في الأشغال، ثم عرض المواد المتضمنة أحكاماً تنظم الشركة أثناء فترة حياتها، وأخيراً عرض أسباب وكيفية انتهاء الشركة بالتصفية.

#### (١٠) نطاق استعمال معايير ترتيب المواد

لا ينحصر استعمال هذه المعايير في إطار ترتيب المواد المحتوية على الأحكام الجوهرية فحسب، بل تستعمل هذه المعايير عند ترتيب كافة المواد في التشريع، وعند ترتيب الجمل القانونية في كل مادة، وأيضاً عند ترتيب الأقسام (في حالة ترتيب المواد في أقسام).

#### (١١) ترتيب المواد في أقسام

##### ١ - المقصود بالترتيب في أقسام

يُقصد بهذا الترتيب وضع المواد في مجموعات تشكل كل منها قسم مستقل عن الآخر ومتربط معه في الوقت ذاته، بحيث تُقرأ محتويات المواد في هذه الأقسام كوحدة واحدة مترابطة. وتحمل الأقسام عناوين مختصرة تعكس جوهر المواد المتضمنة فيها.

## ٢ - فوائد الترتيب في أقسام

تبرز فوائد هذا الترتيب بشكل كبير في التشريعات الطويلة، فهو:

(أ) يُمكن مستعملي التشريع من التوصل للأحكام التي يبحثون عنها في التشريع بسهولة دون الحاجة إلى التنقل من مادة إلى أخرى للعثور عليها، وذلك من خلال إقائهم نظرة سريعة على عناوين الأقسام.

(ب) يُسهّل الإشارة لمجموعة من المواد المتضمنة في التشريع، وهذا ينطبق بشكل خاص على الصائغ عندما يحتاج إلى الإشارة لمواد معينة ومتعددة في التشريع، فبدلاً من تعداد المواد واحدة واحدة، فإنه يشير فقط للأقسام التي تتضمنها.

مثال:

قد يلزم الصائغ أن يورد نصاً كالتالي:

«يدخل هذا القانون حيز النفاذ بعد ثلاثين يوماً من نشره في الجريدة الرسمية، باستثناء الفصلين الثاني والرابع الذين يدخلان حيز النفاذ بعد ستين يوماً من تاريخ نفاذ هذا القانون».

## ٣ - الحاجة إلى الترتيب في أقسام

مع أن الحاجة إلى الترتيب في أقسام تظهر في مرحلة مبكرة من مراحل الصياغة، وهي المرحلة التي يتم فيها تصميم الخطة، إلا أنه عند البدء في كتابة المواد المتضمنة أحكاماً جوهرية، يتبين بوضوح مدى الحاجة إلى ترتيب هذه المواد في أقسام مستقلة شكلاً ومتراصة مضموناً، فالأحكام الجوهرية تبين مدى طول التشريع وطبيعته. وطول التشريع وطبيعته يؤثران بشكل كبير على اتخاذ قرار الترتيب في أقسام، لكن ليس بالضرورة أن يتوفر هذان العاملان معاً لاتخاذ هذا القرار، إذ يمكن أن توجد تشريعات قصيرة تبين طبيعة أحكامها أنها تحتاج إلى ترتيب في أقسام لتسهيل توصيلها لمستعملي التشريع.

## ٤- التنبيه إلى وضعية وحدتي مقدمة التشريع وخاتمة التشريع

إذا تقرر وضع المواد المتضمنة أحكاماً جوهرية في أقسام، فيجب التنبيه إلى ضرورة وضع المواد المشكلة لوحدتي مقدمة التشريع وخاتمة التشريع أيضاً في أقسام مستقلة، بحيث تشكل وحدة مقدمة التشريع قسماً أول، وتشكل وحدة الأحكام الختامية قسماً أخيراً يُرقم حسب تسلسل ترقيم الأقسام السابقة.

## ٥- التنبيه إلى سلبيات الترتيب في أقسام

للترتيب في أقسام سلبيات، أهمها: تعقيد تركيب التشريع، وصعوبة الربط بين أقسامه،

وصعوبة اختيار عناوين تدل على فحوى كل قسم. وبما أن قرار الترتيب في أقسام يعود إلى تقدير الصانع الشخصي، فعليه عدم اتخاذ هذا القرار إلا عندما تثبت الحاجة إليه فعلاً، وذلك حتى يتجنب سلبيات هذا الترتيب.

#### ٦- ضوابط الترتيب في أقسام

توجد ضوابط تحكم ترتيب المواد في أقسام على الصانع الالتزام بها لتلافي أية سلبيات قد تترتب على هذه العملية. هذه الضوابط هي:

#### أ) مراعاة المستوى المعقول للأقسام

يُفضل ترتيب المواد في إطار مستوى تقسيم معقول، وذلك تجنباً لتشتيتها، فتشتيت المواد في أقسام متعددة يُصعب توصيلها لمستعملي التشريع. والمستوى المعقول لوضع المواد في أقسام لا يتجاوز في غالبية التشريعات مستوى التقسيم الأول والمعبر عنه بالفصول. لكن إذا فرضت طبيعة المواد المتضمنة أحكاماً جوهرية ترتيبها في مستويات تقسيم أخرى، فيجب أن لا يتجاوز ذلك المستويات التالية:

الكتاب: وهو المستوى الأعلى في التقسيم، ويتكون من عدد من الأبواب، ويحمل كل كتاب عنواناً يعكس جوهر عناوين الأبواب التي يتكون منها.

الباب: ويتكون من عدد من الفصول، ويحمل كل باب عنواناً يعكس جوهر عناوين الفصول التي يتكون منها.

الفصل: ويتكون من مجموعة متجانسة من المواد، ويحمل كل فصل عنواناً يعكس جوهر المواد المتضمنة فيه.

#### ب) ترقيم الأقسام وفق نمط معين

\* يُرقم كل كتاب وباب وفصل بالتسلسل بالنسبة لغيره من مستوى التقسيم ذاته. ويُعبر عن رقم كل مستوى تقسيم بالحروف وليس بالأرقام العددية، ودون استعمال علامات ترقيم نحوية كالأقواس.

\* يُكتب نوع القسم ورقمه في وسط الصفحة بنوع الخط المستعمل لكتابة الأحكام ولكن بحجم أكبر وبلون أغمق.

مثال:

الكتاب الأول

الباب الأول

الفصل الأول



الفصل الثاني  
الباب الثاني

الكتاب الثاني  
الباب الأول

ج) عنوانة الأقسام وكتابتها وفق نمط معين

\* يجب أن يحمل كل قسم عنواناً يعكس جوهر عناوين الأقسام المتفرعة عنه، ويعبر عن مضمون المواد المتضمنة فيه بشكل وصفي، فإذا تعذر إيجاد عنوان مناسب يعبر عن مضمون المواد المحتواة في قسم ما، فهذا مؤشر على وجود مادة أو أكثر لا تنتمي إلى هذا القسم، الأمر الذي يستدعي التفكير في تغيير مواقع المواد وإدراجها في أقسام أخرى.

\* يُكتب العنوان تحت كل قسم مباشرة في وسط الصفحة، وبذات نوع الخط والحجم واللون الذي كتب فيه نوع القسم ورقمه.

مثال:

الفصل الأول  
تعريف وأحكام عامة

الفصل الثاني  
أنواع الشركات

(١٢) ترقيم المواد وتجزئتها

١ - نطاق تطبيق الترقيم والتجزئة

يسري نطاق هذا الموضوع على كافة مواد التشريع ابتداءً من وحدة مقدمته وانتهاءً بأخر مادة في وحدة خاتمته.

٢ - ترقيم المواد

\* يبدأ ترقيم المواد من أول حكم يرد في وحدة مقدمة التشريع ويستمر بالتسلسل حتى آخر حكم يرد في وحدة خاتمة التشريع.

\* يُعبر عن رقم كل مادة بعدد يُكتب بين قوسين، ويوضع إلى يسار كلمة «مادة». وتوضع كلمة «مادة» ورقمها في وسط الصفحة، ويخط غامق.

مثال:

مادة (٢٥)

على المحافظ أن يقدم إلى المجلس تقريراً دورياً ....

٣ - تجزئة المواد

أ) عندما يعجز تركيب الجمل التي تتكون منها المادة عن توصيل الفكرة الأساسية المتضمنة فيها بوضوح، يمكن تجزئة المادة إلى فقرات وتجزئة الفقرات إلى بنود، على أن ترتبط هذه الفقرات والبنود مع بعضها البعض لغوياً وموضوعياً بحيث تشكل في مجموعها فكرة واحدة متكاملة للمادة.

ب) يتم ترقيم الفقرات والبنود كما يلي:

الفقرات: تحمل الفقرات أرقاماً متسلسلة ضمن كل مادة، ويُعبر عن كل رقم بالأعداد، ويلي كل عدد شرطة (-).

البنود: ترقم البنود بالأحرف الأبجدية (أبجد هوز...)، ويلي كل حرف شرطة قوس ( )، على أن يكون موقع بداية البند إلى الداخل قليلاً عن موقع بداية الفقرة.

مثال:

مادة ( )

١- تمحى العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء المدد الآتية:-

أ) ستة أشهر في حالة التنبيه أو اللوم أو ...

ب) سنة في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام أو ...

ج) سنتان بالنسبة إلى العقوبات الأخرى فيما عدا ...

٢- بالنسبة لغير شاغلي الوظائف العليا يتم المحو في الحالات المذكورة في الفقرة (١)

بقرار من اللجنة المختصة ....

## الفرع الرابع وحدة خاتمة التشريع

### (١٣) تعريف عام بالوحدة ونطاقها

- ١- تتبع هذه الوحدة في موقعها وحدة متن التشريع، وفيها تنتهي مواد التشريع. وإذا رتب مواد التشريع في أقسام، فمن المفضل أن يُعنون القسم المتعلق بهذه الوحدة بـ «الأحكام الختامية»، على أساس أن التشريع يُختتم بها.
- ٢- تتباين طبيعة مواد هذه الوحدة من تشريع إلى آخر، وسيشار في هذا الدليل إلى المواد الشائع إدراجها فيها.
- ٣- تشمل هذه الوحدة توضيح لمسائل شكلية رسمية يجب أن تدرج بعد نهاية آخر مادة من مواد الأحكام الختامية، وهي التواقيع الرسمية على التشريع ومكان وتاريخ إصداره. وقد روي توضيح هذه المسائل في هذه الوحدة لأن كل تشريع يجب أن يُختتم بها.

### (١٤) الإلغاء

#### ١- المقصود بالإلغاء

هو الحكم المتضمن في مادة ويبين أن التشريعات النافذة والمتعلقة بموضوع التشريع قد تم إلغاؤها. وتبرز الحاجة إلى استعمال هذه المادة بشكل كبير عندما يكون التشريع قد وضع ليحل محل تشريع/ تشريعات أخرى.

#### ٢- الحاجة إلى الإلغاء

تبرز الحاجة إلى الإلغاء عندما يلزم لتحديث وملائمة تشريع ما مع الظروف الجديدة إحداث تعديلات مكثفة عليه. فيصعب فهمه. ومن أهم الحالات التي تبرز فيها الحاجة إلى الإلغاء حالة تعدد التشريعات التي تعالج موضوعاً واحداً في كل من قطاع غزة والضفة الغربية، وحالة التشريعات التي طرأت عليها تعديلات متعددة في أوقات مختلفة، ففي مثل هاتين الحالتين يُعتبر إلغاء التشريعات النافذة وتعديلاتها وإحلال تشريع واحد محلها وسيلة ناجعة لتوحيد التشريعات وتطويرها وملائمتها مع الظروف الجديدة، وأيضاً تسهيل توصيلها إلى مستعمليها.

#### ٣- اتباع أسلوب الإلغاء الصريح

من المهم جداً التعبير عن الإلغاء بشكل صريح ومباشر وبوضوح تام، بحيث يُذكر عنوان

كل تشريع نافذ سيتم إلغاؤه بموجب التشريع محل الصياغة (بعد نفاذه طبعاً). وهنا تظهر أهمية عملية البحث عن جميع التشريعات النافذة ذات العلاقة بالتشريع محل الصياغة.

أمثلة:

\* المادة (٢٩) من قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٨ بشأن الدفاع المدني:  
«يلغى العمل بأحكام قانون الدفاع المدني رقم (١٢) لسنة ١٩٥٩ المعمول به في محافظات الضفة الغربية، وقانون الدفاع المدني رقم (١٧) لسنة ١٩٦٢ المعمول به في محافظات قطاع غزة...».

\* المادة (١/٢٢٩) من قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤:  
«يلغى اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون:  
١- الأحكام المتعلقة بالشركات الواردة في قانون التجارة العثماني وتعديلاته.  
٢- قانون تسجيل الشركات لسنة ١٩٢٧ وتعديلاته.  
٣- القانون الجامع لأحكام الشركات رقم (١٨) لسنة ١٩٢٩ (الفلسطيني) وتعديلاته.  
٤- القانون الجامع لأحكام الشركات العادية رقم (١٩) لسنة ١٩٣٠ (الفلسطيني).  
٥- القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٦٣ المعدل لقانون الشركات رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٢...».

#### ٤- تجنب الإلغاء الضمني

من المهم جداً تجنب الإلغاء الضمني، مثل استعمال عبارة (يلغى كل حكم يتعارض مع هذا القانون). فهذا الاستعمال سيلقي عبء البحث عن الأحكام المتعارضة مع القانون على مستعملي التشريع، مما يصعب عليهم استعماله، وهذا يتعارض مع الهدف من عملية الصياغة، والتي ترمي أصلاً إلى تسهيل استعمال التشريع. ومن المؤكد أن توضيح وتحديد الأحكام الملغية بصراحة يسهل استعمال التشريع.

كما أن الإلغاء الضمني، قد يؤدي إلى التباس القضاء عند تفسير الأحكام القانونية، إذ على الرغم من نجاعة تطبيق المبدأ المعروف أن (الجديد يلغي القديم)، إلا أنه قد تظهر حالات لا يكون فيها التعارض بين الأحكام واضحاً، فيصعب عندها تطبيق هذا المبدأ، وقد تؤدي هذه الصعوبة إلى تفسير لا يتماشى والهدف من الحكم الجديد.

مثال:

تجنب اتباع نهج المادة (٣٩) من قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٧ بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية:  
«يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون.»

#### ٥- التنبيه لوضعية التشريعات الثانوية

في مادة الإلغاء يجب التنبيه لتأثير التشريع على التشريعات الثانوية الصادرة بموجب قوانين نافذة وستكون محلاً للإلغاء (أي القوانين). وحتى لا يوجد أي مجال للشك حول مدى نفاذها بعد إلغاء القانون الذي صدرت بموجبه، فيجب التوضيح الصريح فيما إذا كانت ملغية، أما إذا لم يكن في النية إلغاؤها، فيجب توضيح ذلك بنص صريح يُدرج في المواد المتعلقة بالأحكام الانتقالية.

#### ٦- التنبيه للمراكز القانونية القائمة

من الضروري التنبيه للمراكز القانونية القائمة بموجب التشريع المراد إلغاؤه، ومن ثم التفكير في كيفية إيجاد حل لهذه المراكز من خلال المواد المتعلقة بالأحكام الانتقالية.

#### ٧- التنبيه لهرمية التشريعات

من المهم جداً عند إدراج مادة الإلغاء التنبيه لموقع التشريع محل الصياغة بالنسبة للتشريعات الأخرى، وذلك حتى لا يتم إلغاء تشريع أعلى درجة من التشريع محل الصياغة. فالتشريع لا يلغى إلا بأخر يكون إما أعلى منه بالدرجة أو من درجته ذاتها، مثلاً القانون يلغى بقانون، ولا يجوز إلغاؤه بتشريع ثانوي، أما التشريع الثانوي فيمكن إلغاؤه بقانون أو بتشريع ثانوي.

#### ٨- تجنب حدوث فراغ تشريعي

من الضروري التنبيه إلى أن إحلال تشريع محل آخر لا يحدث فراغاً تشريعياً. فمع التسليم بأن الهدف من الإلغاء هو إيجاد تشريع يحل محل آخر بالكامل، إلا أنه يجدر التنبيه إلى أن التشريع الجديد لا ينتج عنه فراغ تشريعي، كأن يتم إلغاء قانون عمل ينظم موضوع نقابات العمال، وإحلال قانون عمل محله يخلو من تنظيم موضوع هذه النقابات.

### (١٥) الأحكام الحافظة والانتقالية

#### ١- المواد الحافظة

هي المواد التي تتضمن أحكاماً تثبت استمرارية حقوق قائمة أو واجبات مفروضة أو تشريعات نافذة ستتأثر بدخول التشريع محل الصياغة حيز النفاذ. تستعمل هذه المواد عندما يعدل التشريع محل الصياغة تشريعاً سابقاً أو يلغيه بشكل يؤثر على المراكز القانونية القائمة، لكنه لا يهدف لإحداث أي تغيير في هذه المراكز عند دخوله حيز النفاذ.

أمثلة:

\* لحفظ/تثبيت مسائل متعلقة بتسجيل الشركات في قانون شركات لاغ لسابق يُدرج نص كالتالي:

مادة ( )

تعتبر جميع الشركات المسجلة بمقتضى التشريعات المعمول بها قبل نفاذ هذا القانون قائمة وكأنها مسجلة وفق أحكامه.

\* لحفظ/تثبيت حقوق اكتسبت بموجب قانون تشجيع استثمار سابق، يُدرج في القانون اللاحق الذي يعدله أو يلغيه نص كالتالي:

مادة ( )

تبقى الحوافز والضمانات المقدمة إلى المستثمرين بموجب أية قوانين سابقة سارية المفعول إلى حين إنهاؤها أو انتهائها بموجب أحكام القوانين التي صدرت بناءً عليها.

\* لحفظ/تثبيت نفاذ نظام سبق إصداره بموجب قانون سابق:

مادة ( )

يبقى النظام ..... رقم (...) لسنة ..... الصادر بموجب قانون ..... رقم (...) لسنة ..... [الملغى] نافذ المفعول وكأنه صادر بموجب هذا القانون بالقدر الذي لا يتعارض فيه مع أحكامه.

أ) أهمية المواد الحافظة

تتمثل أهمية إدراج مواد تتضمن أحكاماً حافظة في التشريع بشكل كبير في كونها: \* تمنع القضاء من تطبيق قاعدة الإلغاء الضمني لتشريعات ليس في النية إلغاؤها، لأن عدم النص الصريح على إلغائها، وعدم النص الصريح على تثبيتها قد يؤدي لاعتبارها ملغية ضمناً. فالغاء قانون ما قد يؤدي لاعتبار الأنظمة الصادرة بموجبه ملغاة تلقائياً حتى ولو لم يُنص صراحة على ذلك. ولمنع القضاء من هذا التفسير، يُدرج نص صريح يفيد باستمرار نفاذ نظام صادر بموجب قانون سيتم إلغاؤه. هذا الأسلوب سيعطي النظام الذي تم تثبيته شرعية بموجب التشريع محل الصياغة عندما يدخل حيز النفاذ.

\* تضمن حماية حقوق الأفراد القائمة، مما يمنع التشريع محل الصياغة من التأثير عليها سلباً وتسبب الضرر للأفراد عند دخوله حيز النفاذ. كأن يأت التشريع بحكم يمنع إبرام أنواعاً معينة من العقود، ويعتبرها في حالة إبرامها باطلة، فيُدرج فيه حكم يبين صراحة تثبيت الحقوق القائمة بموجب عقود من هذه الأنواع أبرمت قبل تاريخ دخوله حيز النفاذ بضمان عدم تقرير بطلانها. ففي هذه الحالة تثبت الحقوق صراحة دون الحاجة لتفسير مدى الأثر الرجعي للتشريع.

### ب) أبرز استعمالات المواد الحافظة

لكل تشريع احتياجاته الخاصة بالنسبة لإدراج مواد تتضمن أحكاماً حافظة، لكن توجد تشريعات تحتاج مواضعها لإيراد هذه الأحكام أكثر من غيرها، مثل تلك التي يلزمها تثبيت استمرارية ما يلي:

- \* مؤسسات أو مكاتب تم إنشاؤها بموجب تشريع سابق.
- \* تعيينات لأشخاص تمت في هذه المؤسسات أو المكاتب ويُرغب في استمراريتها.
- \* التراخيص التي تم إصدارها بموجب تشريع سابق.
- \* واجبات والتزامات مفروضة سابقاً.
- \* حقوق أو منافع مالية ممنوحة سابقاً.
- \* نماذج مستعطة سابقاً.
- \* تشريعات ثانوية، كالأنظمة الصادرة بموجب تشريع سابق سيحل محله التشريع المقترح.

### ٢ - المواد الانتقالية

#### أ) المقصود بالمواد الانتقالية

هي المواد المتضمنة أحكاماً تمهد للانتقال من تطبيق تشريع سابق إلى تطبيق آخر يعدله أو يلغيه (الانتقال السلس)، وتستعمل غالباً لتحديد كيفية توفيق الأوضاع القائمة بموجب تشريع سابق مع الأوضاع الجديدة التي سيفرضها التشريع المقترح عند دخوله حيز النفاذ.

أمثلة:

\* إدراج نص في قانون شركات يعدل أو يلغي سابقاً كالتالي:

#### مادة ( )

على الشركات القائمة بتاريخ نفاذ هذا القانون توفيق أوضاعها وإجراء التعديلات اللازمة على عقود تأسيسها وأنظمتها الأساسية خلال مدة لا تتجاوز سنة واحدة من تاريخ نفاذ هذا القانون، وذلك دون الحاجة إلى دعوة هيئاتها العامة لإقرار هذه التعديلات.

\* إدراج نص في قانون تجاري يعدل أو يلغي سابقاً كالتالي:

#### مادة ( )

توفق أوضاع التجار ودفاترهم وسجلهم التجاري بمقتضى أحكام هذا القانون خلال مدة أقصاها أربعة أشهر من تاريخ العمل به.

### ب) أهمية المواد الانتقالية

تتمثل أهمية المواد المتضمنة أحكاماً انتقالية في كونها تعطي فرصة لمستعملي التشريع لمعرفة متطلباته بالنسبة لهم خلال فترة كافية قبل نفاذه عليهم، وبهذا تتاح لهم الفرصة لتلبية هذه المتطلبات بشكل صحيح، وهذا هو الهدف الأساسي الذي يوجد التشريع من أجله، فهو وجد ليُنَفَّذَ.

### ٣ - العلاقة بين المواد الحافظة والانتقالية

العلاقة بين هذه المواد وثيقة جداً، فهي تتعلق بمسألة واحدة تتمحور حول كيفية تطبيق التشريع بشكل يتلاءم مع الأوضاع القائمة. والفرق الملموس بينهما يكمن في أن المواد الحافظة تسعى لتثبيت أوضاعاً قائمة وعدم إحداث أي تغيير عليها، في حين أن المواد الانتقالية تسعى لإحداث التغيير، ولكن بهدوء وسلاسة لتفادي سلبيات التغيير المفاجئ على مصالح الأفراد.

### ٤ - مجال إدراج الأحكام الحافظة والانتقالية

مجال إدراج المواد المتضمنة لهذه الأحكام اختياري حسب الحاجة إليها. هذه الحاجة يمكن أن يلمسها الصانع عند تحضير الخطة، ويمكن أن لا تظهر إلا في مرحلة متقدمة من عملية الصياغة، لذا على الصانع التعامل معها في ذات الوقت الذي يتعامل به مع المادة المتعلقة بالإلغاء. ولأن الصانع عند تقرير إدراج هذه المواد يتحمل مسؤولية كبيرة، فعليه إذا وجد أن تنفيذ أهداف التشريع المبينة في مذكرة السياسة التشريعية سيؤدي إلى إيجاد تشريع يؤثر على مراكز قانونية قائمة، فعليه (أي الصانع) التواصل في التشاور مع الجهة مرسله المذكرة بخصوص مواد الفترة الانتقالية.

### ٥ - موقع الأحكام الحافظة والانتقالية وكيفية إدراجها

توضع هذه الأحكام بعد مادة الإلغاء مباشرة. وإذا احتاج التشريع إلى إدراج أحكاماً حافظة وانتقالية متعددة، فمن المفضل وضع كل منها في مادة منفصلة عن الأخرى، فهذه الأحكام مع أنها وثيقة الصلة مع بعضها البعض، إلا أن وظيفة كل منها في الواقع العملي مختلفة، هذا مع الأخذ بعين الاعتبار إمكانية اللجوء لاستعمال جداول إذا احتاج الأمر ذلك. لكن إذا تبين أن التشريع لا يحتاج للعديد من هذه الأحكام، وتبين أن إدراجها في مواد منفصلة سيصعب توصيلها لمستعملي التشريع، فيمكن عندها ضم هذه الأحكام في مادة واحدة تنص على تثبيت الأوضاع القائمة وتوفيقها مع الظروف الجديدة عند دخول التشريع حيز النفاذ.



مثال:

في تشريع للشركات يعدل سابقاً أو يلغيه، يُدرج نص كالتالي:

**مادة ( )**

١ - تعتبر جميع الشركات المسجلة بمقتضى القوانين المعمول بها قبل نفاذ هذا القانون قائمة وكأنها مسجلة وفق أحكامه.

٢ - على الشركات القائمة بتاريخ نفاذ هذا القانون توفيق أوضاعها وإجراء التعديلات اللازمة على عقود تأسيسها وأنظمتها الأساسية خلال مدة لا تتجاوز سنة واحدة من تاريخ نفاذ هذا القانون، وذلك دون الحاجة إلى دعوة هيئاتها العامة لإقرار هذه التعديلات.

### (١٦) تفويض الصلاحيات التشريعية

#### ١- المقصود بتفويض الصلاحيات التشريعية

يُقصد بتفويض الصلاحيات التشريعية الحكم القانوني المتضمن في مادة في تشريع من نوع القوانين، والذي يتم بموجبه تفويض جهة محددة في السلطة التنفيذية بإصدار تشريعات ثانوية تنظم مسائل تفصيلية معينة تتعلق بالقانون (راجع الفصل الرابع/الفرع الثاني بخصوص التشريعات الثانوية).

#### ٢- القواعد الأساسية في تفويض الصلاحيات التشريعية

أ) أن يكون تفويض الصلاحيات قد تم من خلال تشريع من نوع القوانين، فالقانون هو التشريع الذي يصدر بعد موافقة الجهة التي تمثل الشعب، بالتالي أي تشريع آخر يصدر لتنفيذ القانون يجب أن ينبثق عنه. فهذا سيؤدي إلى نتائج إيجابية جداً تتعلق بحسن تنفيذ الأفراد للتشريعات الثانوية، باعتبارها صادرة بتفويض من الجهة التي تمثلهم.

ب) أن تُحدد في القانون الجهة التنفيذية المفوضة بإصدار التشريعات الثانوية. على أن يتقيد القانون بما حدده الدستور من ناحية الجهات التنفيذية المخولة بإصدار تشريعات ثانوية، فلا يجوز تفويض جهة تنفيذية بإصدار تشريعات ثانوية في حين أن الدستور لم يمنح هذه الجهة صلاحية هذا الإصدار.

مثال:

**مثال يجدر تجنب اتباع نهجه:**  
إذا لم يكن للوزير صلاحية دستورية بإصدار تشريعات ثانوية:

مادة ( )

يصدر الوزير لائحة تنفيذية بخصوص ....

ج) عدم جواز قيام الجهة التنفيذية التي فوضها قانون بإصدار تشريعات ثانوية بتفويض صلاحياتها بالإصدار إلى جهة تنفيذية أخرى، إلا إذا كان الدستور يمنح الجهة الأخرى صلاحية إصدار تشريعات ثانوية، وتم أيضاً تحديد هذه الجهة صراحة في القانون. فالعبرة بتفويض الصلاحيات التشريعية أن تتم من قبل الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع، وهي الجهة التي تمثل الشعب.

مثال:

لإعطاء صلاحية إصدار تشريعات ثانوية لوزير من قبل مجلس الوزراء، يجب أن يكون الوزير يملك صلاحية إصدار تشريعات ثانوية بموجب الدستور أولاً، ثم ينص القانون على هذا التفويض صراحة كالتالي:  
«يصدر مجلس الوزراء لوائح تنفيذية بخصوص ....، ويجوز لمجلس الوزراء أن يفوض وزير الحكم المحلي لإصدار قرارات بخصوص ....».

د) أن تُحدد في القانون المسائل التي يلزم تنظيمها في تشريعات ثانوية.

مثال:

مادة ( )

يصدر مجلس الوزراء لائحة تنفيذية بخصوص:

- ١- تحديد الرسوم التي يجب استيفاؤها عند تنفيذ أي حكم من أحكام هذا القانون.
- ٢- تنظيم النماذج المتعلقة بالوثائق اللازمة بموجب هذا القانون.

٣- أهمية تفويض الصلاحيات التشريعية

تتمثل أهمية تفويض الصلاحيات التشريعية في كونها:

- أ) توفر وقت وجهد أعضاء المجلس التشريعي وتمكنهم من التركيز على مناقشة المسائل الأساسية والرئيسية المتضمنة في القانون، دون الخوض في مسائل تفصيلية معقدة.
- ب) تحد من طول المواد المتضمنة في القانون، مما يُسهل توصيل المسائل الأساسية والرئيسية المتضمنة فيه إلى مستعمليه.

#### ٤- مجال إدراج مادة تفويض الصلاحيات

مجال هذه المادة اختياري، ويعتمد تقرير إدراجها من عدمه على مدى حاجة القانون لها.

#### (١٧) التكليف بتنفيذ التشريع

يُقصد بالتكليف بتنفيذ التشريع العبارة المحتواة في آخر مادة في التشريعات من نوع القوانين، وتتضمن حكماً يفيد بتكليف جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه، بتنفيذ أحكام القانون.

مثال:

#### مادة ( )

على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذا القانون،....

#### (١٨) نفاذ التشريع

##### ١ - المقصود بنفاذ التشريع

العبارة المحتواة في آخر مادة في التشريع، وتتضمن حكماً يبين التاريخ الذي سيدخل فيه التشريع حيز النفاذ ليصبح ساري المفعول وتطبيقه ملزماً. إدراج هذه العبارة إجباري في التشريع، فهي الوسيلة التي تبين موعد نفاذ مفعوله.

##### ٢- عناصر عبارة النفاذ

##### أ) النشر في الوقائع الفلسطينية

يجب أن تتضمن عبارة النفاذ ألفاظاً تدل على نفاذ التشريع بعد مرور مدة معينة من تاريخ نشره في الوقائع الفلسطينية. فالنشر الرسمي هو الوسيلة القانونية لإعلام الكافة بأحكام التشريع، ليتقيدوا بها ويتصرفوا بناءً عليها، بالتالي إذا صدر تشريع ولم يُنشر في الوقائع الفلسطينية، فلا يلزم الناس بتطبيقه، ولا يُسألون على عدم هذا التطبيق.

##### ب) موعد نفاذ التشريع

\* الأصل أن تتضمن مادة النفاذ مدة معقولة تدل على أن التشريع يدخل حيز النفاذ بعد مرورها، على أن يكون بدء هذه المدة مقروناً بتاريخ النشر في الوقائع الفلسطينية، لكي يتسنى للناس العلم بإصدار التشريع والتكيف مع أحكامه.

\* يجب أن تُحدد المدة التي سيعتبر التشريع نافذاً بعد مرورها بشكل دقيق وواضح يمنع أي التباس بخصوص موعد النفاذ. والتحديد الواضح لمدة النفاذ يكون بتعيين المدة بالأيام

وليس بالأشهر، على أساس أن عدد أيام الأشهر تختلف من شهر إلى آخر. ومع أنه لا يوجد ما يمنع من تحديد تاريخ معين باليوم والشهر والسنة لنفاذ التشريع، إلا أنه من الصعب التنبؤ فيما إذا كان التشريع سينشر رسمياً قبل مدة كافية من حلول التاريخ المحدد، لذا يجدر تجنب هذا الأسلوب في تحديد موعد النفاذ.

\* يُعتبر مرور ثلاثين يوماً من تاريخ نشر التشريع في الوقائع الفلسطينية مدة معقولة لنفاذ معظم التشريعات كقاعدة عامة، ولكن يجوز أن تكون المدة أقل من ثلاثين يوماً أو أكثر، إذا استدعت الضرورة ذلك، ويعتمد تقدير هذه المدة على ظروف التشريع الخاصة، وعلى كل الأحوال يجب تجنب تحديد موعد نفاذ التشريع من تاريخ نشره.

\* يجوز النص على نفاذ مواد التشريع في مواعيد مختلفة، ولكن يجدر تجنب هذا الأسلوب، وعدم اللجوء له إلا عند الضرورة القصوى، لأنه سيؤدي إلى صعوبة استعمال التشريع

أمثلة:

\* مثال على المدة المعقولة لموعد النفاذ:  
المادة (٧٤) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية:  
«... ويُعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية».  
\* مثال على مدة استثنائية لموعد النفاذ:  
مادة ( )  
«... ويُعمل به بعد تسعين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية».

#### (١٩) توقيع مصدر التشريع

يجب أن ينتهي كل تشريع بتوقيع صاحب الصلاحية في إصداره والواردة صفته في الديباجة، والذي يمنحه الدستور هذه الصلاحية تبعاً لنوع التشريع.

#### (٢٠) مكان التوقيع على الإصدار

يُدرج في نهاية التشريع المكان الحقيقي الذي تم إصدار التشريع فيه، أي المكان الذي تم التوقيع على إصدار التشريع فيه فعلاً، فهذا يُضفي مصداقية على التشريع.

مثال:

إذا كان مُصدر التشريع الرئيس، ووقع عليه أثناء تواجده في مدينة غزة، فيكون مكان

الإصدار هو مدينة غزة. أما إذا وقع الرئيس على التشريع أثناء تواجده في مدينة رام الله، فيكون مكان الإصدار هو مدينة رام الله، أو أريحا إذا كان الرئيس متواجداً فيها أثناء التوقيع على الإصدار، وهكذا بالنسبة لسائر المدن التي يوقع الرئيس فيها على الإصدار أثناء تواجده فيها.

### (٢١) تاريخ التوقيع على الإصدار

يُكتب في نهاية التشريع تاريخ إصداره بالتقويمين الميلادي والهجري، على أن يُكتب التاريخ الميلادي قبل الهجري.

### (٢٢) مواقع التوقيع على التشريع ومكان الإصدار وتاريخه

- ١- يُكتب مكان الإصدار، وتاريخ الإصدار بالتقويم الميلادي في سطر واحد، يوضع على يمين الصفحة. ثم يليه سطر يتضمن تاريخ الإصدار بالتقويم الهجري، على أن يُكتب في موقع مواز للتقويم الميلادي.
- ٢- تُخصص مساحة لتوقيع مصدر التشريع في سطر يلي السطر المتضمن للتاريخ الهجري، وتوضع على يسار الصفحة.

مثال:

يكون شكل نهاية التشريعات من نوع القوانين مشابهاً لما ورد في نهاية قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٧ بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية:  
صدر بمدينة غزة بتاريخ ١٢/١٠/١٩٩٧ ميلادية  
الموافق ١٠/جماد الآخر/١٤١٨ هجرية

ياسر عرفات

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

## الفرع الخامس

### وحدة الملاحق

#### (٢٣) المقصود بالملاحق وموقعها

يُقصد بالملاحق ما يُرفق مع التشريع من جداول ونماذج توضح ما ورد فيه. وتوضع في صفحات تلي في موقعها مكان وتاريخ الإصدار والتوقيع.

#### (٢٤) مجال استعمال الملاحق

مجال استعمال الملاحق اختياري حسب الحاجة إليها، لكن إذا أُدرجت، فتعتبر جزءاً من البنية العامة للتشريع، لا سيما أنه تجب الإشارة إليها في مواد التشريع.

#### (٢٥) أهمية استعمال الملاحق

تعتبر الملاحق من الأدوات الهامة التي تساعد على توضيح التشريع، ومن ثم تسهيل توصيله لمستعمليه. فهي تغني عن إدراج تفصيلات في المواد المتضمنة في التشريع، مما يختصر حجمه، ويسهل قراءته. وتجدر الإشارة إلى أن محتويات الملاحق لا تعتبر أقل أهمية مما ورد في مواد التشريع، بل توازيها في الأهمية، ولكنها وضعت في ملاحق كأداة لتسهيل عرض التشريع ليس إلا.

#### (٢٦) أبرز استعمالات الملاحق

##### ١- الجداول

تتباين استعمالات الجداول من تشريع إلى آخر حسب طبيعة كل تشريع. ومن المسائل التي يكثر فيها استعمال الجداول:  
أ) المسائل المتعلقة بالتشريعات الملغاة بموجب التشريع محل الصياغة. فإذا كانت هذه التشريعات كثيرة العدد، وإدراجها ضمن مادة الإلغاء سيأخذ حيزاً كبيراً، فمن المفضل وضعها في جدول يُلحق بالقانون.

أمثلة:

\* الجدول المرفق بقانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٥ بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية.  
\* الجدول المرفق بقانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٨ بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية.

ب) مسائل يحتاج عرضها لوضعها في قوائم، مثل المسائل التي تتعلق بتحديد رسوم أو أتعاب أو علاوات أو ضرائب أو فئات من الأشخاص أو أماكن أو وظائف، وما شابه ذلك.

مثال:

\* الجداول المرفقة بقانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون الخدمة المدنية.

## ٢- النماذج

تستعمل حسب الحاجة إليها، فقد يحتاج التشريع لإيراد نموذج معين يجب اتباعه، وبدلاً من إدراج هذا النموذج ضمن المادة/المواد التي تشير إليه، فيدرج في ملحق مع التشريع.

أمثلة:

\* النماذج المرفقة بقانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٨ بشأن دمع ومراقبة المعادن الثمينة.

\* نموذج عقد التأسيس المرفق مع قانون الشركات رقم (١٨) لسنة ١٩٢٩.

## (٢٧) أهم الضوابط المتعلقة باستعمال الملاحق

١- أن تتم الإحالة/الإشارة إلى الملحق في مادة من مواد التشريع. وأن يُذكر رقم هذه

المادة في عنوان الملحق.

٢- في حالة تعدد الملاحق، فيجب أن يحمل كل منها رقماً متسلسلاً بالنسبة للآخر.

مثال :

\* المادة (٤/٥) من قانون الشركات رقم (١٨) لسنة ١٩٢٩:

«يوضع عقد التأسيس حسب صيغة أحد النماذج المبينة في الذيل الأول الملحق بهذا القانون أو بصيغة تقرب منه ...».

وعند إدراج الذيل (الملحق) المشار له بهذه المادة ذكر ما يلي:

### الذيل الأول

الفقرة (٤) من المادة (٥)

نماذج عقد التأسيس

### النموذج (أ)

عقد تأسيس شركة محدودة الأسهم

**النموذج (ب)**

عقد تأسيس شركة محدودة الضمان

\* المادة (٦) من القانون ذاته نصت على:

«تعتبر كل شركة مسجلة بمقتضى هذا القانون أن من حقها أن تتعاطى جميع الأمور المدرجة في الذيل الثاني الملحق بهذه القانون ...».

عند إدراج الذيل (الملحق) المشار له في هذه المادة ذكر ما يلي:

**الذيل الثاني**

**المادة (٦)**

السلطات التي تعتبر كل شركة أن لها حق مباشرتها ما لم يرد نص صريح بعكس

ذلك في عقد تأسيسها





## الفصل الثالث

### أسلوب التعبير القانوني

الصياغة التشريعية الجيدة هي الصياغة التي توصل التشريع إلى مستعمليه بنجاح. والنجاح في توصيل التشريع يتحقق عندما يتمكن مستعملو التشريع من فهم المقصود بكل حكم قانوني بشكل كامل وبسهولة. بالتالي تقع على عاتق الصانغ مهمة التعبير عن الأحكام القانونية بشكل مفهوم، وهذا يستدعي الوضوح في التعبير عن كل ما يُكتب في التشريع.

يتطلب الوضوح في التعبير القانوني توفر البساطة والتحديد كعنصرين أساسيين مجتمعين معاً. البساطة في التعبير تتطلب الاقتصاد في استعمال الكلمات والتعبير بلغة مألوفة مرتبة بشكل أنيق، والتحديد في التعبير يتطلب اختيار الكلمات والعبارات المعبرة عن المعنى المقصود بشكل دقيق ومباشر لا يحتمل أي تأويل أو تفسير. في هذا الفصل سيتم التركيز على اعتبارات الوضوح في التعبير عن الجمل والاصطلاحات، وعن مسائل أخرى متنوعة.

### الفرع الأول

#### الوضوح في التعبير عن الجمل والاصطلاحات

##### (١) اعتبارات الوضوح في صياغة الجمل

###### ١- صياغة جمل قصيرة

من أجل تحقيق البساطة كعنصر من عناصر الوضوح في التعبير القانوني، من المهم جداً التعبير عن الأحكام القانونية بجمل قصيرة، بحيث يُعبر عن كل حكم قانوني بأقل عدد من

الكلمات. فالجمل القانونية الطويلة قد تؤدي إلى غموض الحكم القانوني، فيصعب على مستعملي التشريع فهم المقصود منه.

إذا تعذر التعبير عن الحكم القانوني بجملته قصيرة واضحة، فيمكن عمل ما يلي:  
 أ) التعبير عن الحكم القانوني من خلال عدة جمل قصيرة تفصل بينها علامات ترقيم نحوية، بحيث تشكل هذه الجمل عند قراءتها مع بعضها البعض فكرة واحدة مترابطة وواضحة، يستطيع القارئ استيعابها بسهولة.

مثال:

المادة (٢) من قانون الاجتماعات العامة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨:  
 «للمواطنين الحق في عقد الاجتماعات العامة بحرية، ولا يجوز المس بها أو وضع القيود عليها إلا وفقاً للضوابط المنصوص عليها في هذا القانون».

ب) التعبير عن الحكم القانوني من خلال عدة جمل قصيرة، توضع في فقرات وبنود تشكل جزءاً من المادة التي تأتي بالحكم القانوني. على أن يؤخذ بعين الاعتبار عند وضع الجمل في فقرات وبنود أن تكون الجمل في جميع الفقرات مترابطة قواعدياً وموضوعياً، بحيث تشكل في مجموعها فكرة واحدة مترابطة وواضحة يسهل فهمها.

مثال:

المادة (١٠) من قانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٨ بشأن التعليم العالي:  
 «١- تصنف مؤسسات التعليم العالي من حيث التأسيس إلى:  
 أ- مؤسسات التعليم العالي الحكومية، .....  
 ب- مؤسسات التعليم العالي العامة، .....  
 ج- مؤسسات التعليم العالي الخاصة، .....  
 ٢- تصنف مؤسسات التعليم العالي من حيث البرامج التعليمية التي تدرسها إلى:  
 أ - الجامعات: .....  
 ب- الكليات الجامعية: .....  
 ج- البوليتكنيك: .....  
 د - كليات المجتمع: .....

ج) ترك الجملة الطويلة كما هي. وتُتبع هذه الحالة - كاستثناء عن الأصل - عندما يتعذر التعبير عن الفكرة المتضمنة في الحكم القانوني من خلال جملة واحدة قصيرة، وفي الوقت ذاته يؤدي التعبير عن الفكرة من خلال جمل قصيرة، سواء باستخدام علامات الترقيم النحوية أو بالفقرات والبنود إلى غموض الحكم القانوني بدلاً من توضيحه. فالهدف الأساسي من استعمال الجمل القصيرة هو توضيح الحكم القانوني، فإذا أصبح استعمالها يؤدي إلى العكس، فيجب ترك الجملة طويلة كما هي، بشرط أن تكون واضحة ومفهومة بالنسبة لمستعملي التشريع.

مثال:

المادة (٢٦) من قانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٨ بشأن التعليم العالي:  
«تسري أحكام هذا القانون على كل مؤسسة من مؤسسات التعليم العالي القائمة في فلسطين والمعتمدة في سجلات التربية والتعليم العالي حين صدور هذا القانون».

## ٢- تفضيل الفعل المبني للمعلوم على الفعل المبني للمجهول

من المهم جداً كتابة الجملة باستعمال فعل مبني للمعلوم، إذ بهذه الطريقة يتحدد الشخص الذي ينغذ الفعل الوارد في الحكم القانوني بشكل مباشر، أي تحديد الفاعل. فمعظم الجمل القانونية تتضمن أحكاماً تمنح الأشخاص حقوقاً وصلاحيات معينة، أو تفرض عليهم واجبات والتزامات معينة، أو تبين ضمانات لحماية الحقوق وجزاءات على الإخلال بالواجبات. بالتالي تحديد الفاعل في هذه الجمل بشكل مباشر يعمل على توضيحها ويبعد أي غموض عنها، في حين أن الفعل المبني للمجهول لا يظهر فيه بشكل مباشر الشخص الذي عليه تنفيذ الفعل، مما يبعد الوضوح عن الجملة القانونية.

أمثلة:

\* الجملة «يُعيّن رئيس مجلس الإدارة تسعة موظفين في الشركة ل...»  
أوضح من  
الجملة «يُعيّن تسعة موظفين من قبل رئيس مجلس الإدارة في الشركة ل...».  
\* الجملة «تُرسل الوزارة إشعاراً إلى الأطراف في موعد لا يتجاوز ...»  
أوضح من  
الجملة «يُرسل إشعار إلى الأطراف من قبل الوزارة في موعد لا يتجاوز ...».  
\* الجملة «إذا اعتدى رب العمل على العامل، فيحق للعامل ترك العمل دون إشعار»

**أوضح من**

الجملة «إذا اعتدي على العامل من قبل رب العمل، فيحق للعامل ترك العمل دون إشعار».

**٣- تفضيل التعبير الإيجابي على التعبير السلبي**

الجملة التي تكتب بتعبير لغوي إيجابي أكثر وضوحاً من الجملة التي تكتب بتعبير سلبي، ذلك لأن الأولى تبين الحكم بأسلوب مباشر مؤكد يسهل فهمه، في حين أن الأخرى قد تحتاج لتحليل من أجل فهمها. بالتالي من المفضل صياغة الجملة القانونية بتعبير إيجابي.

أمثلة:

\* الجملة «تسري أحكام هذا القانون على الأشخاص الذين أعمارهم ١٨ سنة فأكثر»

**أوضح من**

الجملة «لا تسري أحكام هذا القانون على الأشخاص الذين تقل أعمارهم عن ١٨ سنة».

\* في حالة وجود ثلاث لجان (أ، ب، ج) ويُرَاد أن ينطبق الحكم القانوني على الفئة (أ)، فالجملة «ينطبق هذا الحكم على اللجان من الفئة (أ) فقط»

**أوضح من**

الجملة «لا ينطبق هذا الحكم على اللجان من الفئتين (ب) و (ج)».

**٤- استعمال الجملة الفعلية بصيغة المضارع البسيط**

من المفضل عند صياغة جملة فعلية استعمال الفعل المضارع البسيط، أي بصيغة الحاضر وليس بصيغة المستقبل. فالفعل المضارع المكتوب بصيغة الحاضر أكثر تحديداً من الفعل المضارع المكتوب بصيغة المستقبل بالنسبة لمجال الإلزام في تطبيق ما يقضي به الفعل.

مثال:

الجملة «يُعاقب كل شخص يرتكب أي من الأفعال التالية بالحبس من سنة إلى ثلاث

سنوات...»

**أوضح من**

الجملة «سيُعاقب كل شخص يرتكب أي من الأفعال التالية بالحبس من سنة إلى ثلاث

سنوات...».

#### ٥- استعمال الجملة الشرطية عند اللزوم

إذا لزم لتوضيح الجملة القانونية استعمال صيغة الشرط، فيجب التنبيه لكتابة جواب الشرط بشكل واضح باستعمال حرف «فاء» في أوله، فهذا الحرف يفيد الترتيب الفوري للمسألة بمجرد تحقق الشرط.

أمثلة:

\* المادة (٣/٨٦) من قانون الشركات رقم (١٨) لسنة ١٩٢٩:  
«إذا أرادت الشركة استئجار عقار تريد امتلاكه فتسري هذه المادة....»  
\* «إذا استوفى مقدم الطلب شروط التسجيل، فعلى المسجل إصدار شهادة....»  
\* «إذا تقرر عدم اتخاذ إجراءات تأديبية بحق الموظف، فيُنظر في ترقيته من تاريخ استحقاقها...»

#### ٦- استعمال الإحالة بحذر

يُقصد بالإحالة الإشارة إلى مادة/مواد في تشريع معين أو مادة معينة في التشريع محل الصياغة ذاته، وتكون لأي من هذه المادة/المواد علاقة بالحكم القانوني محل الصياغة. تكمن أهمية الإحالة في كونها تمنع التكرار، مما يساعد على كتابة جمل قصيرة واضحة. لكن يجب استعمال الإحالة بحذر، فاستعمالها قد يؤدي أحياناً إلى تعقيد وغموض الجملة القانونية بدلاً من تبسيطها وتوضيحها. وحتى تتم الإحالة بأسلوب بسيط (مختصر بوضوح) يسهل فهمه، من المستحسن مراعاة ما يلي:

- أ) عند الإحالة من تشريع إلى آخر يلزم:
  - \* الإحالة إلى المواد مباشرة دون ذكر موقعها من الفصول والأبواب. واستعمال الرموز وليس الكلمات للتعبير عن المحال إليه في التشريع الآخر.
  - \* ذكر عنوان التشريع المحال إليه.
  - \* الإشارة الصريحة إلى مراعاة التعديلات التي تطرأ على المحال إليه من وقت إلى آخر.

مثال :

الجملة «تطبق العقوبة المنصوص عليها في المادة (٣٥/١/ب) من قانون ... رقم (...)  
لسنة ... وفق آخر التعديلات التي تطرأ عليها على كل من ارتكب الأفعال التالية:....»  
**أوضح من**  
الجملة «تطبق العقوبة المنصوص عليها في البند (ب) من الفقرة (١) من المادة (٣٥)

من الفصل الثاني من الباب الأول من قانون ... رقم (...) لسنة ... على كل من ارتكب الأفعال التالية: ...».

ب) عند الإحالة من مادة إلى أخرى في التشريع محل الصياغة ذاته، يلزم: \* الإحالة إلى المواد مباشرة دون ذكر موقعها من الفصول والأبواب. واستعمال الرموز وليس الكلمات للتعبير عن المحال إليه.

أمثلة:

**\* أمثلة يجدر اتباع نهجها:**

– المادة (٢٦) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد: «... يجوز للجنة ثلاثية مشكلة من المحافظ ونائب المحافظ وعضو ثالث يسميه المجلس استثناءً من أحكام المادة (١٨) اتخاذ قرار في...»  
– «يُستثنى من المادة (٥/٢/د) ...».

**\* أمثلة يجدر تجنب اتباع نهجها:**

– «يجوز للجنة ثلاثية مشكلة من المحافظ ونائب المحافظ وعضو ثالث يسميه المجلس استثناءً من أحكام المادة (١٨) من هذا الفصل من هذا القانون اتخاذ قرار في...»  
– «يُستثنى من البند (د) من الفقرة (٢) من المادة (٥) من الفرع الثاني من الفصل الثاني من هذا القانون ...».

\* تجنب استعمال عبارة «من هذا القانون» بعد ذكر المادة المحال إليها، إذ من الواضح أن المقصود من المادة المحال إليها هي المحتواة في هذا القانون وليس غيره.

أمثلة:

**\* مثال يجدر اتباع نهجه:**

المادة (٢٦) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية: «... يجوز للجنة ثلاثية مشكلة من المحافظ ونائب المحافظ وعضو ثالث يسميه المجلس استثناءً من أحكام المادة (١٨) اتخاذ قرار في...».

**\* مثال يجدر تجنب اتباع نهجه:**

المادة (١٨) من قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٨ بشأن دمج ومراقبة المعادن الثمينة: «يخضع الترخيص المشار إليه في المادة (١٧) من هذا القانون إلى الشروط اللازمة...».

\* تجنب استعمال عبارات مثل «المادة السابقة، الفقرة السابقة» و «المادة اللاحقة، الفقرة اللاحقة» للإشارة إلى المواد/الفقرات المحال إليها، فمثل هذه العبارات تعتبر غامضة وغير محددة.

أمثلة:

**\* أمثلة يجدر اتباع نهجها (من ناحية تحديد المحال إليه فقط):**  
- المادة (٥) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر: «لا يجوز منح الترخيص بحيازة السلاح أو إحرازه المنصوص عليه في المادة (٢) ...».  
- المادة (١/٦/د) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر التي ورد فيها «الحالات التي تنطبق عليها الفقرات (أ، ب، ج) ...».  
**\* مثال يجدر تجنب اتباع نهجه:**  
- المادة (٢٢) من قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٨ بشأن الدفاع المدني: «يصدر المجلس الأعلى للدفاع المدني تعليمات بالشروط والمواصفات المطلوبة في الملاجئ العامة وغيرها من أعمال الدفاع المدني المنصوص عليها في المادة السابقة وتتضمن ...».

ج) استعمال الإحالة عند اللزوم وبمعقولية في الجمل التي يتكون منها الحكم القانوني الواحد. ولا يُنصح باستعمال الإحالة إلا عندما تكون مفيدة وضرورية فقط، فكثرتها تؤدي إلى تعقيد تركيب الجمل في الحكم القانوني، وبالتالي تؤدي إلى غموضه، فيصعب على القارئ الربط بين الإحالات والهدف من الحكم القانوني.

مثال :

**\* مثال يجدر تجنب اتباع نهجه:**  
يتم توجيه الإشعار المشار إليه في المادة (١٨/٣/ب) بعد مرور شهر من توجيه الإشعار المشار إليه في المادة (١٦/٢/١). فإذا مرت مدة شهر من توجيه الإشعار المشار إليه في المادة (١٨/٣/ب) دون أن يلتزم المدين بالسداد، فيجوز ...

## (٢) اعتبارات الوضوح في الاصطلاحات

### ١- استعمال الكلمات المناسبة

من الضروري استعمال كلمات ذات معنى محدد تعبر عن المقصود منها بشكل مباشر، وهذا يقود إلى ضرورة:



أ) تجنب استعمال كلمات مترادفة تعطي المعنى ذاته. فاستعمال كلمات مترادفة قد يؤدي للتساؤل فيما إذا كانت هذه الكلمات تحمل المعنى ذاته أو أنه يُقصد من كل منها معنى يختلف عن الآخر، وبهذا ينتفي الوضوح.

أمثلة :

\* «يعتبر العقد لاغياً وباطلاً إذا ...».  
\* «يسقط الحق في المطالبة بالتعويض بمرور الزمن والوقت».  
وفي هذه الجملة يكفي استعمال اصطلاح «التقادم» بدلاً من «بمرور الزمن والوقت»، فهو الاصطلاح الأنسب.

ب) تجنب استعمال كلمات يشكل معناها جزءاً من المعنى العام لكلمة أخرى تم استعمالها، فمثل هذا الاستعمال قد يؤدي لتفسير خاطئ للحكم القانوني بمجمله.

مثال :

\* «يجوز لمالك السفينة أن يطلب أجره معقولة عن نقل الأشخاص، والحيوانات، والبضائع، والأطفال، والطيور، ورزم مواد البناء».

## ٢- استعمال الاصطلاحات المألوفة

أ) من سمات الصياغة التشريعية الجيدة، أن يُراعى فيها منظور مستعملي التشريع، وهذا المنظور يشمل استعمال اصطلاحات مألوفة لدى مستعملي التشريع، ليسهل عليهم فهمها.

أمثلة:

\* كلمة «التكرار» استعمالها مألوف أكثر من كلمة «العود» التي استعملت في المادة (٢٦) من قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٨ بشأن دمج ومراقبة المعادن الثمينة.  
\* كلمة «بنك» استعمالها مألوف أكثر من كلمة «مصرف».

ب) إذا لزم استعمال اصطلاحات غير مألوفة، كالاصطلاحات الفنية المتخصصة، فيجب في حالة تكرار استعمالها في التشريع إدراج تفسير لها في المادة المتعلقة بتفسير الاصطلاحات، وفي حالة عدم تكرار استعمالها إدراج تفسير المقصود بها في الموقع الذي استعملت فيه.

مثال:

**\* مثال يجدر اتباع نهجه:**  
ما ورد في المادة (١) من قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٨ بشأن دمج ومراقبة المعادن الثمينة من تفسير لعدد من الاصطلاحات غير المألوفة مثل: المصوغات، والدمغة، ووحدات المعايرة، والعيارات المنخفضة.

**\* مثال يجدر تجنب اتباع نهجه:**  
ورد في الجدولين (١) و (٢) الملحقين بقانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر اصطلاح «المشخشة»، وهو اصطلاح فني غير مألوف يصعب على القارئ العادي فهمه، ومع ذلك لم يتم تفسيره سواء في مادة تفسير الاصطلاحات أو حتى في الموقع الذي ورد فيه.

### ٣- الثبات في استعمال الاصطلاحات

بالإضافة إلى الواجب الذي يقع على عاتق الصانع بالالتزام بالمعنى الوارد للكلمات والعبارات المعرفة في مادة التعاريف، فإنه يقع على عاتقه أيضاً الثبات في استعمال الاصطلاحات التي اختارها للتعبير عن معنى معين، فهذا الثبات يؤدي إلى توحيد أسلوب الصياغة اللغوية. سواء في التشريع الواحد أو في جميع التشريعات.

أمثلة:

**\* إذا استعملت كلمة «تصدر» في جملة للدلالة على معنى ما، فلا يجوز استعمال كلمات مثل «تمنح، وتعطى» في جمل أخرى للدلالة على المعنى ذاته.**

**\* إذا استعملت كلمة «حبس» في جملة للدلالة على معنى ما، فلا يجوز استعمال كلمات مثل «سجن، واعتقال» في جمل أخرى للدلالة على المعنى ذاته.**

**\* إذا استعملت كلمة «بموجب» في جملة للدلالة على معنى ما، فلا يجوز استعمال كلمة «بمقتضى» في جمل أخرى للدلالة على المعنى ذاته.**

### ٤- استعمال الاصطلاح الأحدث

تتغير الاصطلاحات المستعملة للدلالة على معنى معين بمرور الوقت، وبما أن التشريع يوضع لينظم الأوضاع القائمة، فمن الضروري تضمينه الاصطلاحات الحديثة المستعملة فعلاً في الواقع.

مثال:

استعمل في المادة (٧٨٠) من القانون المدني الأردني إصطلاح «عقد المقاولة» باعتباره أحدث من اصطلاح «عقد الاستصناع» ومن اصطلاح «استنجاز الأجير» اللذان كانا يستعملان للدلالة على المعنى ذاته.

#### ٥- تجنب استعمال اصطلاحات غير عربية

من المتوقع أن تبرز مشكلة استعمال الاصطلاحات غير العربية في التشريعات الحديثة، إذ توجد في فلسطين أجهزة أو أدوات تستعمل بكثرة، ويُشار إليها بكلمات غير عربية، ولم تسبق الإشارة إليها في التشريعات القديمة النافذة في فلسطين. فكيف يمكن كتابة مثل هذه الاصطلاحات في التشريع عند لزوم ذلك؟

عند بروز مثل هذه المشكلة، يجدر التمييز بين الحالات التالية:

(أ) اصطلاحات أجنبية لا يوجد ما يقابلها في العربية. في هذه الحالة يمكن استعمال الاصطلاحات الأجنبية.

مثال:

\* اصطلاح (الفاكس).

\* اصطلاح (إنترنت).

(ب) اصطلاحات أجنبية مألوفة الاستعمال ولها ما يقابلها في العربية، لكن الاصطلاحات العربية غير مألوفة الاستعمال. في هذه الحالة يمكن استعمال الاصطلاحات الأجنبية.

مثال:

كلمة (تلفزيون) يقابلها باللغة العربية كلمة (الرائي).

(ج) اصطلاحات أجنبية مألوفة ولها ما يقابلها من الاصطلاحات المألوفة باللغة العربية. في هذه الحالة يُفضل استعمال الاصطلاحات العربية.

أمثلة:

\* كلمة (تلفون) يقابلها باللغة العربية (هاتف).

\* كلمة (راديو) يقابلها باللغة العربية (مذياع).

\* كلمة (كمبيوتر) يقابلها باللغة العربية (حاسوب).

#### ٦- استعمال اصطلاحات وصفية محايدة

من المهم جداً اختيار اصطلاحات وصفية محايدة قدر الإمكان، ويتحقق هذا بتجنب استعمال اصطلاحات مؤثرة على انفعالات القارئ اتجاه الموصوف، وذلك حفاظاً على تطبيق الحكم القانوني بحياد.

مثال:

\* كلمة «مقرفة» المستعملة في الجملة التالية قد يكون لها تأثير سلبي عند تطبيق الحكم القانوني: «يُمنع المصابون بالأمراض المعدية التي تكون خطيرة أو مقرفة من دخول البلاد».

\* استعمال كلمات مثل «البشعة» و «الوحشية» و «الهمجية» لوصف جريمة قتل أو اغتصاب، قد يكون لها تأثير سلبي على المتهم عند تفسير الحكم القانوني.

#### ٧- تجنب استعمال اصطلاحات غامضة للربط بين الجمل

قد يحتاج الصانع لربط الجمل مع بعضها البعض، سواء في المادة الواحدة أو بين عدة مواد. لكن مهما كانت الحاجة لهذا الربط ملحة، فعلى الصانع تجنب استعمال اصطلاحات غامضة لتلبية هذه الحاجة، مثل: «المذكور»، «المذكور سابقاً/أنفاً»، «المشار له أعلاه»، «المشار له لاحقاً». فمثل هذه الاصطلاحات غير دقيقة وتؤدي إلى الغموض، وإذا لزم ربط الجمل مع بعضها البعض، فيجب القيام بذلك بشكل دقيق، كالإحالة الدقيقة بين المواد، والتي تتم بالإشارة لرقم المادة ذات العلاقة بالتحديد (مع مراعاة الحذر عند الإحالة).

مثال:

المادة (..) «ينشئ مجلس الوزراء هيئة تسمى «هيئة ..»، ويجوز للمجلس المذكور أن يعين أحد الوزراء رئيساً للهيئة المذكورة أنفاً».

لم يُشر في هذه المادة إلا لمجلس واحد، وهو مجلس الوزراء، بالتالي استعمال كلمة «المذكور» لا داعي لها، وكفي أن يُكتب «ويجوز للمجلس». كما أن المثال لم يُشر إلا لهيئة واحدة، بالتالي لا داعي لاستعمال عبارة «المذكورة أنفاً»، وكفي أن يُكتب «للهيئة».

الأسلوب الذي كتب فيه هذا المثال يجب تجنبه، خاصة إذا كان التشريع يعطي مجالس أخرى صلاحية إنشاء هيئات أخرى غير المتضمنة في هذا النص. إذ عند حدوث هذه الحالة يتعذر معرفة المقصود من «المجلس المذكور» و «الهيئة المذكورة أنفاً»، فيصبح التشريع غامضاً، ويتعذر على القارئ فهمه.

## الفرع الثاني

### الوضوح في التعبير عن مسائل متنوعة

#### (٣) اعتبارات الوضوح في مسائل لغوية متنوعة

##### ١- القواعد النحوية والإملائية

يجب أن يُكتب التشريع بلغة عربية سليمة خالية من الأخطاء النحوية والإملائية (الأخطاء النحوية غالباً ما يرافقها أخطاء إملائية). فالأخطاء النحوية والإملائية قد تعطي الحكم القانوني معنى آخر غير المقصود به، مما يؤدي إلى غموضه.

مثال:

\* كتابة كلمة «يكافأ» بدلا من كلمة «يكافئ» تحول المعنى عن يعطي المكافأة إلى من يأخذها.  
\* كتابة كلمة «سنل» بدلا من كلمة «سأل» تعكس المعنى وتجعل السائل مسؤولاً.

##### ٢- إظهار الحركات عند اللزوم (الضم، الكسر، الشدة،...)

الأصل أن تكتب الكلمات دون وضع حركات عليها، لكن توجد كلمات قد يحتاج التعبير عنها إلى إظهار الحركات عليها، لأنه في حالة عدم إظهارها قد يختلف المعنى المقصود من الكلمة تماما. ومن المفضل تجنب الدلالة على الحركات باستعمال كلمات تدل عليها في سياق النص، مثل (بفتح الدال، بتشديد الباء،...)، فمثل هذا الاستعمال يُخل بسياق النص.

أمثلة:

\* كلمة «مبلغ» إذا كان المقصود بها الشخص الذي يقوم بتبليغ الأوراق القضائية، فيفضل أن تكتب «مُبْلَغ».  
\* حركات تنوين الضم المستعملة في الكلمات «إعتماداً ماليّ سنويّ» الواردة في المادة (١٧) من قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٨ غير ضرورية، فعدم وجودها لا يؤدي لاختلاف المعنى، ووجودها يؤدي إلى زخرفة لا مبرر لها في التشريع.  
\* تجنب الأسلوب الذي أتبع في المادة (٢/٥٧) من القانون المعدل لقانون العمل رقم (٢) لسنة ١٩٦٥ للدلالة على الحركة:  
«إذا أصيب عامل مستخدم (بفتح الدال) في أي عمل...».

### ٣- استعمال الضمائر بشكل صحيح

استعمال الضمائر يساعد على الاقتصاد في استعمال الكلمات، ومن ثم يساعد على صياغة جملة قانونية قصيرة واضحة. ومع ذلك يلزم الحذر عند استعمال الضمائر، خاصة إذا فصل بين الضمير والكلمة التي يشير إليها عدد من الكلمات، وأصبح احتمال الخلط بين هذه الكلمات وبين الكلمة التي يشير إليها الضمير كبير جداً. لذا يجب الأخذ بعين الاعتبار أن الضمير يشير إلى آخر مُتحدِّث عنه في غير حالات المضاف والمضاف إليه، والمعطوف والمعطوف عليه. وإذا شك الصانع في إمكانية حدوث التباس في مدلول الضمير، فيستحسن الاستغناء عن استعماله وإيراد المقصود به مباشرة.

أمثلة :

\* المادة (١٧/١) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية: «مجلس الإدارة هو السلطة العليا لإصدار القرارات في سلطة النقد، والمكلف بإقرار سياسات سلطة النقد والإشراف على إدارة عملياتها...».

في هذا المثال تكرر عبارة «سلطة النقد» الثانية غير ضروري، ويمكن استعمال ضمير بدلا منها لتصبح العبارة الأخيرة «والمكلف بإقرار سياساتها والإشراف على إدارة عملياتها».

\* الأسلوب التالي «لا يجوز القبض على القاضي أو توقيفه إلا بعد الحصول على إذن بذلك من المجلس القضائي. وفي حالات التلبس يجب على النائب العام عند القبض على القاضي أو توقيفه أن يرفع الأمر إلى المجلس القضائي في مدة الأربع والعشرين ساعة التالية، وللمجلس أن يقرر بعد سماع أقوال القاضي تقرير إما استمرار توقيفه أو الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة».

أوضح من

«لا يجوز القبض على القاضي أو توقيفه إلا بعد الحصول على إذن بذلك من المجلس القضائي. وفي حالات التلبس يجب على النائب العام عند القبض عليه أو توقيفه أن يرفع الأمر إلى المجلس القضائي في مدة الأربع والعشرين ساعة التالية، وله أن يقرر بعد سماع أقواله تقرير إما استمرار توقيفه أو الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة».

### ٤- استعمال حروف وكلمات معينة بحذر

توجد حروف وكلمات قد يتداخل معناها لدرجة تؤدي إلى غموض مدلولها، لذا يجب استعمالها عند اللزوم، وبشكل يُراعى فيه الهدف من استعمالها، وذلك حتى لا تؤدي إلى غموض معنى الجملة القانونية، بدلا من توضيحها.

فيما يلي توضيح لمداول أبرز الحروف والكلمات التي يمكن أن يتداخل معناها:

(أ) «كل»، «أي».

«كل» حرف يُستعمل للدلالة على انسحاب الحكم القانوني على جميع ما يرد بعد هذا الحرف.

«أي» حرف يُستعمل للدلالة على انسحاب الحكم القانوني على جزء من مجموعة وبشكل عشوائي.

أمثلة:

\* يمكن استعمال حرف «كل» كالتالي: «يُعاقب بالحبس من شهر حتى ستة أشهر كل من:

١- استعمل شهادة حسن أخلاق صادرة لغيره بقصد الحصول على عمل، أو

٢- صدرت له شهادة حسن أخلاق وأعطاه أو باعها أو أعارها لشخص آخر كي يستعملها بقصد الحصول على عمل».

\* يمكن استعمال حرف «أي» كالتالي: «إذا أخل أي طرف بالتزامه العقدي، فيكون ملزماً بتعويض الطرف الآخر».

(ب) «و»، «أو»

يجب الحرص عند استعمال هذين الحرفين، خاصة عند لزوم استعمالهما في موضع متقارب، فكل منهما يقود لمعنى يختلف عن الآخر، فالحرف «و» يُستعمل للدلالة على الجمع بين عدة مسائل، في حين أن الحرف «أو» يُستعمل للفصل بين عدة مسائل على سبيل التخيير بينها. بالتالي لا يجوز بأي حال من الأحوال الجمع بين هذين الحرفين بكتابتهما (و/أو)، لأن هذا الأسلوب سيؤدي إلى الغموض.

أمثلة:

\* مثال يجدر تجنب اتباع نهجه:

«يجوز للمجلس القضائي أن يأذن للنائب العام بتوقيف القاضي و/أو كف يد القاضي عن مباشرة أعمال الوظيفة».

\* مثال على التزيد في استعمال حرف «أو» بين الفقرات:

«يعتبر متشرداً كل من انطبقت عليه إحدى الحالات التالية:

١- إذا كان تحت عناية والد أو وصي غير لائق للعناية به بسبب إدمانه السكر، أو  
٢- إذا كان يستجدي بأية وسيلة من الوسائل، أو ...»  
ذكر عبارة «من انطبقت عليه إحدى الحالات التالية» في مستهل هذه المادة يغني عن استعمال حرف «أو» بين الفقرات.

(ج) «يجب»، «يجوز»

«يجب» تُستعمل لفرض التزام بشكل أمر.  
«يجوز» تُستعمل للدلالة على الإباحة وعلى إمكانية الاختيار بين عدة مسائل، وتبرز أهمية استعمال كلمة يجوز عندما يمنح الحكم القانوني شخصاً ما صلاحيات معينة يكون له خيار ممارستها.

أمثلة:

\* المادة (٢١) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر:  
«يجب على حامل رخصة الاتجار بالأسلحة النارية والذخائر أن يقيد ما يودع في مستودعه أو يخرج منه من الأسلحة النارية والذخيرة في سجل خاص يحفظ لهذه الغاية...»  
\* المادة (٨) من قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٩ بشأن المصادر الطبيعية:  
«يجوز لكل شخص طبيعي أو اعتباري الكشف عن المصادر الطبيعية...»  
\* المادة (٥٦) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية:  
«يجوز لسلطة النقد أن تشتري أو تبيع أو تحسم أو تعيد الحسم للمصارف...»

٥- استعمال علامات الترقيم النحوية بشكل مناسب

كان، قديماً، استعمال علامات الترقيم النحوية في الجملة القانونية محدوداً جداً، ويقتصر على استعمال النقطة (.) في آخر الجملة فقط. ويتطور قواعد الصياغة التشريعية، من زاوية ازدياد الاهتمام بكيفية تسهيل توصيل التشريع إلى مستعمليه، أصبحت علامات الترقيم النحوية تستعمل كأدوات مساعدة لبناء الجملة القانونية بشكل يسهل على مستعملي التشريع استيعاب هذه الجملة.

والقاعدة العامة التي يجب وضعها بعين الاعتبار عند استعمال علامات الترقيم النحوية، هي أن هذه العلامات ما هي إلا أدوات مساعدة، الهدف من استعمالها التبسيط من أجل التوضيح، بالتالي يجب الحرص على استعمالها حسب التركيب النحوي للحكم القانوني،



ويجب الثبات في أسلوب استعمالها في مختلف أنحاء التشريع. وفيما يلي أبرز علامات الترقيم التي تسهل استيعاب الجملة القانونية وأهم استعمالاتها:

(أ) النقطة ( . )

توضع النقطة في نهاية الجملة تامة المعنى.

مثال:

المادة (٢) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر:  
«يحظر بغير ترخيص من وزارة الداخلية اقتناء وحمل الأسلحة النارية المبينة بالجدول رقم (١) وبالقسم الأول من الجدول رقم (٢) الملحق بهذا القانون».

(ب) الفاصلة ( ، )

\* تستعمل لإحداث وقفات بسيطة داخل الجملة القانونية لتسهيل على القارئ فهم المقصود بهذه الجملة، كما تستعمل عند كتابة جملة معترضة.

\* تجنب استعمال الفاصلة مع الحرف «و» أو كبديل عنه، ومع الحرف «أو» أو كبديل عنه.

أمثلة:

\* مثال يجدر اتباع نهجه:

المادة (٥٩/ب) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية:  
«على سلطة النقد خلال مدة التسهيلات المشار إليها في المادتين (٥٧) و (٥٨) ... أن تمارس رقابة خاصة على المصرف الممنوح له هذه التسهيلات، ولها في سبيل ذلك أن تتخذ جميع التدابير المسموح بها قانوناً».

\* مثال يجدر تجنب اتباع نهجه:

«يصدر رئيس السلطة الوطنية بناءً على اقتراح رئيس الهيئة لائحة تنظم شؤون الموظفين في الوظائف الرقابية من حيث التعيين، النقل، التدريب، الترقيات، الرواتب، وإنهاء الخدمة وأحكام التأديب وغيرها».

من الأفضل كتابة هذه المادة كالتالي:

«يصدر رئيس السلطة الوطنية بناءً على اقتراح رئيس الهيئة لائحة تنظم شؤون الموظفين في الوظائف الرقابية من حيث التعيين والنقل والتدريب والترقيات والرواتب وإنهاء الخدمة وأحكام التأديب وغيرها».

ج) الشولتان ( القوسان المزدوجان ) ( «...» )  
\* تستعمل هذه العلامة عند تعريف كلمة أو عبارة في مادة في التشريع لم يرد لها تعريف في مادة التعاريف لعدم تكرار استعمالها.

مثال:

\* المادة (٣/٨٦) من قانون الشركات رقم (١٨) لسنة ١٩٢٩:  
«إذا أرادت الشركة استئجار عقار تريد امتلاكه فتسري هذه المادة كأن لفظه «بائع» تشمل المؤجر ولفظة «الثمن» تشمل بدل الإيجار وعبارة «المشتري الفرعي» تشمل «المستأجر الفرعي»».

\* تستعمل هذه العلامة في التشريعات المعدلة لتحديد الكلمة أو العبارة التي تم حذفها من المادة الأصلية أو إضافتها إليها.

أمثلة :

\* مثال يجدر اتباع نهجه:  
المادة (٢) من قانون صلاحية محاكم الصلح (المعدل) (نمرة ٢) رقم (٣١) لسنة ١٩٤٦:  
«تعديل الفقرة (ب) من المادة الثالثة من القانون (بصيغتها المعدلة في المادة الثانية من قانون صلاحية محاكم الصلح (المعدل) لسنة ١٩٤٦)، وذلك بحذف عبارة «الدعاوى المتعلقة بالأموال غير المنقولة التي ينطبق عليها قانون محاكم الأراضي»... والاستعاضة عنها بعبارة «الدعاوى المتعلقة بالأموال غير المنقولة التي تنطبق عليها أحكام قانون محاكم الأراضي أو أي قانون آخر يخول صلاحية لمحاكم الأراضي»».

\* مثال يجدر تجنب اتباع نهجه:  
المادة (٩) من تعليمات استثمار المؤسسات الفندقية ومراقبتها المعدل لسنة ١٩٥٩:  
«تعديل عبارة (لوزير الاقتصاد) أينما وجدت في القرار رقم (٣) لسنة ١٩٥٣ بعبارة (رئيس التوجيه الوطني)».

من الأوضح الكتابة كما يلي:  
«تحذف عبارة «لوزير الاقتصاد» أينما وردت في القرار رقم (٣) لسنة ١٩٥٣ وتُستبدل بعبارة «رئيس التوجيه الوطني»».

د) النقطتان العموديتان ( : )  
\* تستعمل بعد صيغة الإصدار في الديباجة.

مثال:

\* صيغة الإصدار في قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٧ بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية:  
«..... أصدرنا القانون الآتي:»

\* تستعمل لغاية التقديم لما يعرضه الحكم القانوني.

أمثلة :

\* المادة (١) من قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية:  
«في تطبيق أحكام هذا القانون يكون للكلمات والعبارات التالية المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك:.....»

أوضح من

المادة (١) من قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٧ بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية التي لم تستعمل فيها النقطتان بعد انتهاء صيغة التقديم، بل استعملت النقطة لتوحي للقارئ أن المعنى قد تم مع أنه لم يتم.  
«يكون للألفاظ والعبارات التالية الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك.»

\* تجنب عادة إقران النقطتين العموديتين بشرطة ( :- )، فاستعمال الشرطة لا يضيف شيئاً جديداً على دلالة النقطتين.

مثال:

صيغة الإصدار في قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية:  
أصدرنا القانون التالي:- «  
يعتبر استعمال الشرطة بعد النقطتين من قبيل التزيد في هذا المثال، لأن استعمالها لا يضيف شيئاً جديداً على دلالة النقطتين.

هـ) الأقواس ( )

الاستعمال الشائع والمفيد للأقواس في التشريع يكون لوضع الأعداد داخلها بشكل عام

وللدلالة على ترقيم المواد وأجزائها، بما في ذلك الإشارة من مادة إلى أخرى في التشريع (الإحالة). أما استعمال الأقواس لتوضيح معنى كلمة أو عبارة أو لوضع معلومات إضافية فهو غير محبذ في التشريع، وإذا لزم التوضيح أو إضافة معلومات فيمكن كتابتها دون أقواس.

أمثلة:

\* المادة (٩٧) من قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية: «كل من أدخل ... يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر أو بغرامة لا تقل عن (١٠٠٠) دينار ولا تزيد على (٢٠٠٠) دينار».

\* المادة (٢٤/ب) من قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية: «تنفيذاً لأحكام الفقرة «أ» ...»

من الأفضل كتابة هذه المادة كما يلي:

«تنفيذاً لأحكام الفقرة (أ) ...».

\* المادة (٢) من قانون صلاحية محاكم الصلح (المعدل) (نمرة ٢) رقم (٣١) لسنة ١٩٤٦:

«تعديل الفقرة (ب) من المادة الثالثة من القانون الأصلي ( بصيغتها المعدلة في المادة الثانية من قانون (...))، وذلك بحذف عبارة «...»...».

من الأفضل كتابة هذه المادة كما يلي:

«تعديل الفقرة (ب) من المادة الثالثة من القانون الأصلي بصيغتها المعدلة في المادة الثانية من قانون ... بحذف عبارة «...»...».

(و) تجنب استعمال علامات ترقيم معينة

توجد علامات ترقيم يوصى بتجنب استعمالها لأن وجودها في الجملة القانونية لا يساعد في توضيح المعنى بل وقد يثير الغموض مثل: الفاصلة المنقوطة ( : ) والشرطتان ( - - ) والعلامة الدالة على الاستفهام ( ؟ ) والعلامة الدالة على التعجب ( ! ) .

(٤) اعتبارات الوضوح عند الإشارة إلى التواريخ

من المفضل اتباع أسلوب موحد عند الإشارة إلى التواريخ، سواء في التشريع الواحد أو في التشريعات جميعها. كما أنه من المفضل أن يُشار إلى التاريخ بأسلوب بسيط ومحدد، فالبساطة والتحديد هما مفتاحا الوضوح. والوضوح عند الإشارة إلى التواريخ يتطلب مراعاة ما يلي:

١- عند الإشارة إلى التواريخ من خلال جملة قانونية، فمن المفضل كتابة اليوم والسنة بالأرقام، والشهر بالكلمات. السبب في التركيز على كتابة اليوم والسنة بالأرقام يكمن في جاذبية الأرقام للنظر أكثر من الكلمات، مما يسهل توصيلها للقارئ، والسبب في كتابة الشهر بالكلمات هو لإضفاء نوع من الأناقة على الجملة القانونية.

مثال:

الإشارة إلى التاريخ في الجملة التالية:  
 «تبدأ عطلة المحاكم في ٢٠ تموز ١٩٩٩ وتنتهي في ١ أيلول ١٩٩٩».  
 أوضح من الإشارة إلى التاريخ في الجملة التالية:  
 «تبدأ عطلة المحاكم في اليوم العشرين من شهر تموز من عام ألف وتسعمائة وتسعة وتسعون، وتنتهي في اليوم الأول من شهر أيلول من عام ألف وتسعمائة وتسعة وتسعون».

٢- عند الإشارة إلى التواريخ بشكل متكرر في التشريع، مثل القوائم التي تتضمن تواريخ متعددة، فمن المفضل أن يُكتب اليوم والشهر والسنة بالأرقام.

مثال:

أن يشار للتواريخ عند تكرار استعمالها، خاصة في القوائم المدرجة في جداول خاصة كما يلي:  
 ١٩٩٩/١١/٥

#### (٥) اعتبارات الوضوح عند الإشارة إلى الأعداد

تعتبر الإشارة إلى الأعداد بالأرقام بدلا من الكلمات وسيلة فعالة لإيجاز الجملة القانونية، ومن ثم تبسيطها لتسهيل استيعابها. لكن هذا لا يعني حظر التعبير عن الأعداد بالكلمات في التشريع، إذ توجد حالات يمكن التعبير فيها عن الأعداد بالكلمات دون الإخلال بالوضوح في التعبير.

القاعدة اللزوم تذكرها دائما هي: عند اتباع أسلوب تعبير معين عن الأعداد، يجب الالتزام به في التشريع ذاته وفي جميع التشريعات الأخرى. وفيما يلي أسلوب من المفضل اتباعه والثبات عليه عند كتابة الأعداد:

١- تُكتب الأعداد البسيطة (٢-٩) بالكلمات، لأنها لا تحتاج لاستعمال عدد كبير من الكلمات، بالتالي لا تحد من الإيجاز، كما أنه يسهل استيعابها بسهولة. على أنه يلزم في هذه الحالة مراعاة القواعد النحوية في اختلاف جنس المعدود عن العدد، بحيث يتوافق

جنس المعدود مع العدد في الرقمين ( ١ و ٢ )، ويختلف جنس المعدود عن العدد في الأرقام (٢-٩).

\* يُستثنى من هذه الحالة، عندما تستعمل الأعداد في التشريع بطريقة إحصائية، بحيث يلزم كتابتها في قوائم أو جداول معينة. ففي مثل هذه الحالة تُكتب الأعداد البسيطة بالأرقام وليس بالكلمات.

أمثلة:

- \* «يُعاقب بالحبس سنة واحدة كل من أقدم على ....».
- \* «يُعاقب بالحبس خمس سنوات كل من ارتكب .....
- \* «يوقف المتهم لمدة خمسة أيام في حالة .....

٢- تُكتب الأعداد المركبة بالأرقام لأن التعبير عنها يحتاج لاستعمال عدد كبير من الكلمات تأخذ حيزاً كبيراً من الجملة القانونية، بالتالي يصعب تحقيق الإيجاز. بالإضافة إلى صعوبة استيعاب الأعداد الكبيرة بسهولة عندما تُكتب بالكلمات. وعند كتابة الأعداد يلزم مراعاة ما يلي:

(أ) كتابة الأعداد في جميع أنحاء التشريع بالأرقام الهندية ( ١ ، ٢ ، ٣ ، ..... ٢٧ ، ٢٨ ، .....).

مثال:

#### مادة (٢٥)

«يكون الحد الأدنى لرأس مال الشركة المساهمة العامة المحدودة ( ٥٠٠.٠٠٠ ) .....

(ب) فرز منازل الأعداد الكبيرة بفواصل.

مثال:

\* مثال يجدر اتباع نهجه:

«يكون الحد الأدنى لرأس مال الشركة المساهمة العامة المحدودة ( ٥٠٠.٠٠٠ ) .....

\* مثال يجدر تجنب اتباع نهجه:

«يكون الحد الأدنى لرأس مال الشركة المساهمة العامة المحدودة ( ٥٠٠.٠٠٠ ) .....

ج) تجنب التعبير عن الأعداد بالأرقام والكلمات معا.

أمثلة:

**\* أمثلة يجدر تجنب اتباع نهجها:**  
 المادة (٢٥) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر، فقد كتبت الأرقام الواردة في الفقرات ١. ٢. ٣. ٤. ٥ بالأعداد والكلمات معا، مثل:  
 ١- «... وبغرامة مالية مقدارها (٣٠٠ ثلاثمائة دينار أردني...)».  
 ٢- «... وبغرامة مالية مقدارها (٥٠٠ خمسمائة دينار أردني...)».  
**\* المادة (٢٥/ب) من قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين:**  
 «تصدر الهيئة الموافقة على الاستثمار حال انتهاء مدة الثلاثين (٣٠) يوماً المخصصة...».

د) وضع العدد داخل قوسين لإبرازه بشكل واضح.

أمثلة:

**\* مثال يجدر اتباع نهجه (من ناحية وضع العدد داخل أقواس):**  
 المادة (٤٢/ب) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية:  
 «... يُعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر وبغرامة لا تتجاوز (٢٥٠.٠٠٠) دولار أمريكي...».  
**\* مثال يجدر تجنب اتباع نهجه (من ناحية كتابة العدد دون أقواس):**  
 المادة (٢/٥) من قرار وزير الإسكان رقم (١) لسنة ١٩٩٧ بشأن تنظيم الانتفاع بالوحدات العقارية التي تحصل عليها وزارة الإسكان:  
 «... ألا يقل دخله ودخل زوجته الشهري عن ٥٠٠ (خمسمائة دولار أمريكي)، أو ما يعادلها ولا يزيد عن ١٥٠٠ دولار أمريكي (ألف وخمسمائة دولار أمريكي)».

هـ) إذا لزم استعمال عبارات تتعلق بالعدد بشكل مباشر، وغالباً ما يُحتاج إلى ذلك، كالعبارات الدالة على نوع عملة أو وحدة قياس، فمن المفضل إدراج مثل هذه العبارات خارج القوس الدال على العدد وليس داخله.

أمثلة:

**\* مثال يجدر اتباع نهجه (من ناحية موقع العبارة المتعلقة بالعدد):**  
 المادة (٤٢/ب) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية:

«... يُعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر وبغرامة لا تتجاوز (٢٥٠.٠٠٠) دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة...»  
\* مثال يجدر تجنب اتباع نهجه (من ناحية موقع العبارة المتعلقة):  
المادة (٤/٢٥) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر:  
«... وبغرامة مالية مقدارها (١٠٠٠) ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً) أو بإحدى...».

### (٦) اعتبارات الوضوح عند الإشارة إلى العملات والمقاييس

تعتبر الإشارة إلى العملات والمقاييس من المسائل الدقيقة التي يلزم توضيح التعبير عنها والثبات على استعمال اصطلاحاتها، سواء في التشريع الواحد أو في جميع التشريعات. وفيما يلي اعتبارات الوضوح في التعبير عند الإشارة إلى العملات والمقاييس:

#### ١- اعتبارات الوضوح عند الإشارة إلى العملات

أ) توحيد الإشارة إلى العملات في التشريع الواحد وفي جميع التشريعات. فالإشارة المتباينة إلى عملات متنوعة، دون مبرر، تبعد الوضوح عن الجملة القانونية. وحقيقة غياب عملة وطنية في فلسطين، ووجود أكثر من عملة متداولة لا يعني بالضرورة عدم الثبات في الإشارة إلى عملة واحدة، لا سيما أن إدراج عبارة «أو ما يعادلها من العملات المتداولة قانوناً» بعد الإشارة لعملة معينة توضح إمكانية التعامل بعملات أخرى.

مثلة:

\* المادة (٤٢/ب) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية:  
«..... يُعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر وبغرامة لا تتجاوز (٢٥٠.٠٠٠) دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة أو...»  
\* المادة (٥/٢٥) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر:  
«... وبغرامة مالية مقدارها (٥٠٠٠) خمس آلاف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً)....».

١. من المفضل الدلالة على نوع العملة المستعملة بالكلمات وليس بالرموز، وذلك منعاً لأي تباس قد يحصل بسبب ذلك. كما يلزم تجنب كتابة رمز وكلمة معاً للدلالة على نوع عملة.



أمثلة:

**\* مثال يجدر اتباع نهجه فيما يتعلق بالإشارة للعملة بالكلمات وليس بالرموز (نوع العملة المستخدمة ليس ذا اعتبار بهذا المثل):**  
المادة (٤٢/ب) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية:  
«... وبغرامة لا تتجاوز (٢٥٠.٠٠٠) دولار أمريكي....»

**\* مثال يجدر تجنب اتباع نهجه فيما يتعلق بالإشارة للعملة بالكلمات وليس بالرموز (نوع العملة ليس ذا اعتبار بهذا المثل):**  
المادة (٢٦) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر:  
«... وبغرامة مالية لا تزيد عن (٥٠٠) د خمسمائة دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً)....»

(ج) عند إدراج عبارة «أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً» بعد نوع العملة المستعملة، يجب الثبات في استعمال الكلمات اللزوم إيرادها في هذه العبارة.

مثال مع تعليق:

كلمة «قانوناً» استعملت في العبارة «أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً» في المواد (٢٥ و ٢٦) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر. لكنها لم تُستعمل في العبارة «أو ما يعادلها بالعملة المتداولة» التي وردت في المادة (٤٢/ب) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية.

عدم الثبات في استعمال أو عدم استعمال كلمة «قانوناً» في العبارتين قد يؤدي لغموض الحكم القانوني، وتفسيره بشكل مختلف.

## ٢- اعتبارات الوضوح عند الإشارة إلى المقاييس

(أ) من المسائل الدقيقة الواجب مراعاتها عند صياغة مسائل لها علاقة بالمقاييس (الأوزان والمسافات والمساحات...)، توحيد وحدات القياس المستعملة في كل مسألة والثبات على استعمالها.

(ب) من المفضل اختيار وحدات قياس مألوفة، والثبات على استعمالها للدلالة على ذات المقياس.

أمثلة:

من أمثلة وحدات القياس المألوفة:  
\* وحدة قياس المسافات بالمتر ومضاعفاته وأجزائه.  
\* وحدة قياس الأوزان بالغرام ومضاعفاته وأجزائه.  
\* وحدة قياس المساحة بالمتر المربع، والدونم.

### (٧) اعتبارات الوضوح في المسائل المتعلقة بالمدد الزمنية

من المسائل الهامة الواجب الحرص على وضوحها المسائل المتعلقة بتحديد المدد الزمنية. ويعتبر تحديد المدد الزمنية بالأيام، بشكل عام، أوضح من تحديده بالأشهر، على اعتبار أن أيام الأشهر تختلف من شهر إلى آخر. وعند تحديد المدد الزمنية يلزم توضيح بداية ونهاية المدة وكيفية احتساب يوم العطلة الأسبوعية والعطل الأخرى (الأعياد والمناسبات الرسمية) خاصة إذا جاءت هذه العطل في آخر أيام المدة.

أمثلة:

\* المادة (٢٠٧) من قانون أصول المحاكمات الحقوقية رقم (٤٢) لسنة ١٩٥٢ ورد فيها:  
«مدة الاستئناف ثلاثون يوماً تبتدئ من تاريخ تفهيم الحكم للمستأنف إذا كان وجاهياً وإلا فمن تاريخ تبليغه ويجوز استئناف الحكم الغيابي قبل تبليغه.»  
\* المادة (٢٦٧) من قانون أصول المحاكمات الحقوقية رقم (٤٢) لسنة ١٩٥٢ ورد فيها:  
«لدى حساب الزمن إيفاءً للغايات المقصودة من هذا القانون تتبع القاعدة التالية:  
١- أن المدة المشار إليها بعدد من الأيام ابتداءً من وقوع حادثة أو القيام بعمل أو شيء أو فيما يتعلق بمهل الاعتراض والاستئناف والتميز وتقديم اللوائح تعتبر غير شاملة لليوم الذي وقعت فيه الحادثة أو جرى فيه ذلك العمل أو الشيء.  
٢- لا تحسب أيام العطل الرسمية من المدة المقررة إذا جاءت في نهاية المدة....»

### (٨) اعتبارات الوضوح في المسائل المتعلقة بالتأنيث والتذكير

١- استعمال صيغة المذكر بشكل عام  
على الرغم من إمكانية التعبير عن الجمل القانونية بصيغتي المؤنث والمذكر، إلا أن اتباع هذا

الأسلوب قد يخل بأناقة التشريع من جانب، ومن جانب آخر قد يخل في وضوح الحكم القانوني ذاته، فالقارئ المتنقل بين عدة كلمات تحمل معنى واحد لكنها كررت لغايات التأكيد والتذكير سيصعب عليه فهم مضمون الحكم القانوني والهدف منه. لهذا من المفضل كتابة الجمل في الأحكام القانونية بصيغة المذكر، وتنسحب هذه الأحكام على الإناث.

أمثلة:

\* المادة (٤) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر:  
«بقرار من الوزير يجوز تعديل الجداول الملحقة...»  
صيغة المذكر التي وردت فيها كلمة «الوزير» تنسحب على الأنثى فيما لو تولت المنصب الوزاري المعين، ولا داعي للكتابة «الوزير/الوزيرة» أو «الوزير أو الوزيرة» للدلالة على انسحاب الحكم على الإناث.  
\* المادة (٨٩) من قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون الخدمة المدنية:  
«للموظف الحق ولمرة واحدة طوال مدة خدمته في إجازة لأداء فريضة الحج براتب كامل لمدة ثلاثين يوماً»  
الحق في إجازة الحج في هذه المادة تتمتع به الموظفات حتى ولو لم تستعمل صيغة التانيث في كلمة موظف.

## ٢- استعمال صيغة المؤنث في حالات خاصة

إذا كان الحكم القانوني يتعلق بتنظيم مسألة تخص النساء على وجه التحديد، فيمكن في هذه الحالة استعمال صيغة التانيث في الجمل القانونية.

مثال:

المادة (٨٨) من قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون الخدمة المدنية:  
١- تمنح الموظفة الحامل إجازة براتب .....  
٢- للموظفة المرضعة الحق في .....

## ٣- تخصيص صيغة المذكر في حالات خاصة

إذا كان الحكم القانوني يتعلق بتنظيم مسألة تخص الذكور على وجه التحديد (تخرج الإناث عن إطارها) ، فيلزم في هذه الحالة التوضيح أن الحكم ينطبق على الذكور إما بتحديد انطباق الحكم على الذكور فقط، أو باستثناء الإناث من إطاره.

أمثلة:

\* «يجب على جميع العمال الذكور التواجد في ...».  
\* «يجب على العمال، باستثناء الإناث، التواجد في ...».

#### ٤- استعمال لغة محايدة قدر الإمكان

في العصر الحاضر أصبح التعبير عن المؤنث والمذكر في اللغة القانونية المكتوبة من المسائل التي تستدعي التنبه لها، فالكتابة بصيغة المذكر قد تثير جدلاً حول مجال تطبيق الحكم القانوني على الإناث. غير أن هذا الجدل يأخذ طابعاً اجتماعياً أكثر مما يأخذ طابعاً قانونياً، إذ من المتعارف عليه منذ القدم لدى مستعملي التشريع أن الحكم القانوني المتضمن جملاً مكتوبة بلغة تخاطب المذكر ينسحب تطبيقه على الإناث، بالتالي يصعب الاستنتاج أن مثل هذا الحكم قد يأخذ تفسيراً آخر، لكن حرصاً على منع الخوض في جدل قد يؤدي إلى تفسير مفاير للقصد من الحكم القانوني، يُفضل كتابة الجمل القانونية بصيغة محايدة قدر الإمكان. ويمكن الكتابة بصيغة محايدة بمراعاة ما يلي:

(أ) تجنب استعمال الضمائر قدر الإمكان، فهذا يساعد - إلى حد ما - على تخفيف صيغة المذكر التي تحتويها الجملة القانونية.

أمثلة:

\* الجملة «إذا استقال العامل من العمل بعد مرور ...».  
محايدة أكثر من الجملة «إذا استقال العامل من عمله بعد مرور ...».  
\* الجملتان «يجوز للوزير أن يوافق...» أو «يجوز للوزير إعطاء الموافقة ...»  
محايدتان أكثر من الجملة «يجوز للوزير أن يُعطي موافقته ...».

(ب) تجنب استعمال اصطلاحات تدل على حصر نشاط أو عمل معين في الذكور.

أمثلة:

اصطلاحات يلزم اتباع نهجها	اصطلاحات يلزم تجنب نهجها
القضاة أو العاملون في سلك القضاء	* رجال القضاء
القانونيون أو العاملون في مجال القانون	* رجال القانون
العاملون في مجال الإطفاء	* رجال الإطفاء
الشخص العادي	* الرجل العادي



## الفصل الرابع

### صياغة تشريعات معينة وأحكام خاصة

على الرغم من عمومية نهج الصياغة المتضمن في هذا الدليل، إلا أنه توجد تشريعات معينة وأحكام قانونية لها اعتبارات خاصة في الصياغة تلزم مراعاتها، هي: التشريعات المعدلة، والتشريعات الثانوية، والأحكام الجزائية في التشريعات غير الجزائية. وفيما يلي توضيح لخصوصيات هذه التشريعات والأحكام.

#### الفرع الأول

#### خصوصيات صياغة التشريعات المعدلة

##### (١) عمليات التعديل وتفسير اصطلاحاتها

###### ١- عمليات التعديل

يُحدث التشريع المعدل تغييراً على محتويات تشريع نافذ باتباع واحدة أو أكثر من العمليات التالية:

- أ) الاستغناء عن محتويات في تشريع نافذ.
- ب) الاستغناء عن محتويات في تشريع نافذ وإحلال أخرى محلها.
- ج) إضافة محتويات جديدة إلى تشريع نافذ.

###### ٢- تفسير اصطلاحات عمليات التعديل

من الضروري أن تستعمل الاصطلاحات التالية في التشريعات المعدلة للتعبير عن المعنى المدرج لها أدناه بثبات:

أ) إلغاء: اصطلاح يُستعمل للتعبير عن الاستغناء عن محتويات متميزة في التشريع

الأصلي، وتحديدأ عند إلغاء قسم بأكمله (كتاب، باب، فصل) وعند إلغاء مادة كاملة. ويجب الثبات على استعمال هذا الاصطلاح مع إمكانية تغيير صيغته حسب الصيغة المناسبة له في الجملة (إلغاء/ تُلغى/ يُلغى).

ب) حذف: اصطلاح يُستعمل للدلالة على الاستغناء عن محتويات في مادة في التشريع الأصلي، وتحديدأ عند حذف فقرة أو بند أو عبارة أو كلمة.

أمثلة :

- \* مثال يجدر اتباع نهجه للتعبير عند الاستغناء عن مادة في التشريع الأصلي:  
المادة (٧) من قانون مؤقت معدّل لقانون استقلال القضاء رقم (١٦) لسنة ١٩٦٥:  
«تُلغى المادة ٢٣ من القانون الأصلي...».
- \* مثال يجدر تجنب اتباع نهجه عند الاستغناء عن مادة في التشريع الأصلي:  
المادة (٣) من قانون المسجلين (المعدّل) رقم (٢٠) لسنة ١٩٤٣:  
«تحذف المادة الثالثة من القانون الأصلي...».
- \* مثال يجدر اتباع نهجه عند تعديل فقرة في مادة في التشريع الأصلي:  
المادة (٣) من قانون صلاحية محاكم الصلح (المعدّل) رقم (١٣) لسنة ١٩٤٢:  
«تعديل المادة الحادية عشرة من القانون الأصلي بحذف الفقرة (٧) منها».
- \* مثال يجدر تجنب اتباع نهجه عند تعديل فقرة في مادة في التشريع الأصلي:  
المادة (٣) من قانون مؤقت معدّل لقانون استقلال القضاء رقم (١٦) لسنة ١٩٦٥:  
«تُلغى الفقرة الرابعة من المادة الثالثة من القانون الأصلي...».

ج) استبدال / يُستبدل / تُستبدل: اصطلاح يُستعمل للتعبير عن إحلال محتويات في التشريع المعدّل (مثل فصل، أو مادة، أو عبارة، أو كلمة) محل أخرى تم إلغاؤها من التشريع الأصلي.

مثال:

مادة (٠٠)

تُلغى المادة (٢) من القانون الأصلي وتُستبدل ب.....

د) إضافة / يُضاف / تُضاف: تستعمل للدلالة على إضافة محتويات جديدة على التشريع الأصلي لم تكن موجودة فيه من قبل (مثل إضافة فصل، أو مادة، أو عبارة، أو كلمة).

أمثلة:

\* المادة (٤) من قانون صلاحية محاكم الصلح (المعدل) رقم (١٣) لسنة ١٩٤٢:  
«تضاف المادة التالية إلى القانون الأصلي كماهية ٢٩:.....»  
\* المادة (٢) من قانون معدل لقانون استقلال القضاء رقم (٢) لسنة ١٩٦٤:  
«تعدل المادة الثالثة من القانون الأصلي بإضافة الفقرة الجديدة التالية إليها بعد  
الفقرة (٣) مباشرة ...».

## (٢) حدود اللجوء إلى التشريعات المعدلة

مع أن الحاجة إلى تطوير وملاءمة التشريعات النافذة مع الظروف الجديدة تبرز ضرورة اللجوء إلى التشريعات المعدلة، إلا أن اللجوء إلى التشريعات المعدلة له حدود، فهو يجب أن يتم بمعقولية سواء من ناحية حجم التعديلات اللازم إجرائها على التشريع أو من ناحية عدد التشريعات المعدلة التي سبق وأن أصدرت بخصوص هذا التشريع، وهنا يلزم الأخذ بعين الاعتبار الحالات التالية:

### ١ - حالة التعديل المكثف

إذا كان تطوير وملاءمة تشريع ما مع الظروف الجديدة يلزمه إحداث تعديل مكثف عليه، كأن يلزم تعديل معظم مواده أو تعديل معظم أجزاء مواده، فيكون من الأفضل إلغاء التشريع بالكامل وإحلال آخر جديد محله، فالإلغاء في مثل هذه الحالة يكون مفيداً أكثر من مجرد التعديل، خاصة من ناحية تسهيل توصيل التشريع إلى مستعمليه.

### ٢- حالة تعدد التعديلات

إذا كان التشريع قد تم تعديله بموجب تشريعات معدلة متعددة في أوقات مختلفة، فليس من المعقول أن يُضاف إلى هذه التعديلات تشريعات معدلة أخرى، إذ ستتراكم التشريعات وتتشابك (كنسيج العنكبوت)، وبالتالي تزداد احتمالات الخطأ في الصياغة، وينتفي وضوح التشريع، فيصعب على مستعمليه استيعابه. لذا عند وجود مثل هذه الحالة من المفضل إلغاء التشريع وتعديلاته، وإحلال تشريع آخر محله يتم فيه دمج كافة التعديلات.

## (٣) العنوان

### ١- عناصر العنوان

عنوان التشريع المعدل يشابه عنوان التشريع الأصلي، ويتضمن العناصر التالية:  
أ) لفظ يدل على نوع التشريع (قانون، لائحة تنفيذية، ...).



ب) لفظ يدل على أن التشريع (معدّل). وإذا صدر أكثر من تشريع معدّل لتشريع أصلي أكثر من مرة، يُضاف إلى جانب لفظ (المعدّل) رقم متسلسل يدل على رقم التعديل الذي جرى على القانون الأصلي بالنسبة للتعديلات السابقة جميعها حتى ولو تم التعديل خلال سنوات متعاقبة.

ج) رقم متسلسل يدل على رقم التشريع المعدّل بالنسبة إلى التشريعات من ذات النوع والمنشورة رسمياً في السنة الميلادية الواحدة.

د) السنة الميلادية التي سينشر فيها التشريع المعدّل.

هـ) عنوان التشريع الأصلي بما في ذلك رقمه وسنة إصداره.

## ٢- شكل العنوان

أ) يُكتب اللفظ المبين لنوع التشريع المعدّل في البداية تليه كلمة «معدّل» ثم رقم التشريع المعدّل وسنة إصداره في سطر واحد، ويخط غامق وأكبر من الخط المستعمل في كتابة الأحكام. وإذا كان التشريع معدّلاً للتشريع الأصلي أكثر من مرة، يُكتب رقم التعديل بين قوسين ويوضع بعد كلمة «معدّل» مباشرة، ويكون رقم التعديل متسلسلاً بالنسبة للتعديلات السابقة دون ارتباط بالسنة.

ب) يُكتب عنوان التشريع الأصلي أسفل السطر السابق، ويخط غامق وأصغر من الخط المستعمل في كتابة الأحكام.

ج) يوضع السطران في وسط الصفحة.

مثال على عنوان تشريع معدّل للمرة الأولى:

على فرّص أن عنوان التشريع الأصلي
<b>قانون تشكيل المحاكم النظامية</b>
رقم (...) لسنة ١٩٩٩
فيكون عنوان التشريع المعدّل له كالتالي:
<b>قانون معدّل رقم (..) لسنة ٢٠٠٠</b>
<b>لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (..) لسنة ١٩٩٩</b>

أمثلة على عنوان تشريع معدّل بعد المرة الأولى:

إذا تم تعديل القانون الأصلي (قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (..) لسنة ١٩٩٩) أكثر من مرة في سنة ٢٠٠٠، فيكتب عنوان التشريع المعدّل بعد المرة الأولى (على فرض التعديل للمرة الثانية) كالتالي:

**قانون معدّل (٢) رقم (..) لسنة ٢٠٠٠**

**لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (..) لسنة ١٩٩٩**

وعلى فرض وجود تعديل ثالث في سنة ٢٠٠٠ على التشريع الأصلي ذاته، فيكون العنوان كالتالي:

**قانون معدّل (٣) رقم (..) لسنة ٢٠٠٠**

**لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (..) لسنة ١٩٩٩**

وعلى فرض تعديل القانون الأصلي للمرة الرابعة ولكن في سنة ٢٠٠١، فيكون رقم التعديل متسلسلا بالنسبة إلى أرقام التعديلات التي تمت في السنوات السابقة كالتالي:

**قانون معدّل (٤) رقم (..) لسنة ٢٠٠١**

**لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (..) لسنة ١٩٩٩**

**(٤) نطاق التعديل في المادة المعدّلة**

١- الأصل أن ينحصر إطار المادة المعدّلة في إطار تعديل مادة واحدة في التشريع الأصلي، فهذا يسهل على القارئ استيعاب التعديلات، ويسهل على الجهة التشريعية عملية التصويت على مواد القانون المعدّل. بالتالي لا يجوز تعديل عدة مواد في القانون الأصلي في مادة واحدة في القانون المعدّل، لكن، ولغايات الإيجاز الواضح، يجوز أن تشمل المادة المعدّلة تعديل لعدة مواد في التشريع الأصلي، وذلك في حالة أن يكون التعديل لا يؤدي إلى اللبس، كأن يتعلق بالإلغاء فقط، أو إلغاء عدد من المواد وإحلال مادة واحدة محلها. أما إذا كان التعديل يتعلق بإلغاء عدة مواد وإحلال أخرى محل كل واحدة منها، فلا يُحبذ في هذه الحالة الجمع في التعديل.

أمثلة:

**\* أمثلة يمكن اتباع نهجها:**

– المادة (٤) من قانون معدل لقانون استقلال القضاء رقم (٢٢) لسنة ١٩٥٦:  
 «تُلغى المواد (٢٠. ٢١. ٢٢) من القانون الأصلي.»  
 – «تُلغى المواد (١٥ . ١٦ . ١٧) من القانون الأصلي وتستبدل بالمادة ...»  
**\* مثال يجب تجنب اتباع نهجه:**  
 تلغى المواد (٢٠. ٢١. ٢٢) من القانون الأصلي وتستبدل المادة (٢٠) بالمادة ...  
 وتستبدل المادة (٢١) بالمادة ... وتستبدل المادة (٢٢) بالمادة....

٢- يجوز أن تتضمن المادة المعدلة عدة تعديلات في مادة واحدة في التشريع الأصلي.

مثال:

مادة (٠٠)

«تُعدل المادة (٦) من القانون الأصلي كما يلي:

١- في الفقرة (٢) تُحذف عبارة «.....»  
 ٢- في الفقرة (٣) يُعدل البند (د) بحذف كلمة « ... » من بداية الجملة وإضافة كلمة « ... » في نهاية الجملة.

## (٥) الإشارة إلى التشريع الأصلي والتعديلات السابقة

### ١- الإشارة إلى التشريع الأصلي

مع أن التشريع المعدل يعتبر متميزاً (كتشريع) عن التشريع الأصلي، إلا أنهما يجب أن يُفسرا كوحدة واحدة مترابطة وثيقة الصلة مع بعضها البعض، بحيث يُقرأ التشريع المعدل مع التشريع الأصلي كتشريع واحد. لذا من المهم أن يتضمن التشريع المعدل في مادته الأولى عبارة توضح العلاقة بين التشريعين مثل (يُقرأ هذا القانون مع قانون ... رقم (...)) لسنة ... الأصلي المشار إليه فيما يلي بالقانون الأصلي كقانون واحد). هذه الإشارة في كل تشريع معدل تجعل المقصود بالتشريع الأصلي هو وتعديلاته، على أساس أن كل تعديل تم عليه أصبح جزءاً منه.

أمثلة:

\* المادة (١) من قانون معدّل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (١٤) لسنة ١٩٦٢:  
«يسمى هذا القانون (قانون معدّل لقانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة ١٩٦٢)  
ويُقرأ مع قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه فيما يلي  
بالقانون الأصلي كقانون واحد...».

\* المادة (١) من قانون صلاحية محاكم الصلح (المعدّل) رقم (١٣) لسنة ١٩٤٢:  
«يُطلق على هذا القانون اسم قانون صلاحية محاكم الصلح (المعدّل) لسنة ١٩٤٢  
ويُقرأ مع قانون صلاحية محاكم الصلح لسنة ١٩٣٩ المشار إليه فيما يلي بالقانون  
الأصلي كقانون واحد.».

## ٢- الإشارة إلى التعديلات السابقة

الإشارة إلى أن التشريع المعدّل يُقرأ مع التشريع الأصلي كتشريع واحد تجعل الإشارة إلى التعديلات السابقة أمراً غير ضروري، إذ من البديهي عندما يتعلق التشريع المعدّل بمحتويات تشريع أصلي تم تعديلها بموجب تشريع معدّل سابق أن المقصود هو تعديل هذه المحتويات كما عدلت سابقاً. لكن في سبيل تنبيه قارئ التشريع المعدّل بوجود تعديل سابق يمكن أن يُشار إلى التعديلات السابقة، على أن تستعمل صيغة ثابتة للتعبير عن ذلك.

أمثلة:

\* المادة (٢) من قانون مؤقت معدّل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٣٧) لسنة ١٩٦٥:  
«تعديل المادة (٥) من القانون الأصلي حسبما عدلت بالقانون رقم (١٤) لسنة ١٩٦٢  
بالغاء...».

\* المادة (٢) من قانون صلاحية محاكم الصلح (المعدّل) (نمرة ٢) رقم (٣١) لسنة ١٩٤٦:  
«تعديل الفقرة (ب) من المادة الثالثة من القانون الأصلي (بصيغتها المعدّلة في المادة الثانية من قانون صلاحية محاكم الصلح (المعدّل) لسنة ١٩٤٦)، وذلك بحذف عبارة  
«.....».

## (٦) الإشارة إلى المحتويات الجاري تعديلها في القانون الأصلي

### ١- الإشارة إلى الأقسام، والمواد، وأجزاء المواد

يجب أن يُشار في كل مادة معدّلة إلى ما يجري تعديله في التشريع الأصلي، مع مراعاة الإشارة إلى المحتوى الجاري تعديله في مستهل المادة المعدّلة، والانتقال في الإشارة من المحتوى الرئيسي إلى الفرعي بالتسلسل، وهذا يعني:

أ) عند تعديل أقسام في التشريع الأصلي (كتاب أو باب أو فصل) يجب أن يُشار إلى القسم الجاري تعديله في بداية المادة المعدّلة وبشكل متسلسل من القسم الرئيسي إلى الفرعي، فهذا يسهل على القارئ تتبع الجزء المراد تعديله.

مثال:

\* «يُعدّل الباب الأول من القانون الأصلي بإلغاء الفصل الثالث واستبداله ب.....».

ب) يجب أن يُشار إلى المادة محل التعديل في التشريع الأصلي في أقرب موقع من بداية المادة المعدّلة، فهذا يجذب نظر القارئ مباشرة إلى المادة ذات العلاقة بالتعديل.

مثال:

### \* مثال يجدر اتباع نهجه:

المادة (٣) من قانون معدّل لقانون استقلال القضاء رقم (٢) لسنة ١٩٦٤ :  
«تلغى المادة (١٣) من القانون الأصلي ..».

### \* مثال يجدر تجنب اتباع نهجه

المادة (٢) من قانون معدّل لقانون استقلال القضاء رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٢ :  
«تستبدل عبارة (والمستشار الحقوقي ومفتش العدلية) الواردة في المادة الثانية من القانون الأصلي بعبارة (وقضاة التشريع)».  
من الأفضل صياغة هذه المادة كالتالي:  
«تعديل المادة (٢) من القانون الأصلي بحذف عبارة «...» واستبدالها بعبارة «...».

ج) إذا كان التعديل يتعلق بفقرة في مادة، فتجب الإشارة إلى المادة أولاً ثم إلى الفقرة، فهذا يسهل على القارئ عملية تتبع الفقرة التي يتعلق بها التعديل بالتسلسل.

مثال:

المادة (٥) من قانون مؤقت معدّل لقانون استقلال القضاء رقم (١٦) لسنة ١٩٦٥:  
«تضاف الفقرة (ج) إلى المادة (١٣) من القانون الأصلي.....»  
من الأفضل كتابتها كالتالي:  
«تعديل المادة (١٣) من القانون الأصلي بإضافة الفقرة (ج).....»

د- إذا كان التعديل يتعلق ببند في مادة، فتجب الإشارة إلى رقم المادة والفقرة أولاً، ثم إلى البند الجاري التعديل عليه، فهذا أيضاً يساعد القارئ على تتبع البند الذي يتعلق به التعديل بالتسلسل.

أمثلة:

\* مثال يجدر تجنب نهجه:  
المادة (٣) من قانون معدّل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٣:  
«يلغى البند ( أ ) من الفقرة الثانية من المادة العاشرة من القانون الأصلي...»  
\* مثال يجدر اتباع نهجه:  
«تعديل المادة (٢/١٠) من القانون الأصلي بحذف البند ( أ ) ...»

## ٢- الإشارة إلى الكلمات

إذا تعلق التعديل بكلمات أو عبارات معينة، فيلزم مراعاة ما يلي:  
(أ) إذا كان التعديل يتعلق بحذف عدد من الكلمات واستبدالها بأخرى، فمن الضروري كتابة الكلمات محل التعديل في المادة المعدّلة بشكل كامل مهما كان عددها كبيراً، فهذا هو الأسلوب الأفضل لتوضيح التعديل. بالتالي يجب تجنب الإشارة إلى الكلمات محل التعديل من خلال الإشارة إلى حدود موقعها في التشريع الأصلي.  
وتجدر الإشارة إلى أن الكلمات محل التعديل في التشريع الأصلي يجب أن تُكتب قبل الكلمات التي تعدلها.

أمثلة:

\* مثال يمكن اتباع نهجه (فيما يتعلق بهذا الموضوع):  
المادة (٢) من قانون مسجلي المحاكم (المعدّل) رقم (٦٥) لسنة ١٩٤٦:  
«تعديل الفقرة (٢) من المادة الثامنة من القانون الأصلي بحذف عبارة «لقاضيين أو

أكثر بالنظر في الطلب في غرفة القضاة... واستبدالها بعبارة «لقاض واحد أو أكثر أو لقضاة بالنظر في الطلب في غرفة القضاة».

\* أمثلة يجدر تجنب اتباع نهجها:

- «تُعدل المادة (٦) من القانون الأصلي بحذف الكلمات من «وعند غيابه» إلى نهاية المادة.

- «تُعدل المادة (٢٠) من القانون الأصلي بحذف الكلمات من «وعند غيابه» إلى «صادر بموجبه».

ب) إذا كان التعديل يتعلق بحذف كلمة/كلمات تكرر استعمالها في مادة في التشريع الأصلي، فتجوز الإشارة العامة إلى تعديلها مع التوضيح أن التعديل جار عليها أينما وردت في المادة.

أمثلة

\* «تُعدل المادة (٢٥) من القانون الأصلي بحذف كلمة «قاضيين» أينما وردت».

\* «تُعدل المادة (٢٧) من القانون الأصلي بحذف كلمة «قاضيين» أينما وردت واستبدالها بكلمة «قضاة».

ج) إذا كان التعديل يتعلق بحذف كلمة/كلمات في موقع معين من مادة تكرر فيها استعمال هذه الكلمة/الكلمات، فيلزم تحديد موقع الكلمة/الكلمات المراد حذفها من المادة إما بكتابة الكلمة التي تسبقها أو بتحديد ترتيب ظهورها في المادة. ولا يجوز بكل الأحوال تحديد الموقع بالنسبة إلى أرقام الأسطر.

أمثلة:

\* أمثلة يمكن اتباع نهجها:

- «تعدل المادة (٦) من القانون الأصلي بحذف عبارة «محكمة الصلح» في أول موقع وردت فيه».

- «تعدل المادة (٨) من القانون الأصلي بحذف كلمة «المحكمة» في آخر موقع وردت فيه».

- «تعدل المادة (٩) من القانون الأصلي بحذف كلمة «المحكمة» الواردة بعد كلمة «قاض».

**\* مثال يجب تجنب نهجه:**  
**«تعديل المادة (٢) من القانون الأصلي بحذف كلمة «المحكمة» الواردة في المنظر الثاني».**

## (٧) مجال إعادة ترقيم محتويات القانون الأصلي

### ١- القاعدة العامة

إذا تعلق التعديل بمحتويات متميزة في التشريع الأصلي (كتاب، باب، فصل، مادة) سواء بالإلغاء أو بالإضافة، فالقاعدة العامة أن لا يُعاد ترقيم محتويات التشريع الأصلي حسب التعديلات الجديدة التي طرأت عليها. فإعادة الترقيم تسبب مشاكل عديدة من الناحية العملية، خاصة في مجال تفسير الإحالات التي تمت من تشريعات أخرى إلى التشريع محل التعديل وفق ترقيم أقسامه الأصلي، بالتالي تغيير الترقيم سيؤدي إلى أن تحمل المادة المحال إليها رقماً غير ذلك الذي استعمل للدلالة عليها في التشريعات الأخرى.

مثال:

إذا كانت الإحالة في مادة في قانون تشجيع الاستثمار إلى المادة (٢٥) من قانون الشركات، وعند تعديل قانون الشركات بإضافة مادتين جديدتين عليه بعد المادة (٢٢) تم تعديل الترقيم فأصبحت المادة (٢٥) في القانون الأصلي (الشركات) تحمل رقم (٢٧)، مما يعني أن الإحالة في قانون تشجيع الاستثمار للمادة (٢٥) أصبحت غير مناسبة.

### ٢- أسلوب الترقيم عند التعديل بالإضافة

لا تظهر مشكلة الترقيم عند التعديل بالإلغاء، إذ تلغى المحتويات الجاري التعديل عليها دون أن يتأثر ترقيم التشريع الأصلي. لكن تظهر المشكلة عند التعديل بالإضافة، فهذا النوع من التعديل يوجد محتويات جديدة لم تكن موجودة في التشريع الأصلي، ومن الضروري إيجاد ترقيم لها يتناسب مع التشريع الأصلي على أساس أن التشريع الأصلي والتشريع المعدل يُقرآن معاً كوحدة واحدة ويُفسران على هذا الأساس.

ولحل المشكلة تبقى الأقسام والمواد وأجزاؤها في التشريع الأصلي مرقمة كما هي، أما الإضافات فتحمل رقماً مشابهاً للمحتويات الأصلية التي تسبق الإضافات، مع تمييز الإضافات الجديدة عن المحتويات الأصلية باستعمال كلمة «مكرر» يتبعها رقم يدل على عدد الإضافات. هذه الطريقة لا تغير في ترقيم المحتويات الأصلية التي وردت قبل ويعد الإضافات، وتتميز عنها في الوقت ذاته.



أمثلة:

\* عند إضافة فصلين بين الفصل الأول والثاني، تُرقم الفصول المضافة كما يلي:

الفصل الأول

الفصل الأول (مكرر ١)

الفصل الأول (مكرر ٢)

الفصل الثاني

\* عند إضافة مادتين بين مادة (٢٩) ومادة (٣٠)، تُرقم المواد المضافة كما يلي:

المادة (٢٩)

المادة (٢٩) (مكررة ١)

المادة (٢٩) (مكررة ٢)

المادة (٣٠)

\* عند إضافة فقرتين بين فقرة (٢) وفقرة (٣)، ترقيم الفقرات المضافة كما يلي:

٢ - ...

٢ (مكررة ١) - ...

٢ (مكررة ٢) - ...

٣ - ...

\* عند إضافة بندين بين بند (أ) وبند (ب)، ترقيم البنود المضافة كما يلي:

(أ) ...

أ (مكررة ١) ...

أ (مكررة ٢) ...

(ب) ...

## الفرع الثاني

### خصوصيات صياغة التشريعات الثانوية

#### (٨) المقصود بالتشريع الثانوي

يُقصد بالتشريع الثانوي التشريع الذي يصدر عن الجهة التنفيذية دون المرور على المجلس التشريعي للتصويت عليه، لكنه، في الوقت ذاته، يصدر بموجب تفويض في قانون أصلي

أقره المجلس التشريعي.

ويتضمن التشريع الثانوي قواعد قانونية عامة ومجردة، لكنه لا يأتي بأحكام جديدة مختلفة عن الأحكام التي يتضمنها القانون الأصلي، بل يأتي بقواعد تفصيلية توضح كيفية تنفيذ قواعد قانونية معينة متضمنة في القانون الأصلي.

### (٩) سند إصدار التشريع الثانوي

يحدد الدستور الإطار العام لصلاحيات إصدار تشريعات ثانوية، سواء من ناحية الجهة المخولة بإصدارها أو من ناحية أنواعها، ويخصص القانون من خلال مادة تفويض الصلاحيات التشريعية الإطار الدستوري العام.

مثال:

\* نصت المادة (٣١) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ على:  
«الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها».  
تطبيقاً لهذه المادة الدستورية نصت المادة (٢٣) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢ على:  
«١- يجوز لوزير العدلية بموافقة جلالته الملك أن يضع أنظمة بشأن تحديد الصلاحيات الإقليمية لمحاكم الصلح والمحاكم البدائية ومحكمتي الاستئناف والنفقات التي تعطى للفريقين وللشهود».  
٢- يجوز لمجلس الوزراء بموافقة جلالته الملك أن يضع أنظمة بشأن تحديد الرسوم التي تستوفى في المحاكم ودوائر الإجراء».  
تنفيذاً لأحكام المادة (٢٣) من القانون صدر  
نظام رسوم المحاكم  
صادر بمقتضى المادة ٢٣ من قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة ١٩٥٢  
«نظام رقم (٤) لسنة ١٩٥٢»

### (١٠) انسجام التشريع الثانوي مع القانون الأصلي

#### ١- الانسجام من الناحية القانونية

من الضروري أن ينسجم التشريع الثانوي مع التشريع الأصلي من النواحي القانونية، وإلا سيكون التشريع الثانوي معرضاً للطعن بقانونيته أمام المحاكم المختصة. لذا من المهم

عند صياغة تشريع ثانوي أخذ المسائل التالية بعين الاعتبار:

(أ) أن التشريع الثانوي يجب أن يتوافق مع ما ورد في مادة تفويض الصلاحيات التشريعية في القانون الأصلي من ناحية الجهة المفوضة بإصدار التشريع الثانوي.

(ب) أن التشريع الثانوي يجب أن يتوافق مع ما ورد في مادة تفويض الصلاحيات التشريعية في القانون الأصلي من ناحية المسائل التي تم تفويض الصلاحيات التشريعية فيها. فلا يجوز وضع تشريع ثانوي بخصوص مسائل في القانون الأصلي لم يتم تفويض الصلاحيات التشريعية بخصوصها.

(ج) أن القانون الأصلي يجب أن يتضمن قواعد قانونية رئيسية، في حين أن التشريع الثانوي يتضمن قواعد قانونية تفصيلية للقواعد الرئيسية المتضمنة في القانون الأصلي، بالتالي لا يجوز أن يتضمن التشريع الثانوي قواعد تتجاوز حدود القواعد الرئيسية في القانون الأصلي، كأن يأتي بقواعد تعدل قواعد في القانون الأصلي أو تلغيها. بالتالي لا يكفي عند صياغة تشريع ثانوي قراءة المادة المتعلقة بتفويض الصلاحيات المتضمنة في القانون الأصلي، بل من المهم قراءة مواد هذا الأخير جميعها.

## ٢- الانسجام في العنوان

بما أن موضوع التشريع الثانوي يتعلق بتفصيل قواعد قانونية رئيسية متضمنة في القانون الأصلي، فمن الضروري أن ينسجم عنوان التشريع الثانوي مع عنوان القانون الأصلي.

مثال:

إذا كانت مادة تفويض الصلاحيات في قانون الشركات تخول مجلس الوزراء إصدار لوائح تنفيذية بخصوص مسائل معينة، فيكون عنوان اللائحة التنفيذية كالتالي:

لائحة تنفيذية رقم (..) لسنة ...  
لقانون الشركات رقم (..) لسنة ...

## ٣- الانسجام في الديباجة

ترتبط ديباجة التشريع الثانوي ارتباطاً وثيقاً بالقانون الأصلي على اعتبار أن القانون الأصلي يحتوي على السند القانوني الخاص في وضع وإصدار التشريع الثانوي (مادة تفويض الصلاحيات التشريعية).

### (أ) عناصر ديباجة التشريع الثانوي

من المهم أن تتضمن ديباجة التشريع الثانوي العناصر التالية:

- \* الجهة صاحبة الصلاحية في الإصدار: وهي الجهة المخولة بالإصدار بموجب الدستور والمحددة في مادة تفويض الصلاحيات في القانون الأصلي.
- \* السند القانوني في الإصدار: وهو رقم المادة المتعلقة بتفويض الصلاحيات التشريعية في القانون الأصلي.
- \* عبارة الإصدار.

#### ب- شكل ديباجة التشريع الثانوي

تكتب الديباجة على الشكل التالي:

[الجهة المخولة بالإصدار]،

استناداً إلى المادة (...) من قانون ... رقم (...) لسنة ...،

أصدر ما يلي:

#### ٤- الانسجام في الاصطلاحات

أ) من المهم أن تستعمل في التشريع الثانوي الاصطلاحات المستعملة في القانون الأصلي للدلالة على المعنى ذاته. هذا المتطلب في الانسجام يهدف إلى تسهيل الربط بين المواد في التشريعين، ويهدف أيضاً إلى توحيد تفسير التشريعين الأصلي والثانوي. فاختلاف الاصطلاحات قد يؤدي إلى اختلاف المعنى المقصود، وبالتالي اختلاف التفسير.

مثال:

#### مثال يجدر تجنب اتباع نهجه في التشريع الثانوي:

نصت المادة (٢/٣٩) من قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ على:

«تنقسم الشركات المساهمة المحدودة إلى نوعين:-

أ- الشركات المساهمة العامة المحدودة:

.....

ب- الشركات المساهمة الخصوصية:

«.....»

ونصت المادة (٣/٣) من نظام الشركات رقم (١٣) لسنة ١٩٦٥ الصادر بالاستناد

للمادة (٢٢٨) من قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ على:

«ينظم المراقب ويصدر جميع النماذج اللازمة لتنفيذ أحكام القانون ويشكل خاص

النماذج التالية:

.....

٣- نماذج شهادات تسجيل الشركات العمومية منها والخصوصية.»

ب) لا داعي إلى تكرار تعريف الاصطلاحات التي وردت في مادة التعاريف في القانون الأصلي. إذ من المفروض أن الاصطلاحات في كلا التشريعين تُعرف بالمعنى ذاته. إلا أنه قد توجد حالات استثنائية تحتاج أن يتم فيها تعريف اصطلاح ما في تشريع ثانوي بمعنى مختلف عن التعريف الذي ورد لهذا الاصطلاح في القانون الأصلي، في هذه الحالة يتم إدراج تعريف مختلف للاصطلاح.

مثال :

**مثال يجدر تجنب اتباع نهجه:**  
تم في المادة (٢) من قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ تعريف اصطلاحى «الوزير» و «المراقب».  
وتم في المادة (٢) من نظام الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٥ الصادر بالاستناد للمادة ٢٢٨ من قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ تكرار تعريف اصطلاحى «الوزير» و «المراقب».

### الفرع الثالث

#### خصوصيات صياغة الأحكام الجزائية

##### (١١) المقصود بالأحكام الجزائية

يُقصد بالأحكام الجزائية في هذا المجال الأحكام المحددة لجرائم وجزاءات لها في تشريعات منظمة لمسائل حياتية متنوعة (تجارية، مدنية،...) وغير متخصصة في تحديد الجرائم والجزاءات (قانون العقوبات العام).

##### (١٢) أهمية الأحكام الجزائية

التشريع غالباً ما يفرض على الأشخاص القيام بأفعال معينة أو عدم القيام بأفعال معينة. وعلى الأشخاص تطبيق ما يفرضه التشريع عليهم، والوسيلة الأفضل لضمان هذا التطبيق تكون من خلال ترتيب جزاءات معينة على من لا يطبق ما يفرضه التشريع. فمجرد فرض أوامر على شخص (مثل إفعل هذا ولا تفعل ذلك) لا يكفي لإجباره على الانصياع وتنفيذ هذه الأوامر إلا إذا اقترن عدم الانصياع بترتيب جزاء عليه، لكن بربط انتهاك الأوامر بجزاءات كالقول للشخص المنتهك للأوامر: هذا الجزاء نتيجة عدم التزامك بما فرضه التشريع عليك.

## (١٣) محدّدات استعمال الأحكام الجزائية

### ١- مذكرة السياسة التشريعية

تبين مذكرة السياسة التشريعية مدى الحاجة إلى استعمال أحكام جزائية لضمان تطبيق التشريع، خاصة عند توجه الجهة التي أرسلت هذه المذكرة إلى تطبيق سياسة جديدة بالنسبة إلى تجريم أفعال لم تكن تعتبر جرماً من قبل، ربما بسبب تغير الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية (مثل دخول تكنولوجيا حديثة قد يؤدي سوء استعمالها إلى إضرار بالحياة الاجتماعية أو الاقتصادية)، وربما بسبب الانضمام إلى اتفاقيات دولية تتعلق بالجرائم العابرة بين الدول (مثل انتهاك وسائل النقل أو الاتصالات الدولية).

### ٢- طبيعة التشريع

قد لا تتضمن مذكرة السياسة التشريعية تفاصيل عن الجزاءات، بالتالي يقع على الصانع عبء الدراسة والتفكير فيما إذا كان التشريع المراد صياغته يحتاج إلى أحكام جزائية أو يكفي ترتيب تعويضات مدنية على منتهك التشريع. فخبيرة الصانع في طبيعة التشريعات تمكنه من الاستدلال على المسائل التي يكون استعمال الأحكام الجزائية ذا فاعلية (سيؤدي استعمالها إلى نتيجة إيجابية). وعلى كل الأحوال على الصانع التشاور مع الجهة مرسلّة مذكرة السياسة التشريعية بخصوص ما توصل إليه من نتائج .

### ٣- قانون العقوبات العام

#### أ) القاعدة العامة

القاعدة العامة التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار أن الأحكام الجزائية لا تنفصل عن قانون العقوبات العام (بما في ذلك الإجراءات الجزائية وقواعد الإثبات). إذ على الرغم من استقلال الأحكام الخاصة بالجزاءات في بنائها المادي عن البناء المادي لقانون العقوبات العام، إلا أنها تشكل جزءاً منه، وتخضع لتفسير متشدد يكون في حالة الشك لمصلحة المتهم.

#### ب) الجرائم والجزاءات في قانون العقوبات العام

إذا وجد الصانع أن الأفعال التي تستحق التجريم والجزاء في التشريع محل الصياغة سبق وأن تم تجريمها في قانون العقوبات العام، فلا يُنصح بترتيب جزاءات جديدة مغايرة، خاصة في الجرائم التي تكون القواعد العامة في قانون العقوبات واسعة كفاية لاحتوائها، مثل جرائم التزوير.

كما أنه لا داعي إلى تكرار الجزاء، فانتهاك الفعل المفروض في التشريع ستطبق عليه القواعد العامة في قانون العقوبات العام، وقد يكون كل ما يلزم هو التأكيد على تجريم الفعل وإحالة تطبيق الجزاء إلى القاعدة العامة.

مثال:

المادة (١/٢٢٥) من قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٦  
 «تطبق العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات من أجل جريمة الاحتيال على  
 كل من أقدم على ارتكاب الأفعال التالية:

### ج) الجرائم الجديدة

إذا تبين للصائغ أن قانون العقوبات العام لا يجرم أفعال يترجى أنه من المناسب تجريمها في التشريع المراد صياغته، فيجوز للصائغ، بعد التشاور مع الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية، تجريم هذه الأفعال وترتيب جزاء مناسباً على ارتكاب الجريمة، على أن يتنبه لتصنيف الجريمة بالنسبة لتصنيفات الجرائم في قانون العقوبات العام (جناية، جنحة، مخالفة...) وتوضيح درجة المحكمة المختصة بالنظر فيها إذا لزم الأمر.

مثال:

\* المادة (٢٥٢) من قانون الشركات رقم (١٨) لسنة ١٩٢٩:  
 «تنظر المحكمة المركزية في جميع الجرائم التي يفرض هذا القانون استيفاء غرامة يومية من جراء الاستمرار في ارتكابها».  
 \* المادة (١/١١٤) من القانون المعدل لقانون العمل رقم (٢) لسنة ١٩٦٥:  
 «تختص محاكم الصلح بالنظر في القضايا والمخالفات الناشئة عن مخالفة أحكام هذا القانون أو أي نظام صادر بمقتضاه».

### (١٤) محدّدات الجزاء

#### ١- جزاءات الجرائم المتشابهة في تشريعات نافذة

على الرغم من تغير الجزاءات من زمان إلى زمان في المجتمع الواحد، إلا أنه، وتحقيقاً للعدالة الاجتماعية، يجب أن يوجد انسجام معقول بين جزاءات الجرائم المتشابهة في التشريعات النافذة، خاصة فيما يتعلق بالحد الأقصى لعقوبتي الحبس والغرامة. ومع أن تحديد الجزاء يتم من قبل الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية، إلا أن الصائغ يمكن أن يقدم توصيته لهذه الجهة إذا وجد أن الجزاء الذي تريد هذه الجهة ترتيبه على جريمة معينة غير منسجم مع الجزاء المقرر لجريمة مشابهة لها في تشريعات أخرى نافذة.

## ٢- طبيعة الجريمة

تلعب طبيعة الجريمة دوراً كبيراً في تحديد الجزاء (ارتكاب جريمة تسبب خسارة مالية كبيرة للدخل القومي ليس كارتكاب جريمة تسبب ضرراً بسيطاً لشخص)، لذا على الصانع التنبه لهذه المسألة والتشاور حولها بدقة مع الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية. ومن المسائل وثيقة الصلة في الدلالة على خطورة الجريمة، مسألة التناسب بين مستوى عقوبتي الغرامة والحبس خاصة في حدهما الأعلى، وذلك حتى لا يؤدي الفرق بين العقوبتين لالتباس القاضي في مدى خطورة الجريمة؛ فالغرامة المرتفعة تعتبر مؤشراً على خطورة الجريمة، بالتالي يجب أن تعكس مدة الحبس المؤشر ذاته. ولأن تناسب مستوى العقوبتين قد يتأثر بسبب تغير قيمة العملة من أن إلى آخر، فمن المجدي إيجاد وسيلة لتثبيت قيمة العملة في الغرامات.

أمثلة:

\* المادة (٦) من قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الاجتماعات العامة:  
«... يُعاقب كل من يخالف أحكام هذا القانون بالحبس مدة لا تزيد عن شهرين أو بغرامة لا تتجاوز خمسين ديناراً...»  
\* المادة (٤٠) من قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٩ بشأن المصادر الطبيعية:  
«... يُعاقب كل من يخالف أحكام هذا القانون ... بغرامة لا تزيد عن ألف دينار أردني ... أو بالحبس ستة أشهر أو بكلتا هاتين العقوبتين...»  
جاءت الجزاءات في هاتين المادتين متناسبة مع طبيعة الجريمة، فالمسائل التي يعالجها قانون المصادر الطبيعية تعتبر أخطر من المسائل التي يعالجها قانون الاجتماعات العامة؛ لهذا جاء الجزاء على مخالفة أحكام قانون المصادر الطبيعية أشد من الجزاء على مخالفة قانون الاجتماعات العامة. كما جاء الحد الأعلى لكل من عقوبتي الحبس والغرامة في كل مادة متناسباً مع الآخر.

## ٣- طبيعة الشخص الذي سيوقع عليه الجزاء

تؤثر طبيعة الشخص الذي سيوقع عليه الجزاء في تحديد نوع الجزاء ودرجته، فلا مجال لترتيب عقوبة الحبس مثلاً على الشخصية المعنوية ككيان مستقل عن أطرافها، على اعتبار أنها شخصية اصطناعية من المستحيل تنفيذ جزاء الحبس عليها. بالتالي على الصانع التنبه لهذه المسألة، والتشاور مع الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية حول الجزاء المناسب لطبيعة الشخص الذي ستوقع عليه العقوبة، خاصة من ناحية مجال تنفيذه في الواقع العملي.



## (١٥) عناصر الأحكام الجزائية

حتى يكون التعبير عن الحكم الجزائي كاملاً يجب توفر العناصر التالية في الصيغ المستعملة للتعبير عنه:

### ١- عبارة تدل على السلوك الممنوع

يبين التشريع الأفعال الممنوع القيام بها والأفعال الواجب القيام بها. فإذا منع التشريع القيام بفعل ما، فيكون القيام بالفعل هو السلوك الممنوع، وإذا فرض التشريع القيام بفعل ما، فيكون الامتناع عن القيام بهذا الفعل هو السلوك الممنوع.

أمثلة:

\* المادة (٢) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر: «يحظر بغير ترخيص من وزارة الداخلية اقتناء وحمل الأسلحة النارية المبينة بالجدول رقم (١) وبالقسم الأول من الجدول رقم (٢) الملحق بهذا القانون.»  
في هذه المادة يكون السلوك الممنوع هو اقتناء وحمل أسلحة دون ترخيص.  
\* المادة (٥٩) من قانون الشركات رقم (١٨) لسنة ١٩٢٩:  
«١- يقتضي أن تتخذ الشركة مركزاً مسجلاً لها في فلسطين...  
٢- يقتضي أن تبلغ الشركة المسجل إعلاناً بموقع مركزها المسجل....»  
في هذه المادة يكون عدم اتخاذ الشركة مركزاً لها في فلسطين، وعدم تبليغها المسجل بموقع مركزها هو السلوك الممنوع.

### ٢- عبارة تدل على أن القيام بالسلوك الممنوع يشكل جريمة

من المفضل اختيار تعبير مناسب صريح ليدل على أن ارتكاب السلوك الممنوع يشكل جرماً يُعاقب مرتكبه عليه، فتقدير ما إذا كان انتهاك المنع يشكل جرماً أو لا يجب أن لا يترك إلى القاضي. غير أنه يمكن استعمال اصطلاحات معينة للدلالة على أن ارتكاب السلوك الممنوع يشكل جريمة، مثل استعمال كلمة «يُعاقب».

أمثلة:

\* «يُعتبر كل من حاز أو حمل لسلاحاً نارياً أو ذخائر بدون ترخيص من الجهة المختصة أنه ارتكب جرماً يُعاقب عليه بالحبس مدة لا تزيد عن...»  
\* «كل من أحدث في المصاغ بعد دمغه تغييراً... يُعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن...»  
\* المادة (٣/٥٩) من قانون الشركات رقم (١٨) لسنة ١٩٢٩ (استتباعاً للمثال الثاني

الوارد في البند (١):  
«إذا تخلفت الشركة عن القيام بمقتضيات هذه المادة تغرم بغرامة ... عن كل يوم تستمر فيه المخالفة ويعتبر كل عضو من أعضاء مجلس إدارتها أو ... أجاز تلك المخالفة أو سمح بوقوعها عن علم منه وقصداً أنه ارتكب جرماً ويغرم بالغرامة نفسها».

٣- الجزاء المترتب على ارتكاب الجريمة  
يجب أن يُحدد الجزاء بوضوح (كالحبس، والغرامة، والمصادرة، وتعليق الرخص وسحبها، ...)، وذلك حرصاً على المبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص).

مثال:

لا يجوز النص على:  
«كل من حاز أو حمل سلاحاً بدون ترخيص من الجهة المختصة يعتبر أنه ارتكب جرماً يُعاقب عليه».  
يجب تحديد الجزاء كالتالي:  
«كل من حاز أو حمل سلاحاً بدون ترخيص من الجهة المختصة يعتبر أنه ارتكب جرماً يُعاقب عليه بالحبس مدة لا تزيد عن ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد عن (٥٠٠) دينار».

(١٦) صيغ التعبير عن الأحكام الجزائية  
توجد ثلاث صيغ للتعبير عن الأحكام الجزائية: الصيغة الإعلانية، والصيغة المشروطة، والصيغة الأمرة. الفروقات بين هذه الصيغ ضئيلة، ولا يوجد تفضيل لصيغة على أخرى، فالصانع يمكن أن يختار الصيغة التي يراها أكثر تعبيراً عن الحكم الجزائي من غيرها.

أمثلة:

\* الصيغة الإعلانية:  
«كل شخص يعيق شرطياً أثناء تأديته لعمله يُعتبر أنه ارتكب جرماً يُعاقب عليه بالحبس مدة لا تزيد على ... أو بغرامة لا تزيد عن ...».  
\* الصيغة المشروطة:  
«إذا أعاق شخص شرطياً أثناء تأديته لعمله، فيعتبر ذلك الشخص أنه ارتكب جرماً يُعاقب عليه بالحبس مدة لا تزيد على ... أو بغرامة لا تزيد عن ...».  
\* الصيغة الأمرة:  
«١- يُحظر على كل شخص الاعتداء على شرطي أثناء تأديته لعمله».

٢- الشخص الذي يخالف الفقرة (١) يُعتبر أنه ارتكب جرماً يُعاقب عليه بالحبس مدة لا تزيد على... أو بغرامة لا تزيد عن...<sup>١٧</sup>

### (١٧) التسلسل المنطقي في ترتيب عناصر الأحكام الجزائية

التسلسل المنطقي في ترتيب عناصر الأحكام الجزائية هو أن تُكتب العبارة الدالة على السلوك الممنوع أولاً، ثم العبارة التي تدل على أن ارتكاب السلوك الممنوع يشكل جريمة، ثم يتم تحديد الجزاء.

مثال:

المادة (٥٩) من قانون الشركات رقم (١٨) لسنة ١٩٢٩:

١- يقتضي أن تتخذ الشركة مركزاً مسجلاً لها في فلسطين...

٢- يقتضي أن تبلغ الشركة المسجل إعلاناً بموقع مركزها....

٣- إذا تخلفت الشركة عن القيام بمقتضيات هذه المادة تغرم بغرامة قدرها خمسة جنيهاً عن كل يوم تستمر فيه المخالفة ويعتبر كل عضو من أعضاء مجلس إدارتها أو مديرها المنتدب أو سكرتيرها أو أي موظف آخر من موظفيها أجاز تلك المخالفة أو سمح بوقوعها عن علم منه وقصداً أنه ارتكب جرماً ويغرم بالغرامة نفسها..

### (١٨) مجال اجتماع عناصر الأحكام الجزائية في مادة واحدة

ليس بالضرورة أن تجتمع عناصر الأحكام الجزائية في مادة واحدة، ويعتمد تقرير إدراج هذه العناصر في مادة واحدة أو لا على طبيعة وحجم الأحكام الجزائية في التشريع. وفيما يلي حالات متنوعة يمكن أن تظهر فيها عناصر الحكم الجزائي:

١- إذا كان التشريع طويلاً، ويفرض عدة التزامات في مواقع مختلفة ويرتب على مخالفتها جزاءات مختلفة، فيجوز وضع الجزاءات في قسم مستقل يوضع في نهاية وحدة متر التشريع وقبل وحدة الأحكام الختامية.

أمثلة:

\* الفصل الرابع المعنون بـ «العقوبات» من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر.

\* الفصل الرابع عشر المعنون بـ «الجرائم والعقوبات» من قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية.

\* الفصل الثالث عشر المعنون بـ «العقوبات» من قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤.

٢- إذا كان التشريع يفرض عدة التزامات في مواقع مختلفة ويرتب على مخالفتها جزاءً واحداً، فمنعاً لتكرار الجزاء في كل مادة يشكل الإخلال بالالتزام الوارد فيها جرماً، يجوز كتابة الجزاء في نص عام يُدرج في آخر الأحكام الجوهرية المشكلة لوحدة متن التشريع وقبل وحدة الأحكام الختامية.

مثال:

مادة (٠٠)  
كل شخص يخالف أحكام المواد (...) يعتبر أنه ارتكب جرماً ويُعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ... أو بغرامة لا تزيد عن ....

٣- يُفضل أن تجتمع عناصر الحكم الجزائي في مادة واحدة في حالة أن يفرض التشريع التزاماً واحداً يترتب عليه جزاء واحد، أو في حالة أن يكون الالتزام الذي يفرضه التشريع على درجة كبيرة من الأهمية وجزاؤه شديداً (يُستعمل هذا الأسلوب في هذه الحالة حتى ولو كان سيُخصص في التشريع فصلاً خاصاً بالجزاءات).

مثال:

مادة (٠٠)  
١- لا يجوز للشركة العادية المحدودة أن تباشر أشغالها قبل أن تتلقى إشعاراً بذلك من المسجل.  
٢- إذا وقعت مخالفة لمقتضيات الفقرة (١) يُعتبر كل شريك أنه ارتكب جرماً ويُعاقب بغرامة قدرها ....

### (١٩) تحديد فترة إقامة الدعوى عند اللزوم

من الضروري التوضيح فيما إذا كانت توجد مدة محددة يمكن خلالها إقامة الدعوى على مرتكب الجريمة، إذ أن بداية هذه المدة تبين بدء الحق باتخاذ الإجراءات اللازمة لإقامة الدعوى، ونهاية هذه المدة تعني سقوط الحق بالادعاء بالتقادم.

مثال:

المادة (١١٥) من القانون المعدل لقانون العمل رقم (٢) لسنة ١٩٦٥:  
«لا تنظر أية محكمة في أية دعوى تقام أمامها بشأن أي جرم ارتكب خلافاً لأحكام هذا القانون أو أي نظام صادر بمقتضاه ما لم ترفع الدعوى خلال اثني عشر شهراً من التاريخ الذي يثبت أن الجرم ارتكب فيه».

## (٢٠) تحديد على من سيطبق الجزاء

١- من المهم جداً تحديد صفات أو فئات الأشخاص الذين يعتبروا مجرمين في حالة مخالفتهم ما يفرضه التشريع، فالشك في المسائل الجنائية يُفسر لمصلحة المتهم. وتبرز أهمية هذه المسألة بشكل كبير عند التمييز بين الأشخاص الطبيعيين والشخصيات المعنوية، إذ على الرغم من كون الشخصيات المعنوية هي شخصيات اصطناعية لا تستطيع أن تعمل إلا من خلال ممثلين عنها، ومع أنه لا يوجد ما يمنع من تطبيق جزاء على هذه الشخصيات من حيث المبدأ (باستثناء العقوبات الملاصقة لصفة الشخص الطبيعية كالحبس)، إلا أنه منعاً لأي التباس قد يحصل بين الشخصية المعنوية وممثليها يلزم:

\* التحديد الواضح أن الهيئة المتمتعة بشخصية معنوية مشمولة بالجزاء، وأن الجزاء يمكن تنفيذه عليها ككيان قانوني قائم بحد ذاته.

\* التحديد الواضح فيما إذا كان الجزاء يشمل ممثلي الشخصية المعنوية أو لا.

أمثلة:

<p>* المادة (٢٢٦) من قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤:</p> <p>«مدققو الحسابات الذين يخالفون أحكام هذا القانون بقصد الإضرار بالشركة الموكل إليهم تدقيق حساباتها أو بتقديمهم تقارير أو بيانات لا تتفق وواقع الحسابات التي قاموا بتدقيقها يعتبرون أنهم ارتكبوا جرمًا يعاقبون عليه بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز مائة دينار».</p> <p>* المادة (٢/٢٢٥) من قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤:</p> <p>«إذا ارتكبت الشركة المساهمة عامة كانت أو خصوصية مخالفة لأحكام هذا القانون تعاقب بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تتجاوز ثلاثمائة دينار».</p> <p>* المادة (٥/٢٤٨) من قانون الشركات رقم (١٨) لسنة ١٩٢٩:</p> <p>«إذا تخلفت الشركة التي تسري عليها هذه المادة عن القيام بأي شرط من شروط هذه المادة تعتبر أنها ارتكبت جرمًا وتغرم هي وكل موظف من موظفيها أو وكيل من وكلائها اشترك في تلك المخالفة عن علم منه بغرامة قدرها خمسون جنيهاً وإذا استمرت المخالفة تغرم بغرامة قدرها خمسة جنيهاً عن كل يوم تستمر فيه».</p>
---

٢ - تجنب إدراج عقوبة عامة باستعمال عبارة مثل «كل شخص يخالف أي حكم من أحكام هذا القانون يُعاقب بغرامة لا تتجاوز ... أو بالحبس مدة لا تتجاوز ... أو بكلتا هاتين العقوبتين». مثل هذه العبارة تنطبق على كل حكم يفرض واجباً على أي شخص بشكل أمر، ويمكن أن تشمل الجهات الإدارية والقضائية والأشخاص المعنوية، وإمكانية هذا الشمول تثير تساؤلات عدة مثل: هل يطبق الجزاء على المسؤول الإداري المخالف لأحكام

القانون؟ هل يمكن تنفيذ الجزاء على القضاة؟ كيف يمكن تنفيذ عقوبة الحبس على الأشخاص المعنوية في حالة وجوب تطبيق كلتا العقوبتين؟ .

### (٢١) ترتيب كتابة عقوبتي الحبس والغرامة

إذا كان نص الحكم الجزائي يشير إلى عقوبتي الحبس والغرامة، فيلزم كتابة هاتين العقوبتين وفق ترتيب ثابت، ويفضل كتابة عقوبة الحبس قبل عقوبة الغرامة.

مثال:

المادة (٢٦) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر:  
«... يُعاقب بالحبس .... وبغرامة....».

### (٢٢) التخيير بين الحبس والغرامة والجمع بينهما

للدلالة على مجال التخيير والجمع بين عقوبتي الحبس والغرامة يلزم استعمال أسلوب واضح وثابت في أسلوب التعبير عن ذلك. ويُفضل أن تكتب الجملة بأسلوب يدل على التخيير في العقوبة بين العقوبتين أو لا، ثم التخيير للجمع بينهما.

أمثلة:

\* مثال يجدر اتباع نهجه (فيما يتعلق بمجال التخيير والجمع فقط):

المادة (٢٦) من قانون رقم (٥) بشأن دمع ومراقبة المعادن الثمينة:  
«... يُعاقب عند إدانته مدة لا تقل عن سنة أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة أو بكلتا هاتين العقوبتين....».

\* مثال يجدر تجنب اتباع نهجه (فيما يتعلق بمجال التخيير والجمع فقط):

المادة (٢٦) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر:  
«... يُعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز عن ستة أشهر وبغرامة مالية لا تزيد عن .... أو بإحدى هاتين العقوبتين ...».

### (٢٣) تحديد عقوبة ثابتة بحذر

١- قد يكون تحديد عقوبة ثابتة مفيد، خاصة في الجرائم البسيطة والواضحة، والتي تكون عقوبتها غرامة بسيطة، مثل مخالفات السير. فالعقوبة الثابتة في مثل هذه الأنواع من الجرائم تخفف عبء القضايا عن القضاء، وتخفف عبء المقاضاة عن الأشخاص (خاصة الذين يعترفون بانتهاكهم للقانون).

٢- العقوبة الثابتة لا تصلح للاستعمال في جميع أنواع الجرائم، خاصة في الجرائم المعقدة التي لا يعترف فيها المتهم بالجريمة والتي تحتاج لوسائل إثبات قوية لإدانته. فالعقوبة الثابتة في مثل هذه الجرائم قد يكون لها أثر سلبي، لأنها لا تسمح للقاضي بأية سلطة تقديرية للموازنة بين ظروف القضية وظروف الفاعل، وقد تؤدي هذه العقوبة، خاصة إذا كانت شديدة، بالقاضي إلى تبرئة المتهم لعدم قناعته بملاءمتها مع ظروف القضية وظروف فاعلها.

مثال:

**\* مثال يمكن اتباع نهجه في العقوبة الثابتة:**  
«كل سائق مركبة آلية يتجاوز سرعة (٥٠) كيلومتراً في الساعة داخل المدن يُعاقب بغرامة قدرها (٣٠) دينار».

#### (٢٤) عقوبة الغرامة في الجرائم المستمرة

##### ١- الجرائم المستمرة قبل الإدانة

عندما تشكل مخالفة الأحكام التشريعية جريمة تستمر في كل يوم تتم فيه المخالفة، فيلزم النص بوضوح فيما إذا كانت الغرامة المفروضة بسبب ارتكاب الجريمة تستحق عن كل يوم تستمر فيه الجريمة أو عن ارتكاب الجريمة مرة واحدة.

مثال:

المادة (٦/٩٤) من قانون الشركات رقم (١٨) لسنة ١٩٢٩:  
«إذا شرعت شركة في أشغالها أو مارست صلاحية الاقتراض خلافاً لهذه المادة فكل شخص مسئول عن المخالفة يعاقب بغرامة قدرها خمسون جنيهاً عن كل يوم تستمر فيه المخالفة دون مساس بما قد يترتب عليه من التبعات الأخرى».

##### ٢- الجرائم المستمرة بعد الإدانة

عندما يستمر شخص بارتكاب جريمة حتى بعد إدانته والحكم عليه بالعقوبة المنصوص عليها، فيمكن تخويل المحكمة بتحديد مدة معقولة حتى يقوم المدان بتنفيذ الحكم القضائي، وتحديد الغرامة المفروضة عن كل يوم تستمر فيه الجريمة بعد مرور تلك المدة.

مثال:

المادة (٣/١١٤) من القانون المعدل لقانون العمل رقم (٢) لسنة ١٩٦٥:  
«على قاضي الصلح أن يأمر الفريق المخالف بإزالة المخالفة ضمن مدة يعينها له وفي حالة نكوله أن يحكم على الطرف المخالف بغرامة لا تتجاوز خمسة دنانير عن كل يوم تستمر فيه المخالفة بعد المدة المعينة ويشترط في ذلك أن تكون هذه الغرامة بالإضافة لأية غرامة مفروضة بموجب الفقرة (٢) من هذه المادة، أو أية مادة أخرى من هذا القانون».

### ٣- إمكانية تحديد حد أقصى لقيمة الغرامة المستمرة

من النتائج السلبية للعقوبة اليومية المستمرة بسبب استمرار الجريمة، سواء قبل الإدانة أو بعدها، هو أن الحد الأقصى للغرامة يبقى مفتوحاً. وإذا استمر ارتكاب الجريمة لمدة طويلة، فمن المتوقع أن يصبح مبلغ الغرامة على درجة كبيرة من الضخامة بحيث لا يتناسب مع الجريمة. فإذا تبين للصانع أن هذه الحالة قد تحصل في بعض أنواع التشريعات، فيمكن أن يكتب حداً أقصى للغرامة.

مثال:

«إذا شرعت شركة في أشغالها خلافاً لهذه المادة، فكل شخص مسؤول عن المخالفة يُعاقب بغرامة قدرها (١٠٠) دينار عن كل يوم تستمر فيه المخالفة على أن لا يتجاوز إجمالي مبلغ الغرامة (١٠.٠٠٠) دينار».

### (٢٥) المصادرة

في حالة أن يكون الجزاء المفروض هو مصادرة أملاك معينة لمرتكب الجريمة من المهم تحديد ما يلي:

- \* الأملاك المصادرة.
- \* الظروف التي أدت للمصادرة.
- \* الجهة التي ستنتقل الأملاك المصادرة إليها.

مثال:

«كل من أحدث في المصاغ بعد دمغه تغييراً أو تعديلاً سواء بالإضافة أو الاستبدال أو بأية طريقة أخرى من شأنها أن تجعل المصاغ غير مطابق للعيار المدموغ به، ثم باع أو



عرض للبيع أو حاز بقصد البيع أو تعامل به بأية طريقة كانت، يُعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز... أو بغرامة لا تتجاوز... أو بكلتا العقوبتين. وفي حالة التكرار يحق... مصادرة المصاغ...».

### (٢٦) تعليق أو إلغاء رخصة

مع أن تعليق الرخص أو إلغاؤها غالباً ما يتم من قبل الجهة المخولة بمنح هذا الترخيص، إلا أن الحكم الجزائي يمكن أن يخول المحكمة صلاحية تعليق الرخص أو إلغاؤها كنوع من الجزاء على ارتكاب جريمة. في هذه الحالة يجب أن يحدد الجزاء بدقة ووضوح، سواء من ناحية نوعه (تعليق أو إلغاء) أو مدة تطبيقه.

مثال:

« في حالة مخالفة المادة (..) يجوز للمحكمة:  
١- أن تقرر تعليق الرخصة لمدة لا تتجاوز سنة من التاريخ المحدد بالحكم، أو  
٢- تقرر إلغاء الرخصة وأن حامل الرخصة غير مؤهل في الحصول على رخصة جديدة خلال مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات.».

### (٢٧) النية الجرمية

١- عند صياغة الأحكام الجزائية يجدر بالصائغ أن يتساءل: هل يُعتبر مرتكب الجريمة مسؤولاً عن ارتكابها بشكل كامل سواء توفر عنصر الإهمال أو القصد أو لم يتوفر، أم يُعتبر مرتكب الجريمة مسؤولاً عنها فقط في حالة أن يكون قاصداً ارتكابها (أي توفر نية جرمية لديه)؟

٢- الإجابة على هذين التساؤلين يجب أن تتم بالتشاور مع الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية لمعرفة ما تريد تطبيقه، مع إعلامها أنه في حالة تطلب توفر النية الجرمية سيصعب على الادعاء إثبات الجريمة، لكن، وفي الوقت ذاته، تطلب توفر النية الجرمية يحمي الحريات العامة، فلا يُدان شخص إلا إذا تم إثبات توفر هذه النية لديه.

٣- إذا تبين للصائغ أن الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية تريد توفر نية جرمية لدى الفاعل حتى يُدان ومن ثم يُعاقب على الجرم، فيجب أن يوضح ذلك باستعمال اصطلاحات واضحة تبين ضرورة وجود نية جرمية لدى الفاعل حتى تتم إدانته ومن ثم معاقبته، مثل «قاصداً» و «وهو عالم/عن علم منه» و «بقصد الاحتيال».

مثال:

\* المادة (٢/٥٩) من قانون الشركات رقم (١٨) لسنة ١٩٢٩:  
«إذا تخلفت الشركة عن القيام بمقتضيات هذه المادة تغرم بغرامة قدرها خمسة جنيهاً عن كل يوم تستمر فيه المخالفة ويعتبر كل عضو من أعضاء مجلس إدارتها أو ... أجاز تلك المخالفة أو سمح بوقوعها عن علم منه وقصداً أنه ارتكب جرماً ويغرم بالغرامة نفسها.»

\* المادة (٢/٨٨) من قانون الشركات رقم (١٨) لسنة ١٩٢٩:  
«إذا قامت الشركة بعمل يخالف أحكام هذه المادة تُغرم بغرامة قدرها مائة جنيه ويُغرم بهذه الغرامة كل عضو من أعضاء مجلس الإدارة أجاز تلك المخالفة أو يسمح بوقوعها عن علم منه.»

#### (٢٨) تشديد الجزاء عند تكرار الجريمة

قد يلزم ترتيب جزاء مشدد على مرتكب جريمة ما عند تكرار ارتكابها. فتكرار ارتكاب جرائم معينة، قد يشكل خطراً على المجتمع، حتى ولو كانت جرائم بسيطة وجزاؤها بسيطة، بالتالي يجب إيجاد وسيلة فعالة لإيقاف تكرار ارتكابها، وهذه الوسيلة تكون بتشديد العقوبة عند التكرار.

مثال:

المادة (٢٦) من قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٨ بشأن دمج ومراقبة المعادن الثمينة:  
«... يعاقب عند إدانته مدة لا تقل عن سنة أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة أو بكلتا هاتين العقوبتين وفي حالة العود تسحب منه رخصة مزاوله المهنة وتصادر الأشياء المضبوطة.»

يكون الجزاء على التكرار في هذه المادة أكثر وضوحاً إذا تمت صياغتها على الوجه التالي:

«... يُعاقب:

- ١- بالحبس مدة لا تتجاوز ... سنة أو بغرامة لا تتجاوز (...) دينار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة أو بكلتا هاتين العقوبتين.
- ٢- في حالة التكرار يُعاقب الشخص:

(١) بالحبس مدة لا تتجاوز [مدة أطول من الأولى] أو بغرامة لا تتجاوز [مبلغ أكبر من

السابق] دينار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة أو بكتلة العقوبتين، و  
(ب) تسحب منه رخصة مزاولة المهنة، و  
(ج) تصدر الوزارة الأشياء المضبوطة.»

### (٢٩) تجنب استعمال عبارات غامضة للتعبير عن العقوبة

إن استعمال عبارات غامضة للتعبير عن العقوبة يؤدي إلى وجود أكثر من تفسير لها. وتتشدّد المحاكم في تفسير الأحكام الجزائية، وغالباً ما تفسرها في مصلحة المتهم، لذا على الصائغ استعمال عبارات واضحة لتحديد للعقوبة وتجنب استعمال عبارات غامضة.

مثال:

#### مثال يجدر تجنب اتباع نهجه:

\* المادة (٢٥) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر:  
«مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد تنص عليها قوانين أخرى يعاقب.....».

## توصيات ختامية

إن مجرد الانتهاء من كتابة التشريع المقترح لا يعني أن عملية الصياغة قد انتهت، بل ربما تعاد الكتابة للمرة العاشرة أو أكثر قبل تسليم التشريع المقترح مصاغاً إلى الجهة المعنية. فعملية صياغة التشريع تحتاج إلى الكثير من المراجعة والتدقيق من قبل الصانغ بذاته ومن قبل غيره. وفيما يلي توصيات تتعلق بعملية المراجعة والتدقيق:

### (١) مراجعة أولى من قبل الصانغ

#### ١ - مراجعة إجمالية

على الصانغ بذاته بعد الانتهاء من الكتابة قراءة ما كتبه بشكل كامل. وحتى يتأكد الصانغ من التناسق الإجمالي للتشريع الذي قام بصياغته يمكنه أن يتساءل تساؤلات عامة مثل:

- \* هل تحقق المحتويات الهدف المطلوب؟
- \* هل تتوافق المحتويات مع المبادئ الدستورية والدولية؟
- \* هل تم ترتيب المحتويات بتسلسل منطقي؟
- \* هل تم التعبير عن المحتويات بأوضح أسلوب ممكن؟

#### ٢- مراجعة تفصيلية

- على الصانغ مراجعة ما كتبه بشكل تفصيلي متسائلاً تساؤلات تفصيلية مثل:
- \* هل تم الثبات على استعمال اصطلاحات تدل على المعنى ذاته في جميع مواقع التشريع؟
  - \* هل تمت الإحالة إلى تشريعات أخرى بشكل دقيق؟
  - \* هل تمت الإحالة إلى محتويات في التشريع محل الصياغة بذاته بشكل دقيق؟
  - \* هل تكرر استعمال الكلمات والعبارات المعروفة في مادة التعاريف؟ وهل تم استعمال كل كلمة أو عبارة وفق التعريف المبين لها؟
  - \* هل يتفق ترقيم المواد وأجزائها مع معايير الترقيم في هذا الدليل؟ وإذا رتب المواد في أقسام، هل تم اتباع التقسيم المعقول؟
  - \* هل تم ترتيب جزاء على انتهاك ما فرضه التشريع عندما يلزم ذلك؟
  - \* هل تصف عناوين الأقسام ما يرد ضمنها بشكل واضح؟
  - \* هل توجد أخطاء نحوية وإملائية؟
  - \* هل تم استعمال علامات الترقيم النحوية بشكل مناسب؟

## (٢) مراجعة ثانية من قبل الصانع

بعد أن يجري الصانع مراجعته الأولى للتشريع الذي قام بصياغته، من الطبيعي أن يصل إلى مرحلة لا يستطيع فيها تقديم الجديد، وتقل فيها قدرته على اكتشاف الأخطاء (مرحلة التشبع الذهني). لذا يُوصى الصانع بترك ما كتبه جانباً لفترة معقولة تعتمد على طول المدة الزمنية اللازمة لتسليم التشريع محل الصياغة إلى الجهة المعنية، ثم يعود إلى المراجعة للمرة الثانية من منظور جديد متسائلاً:

\* هل يحتوي التشريع محل الصياغة على أحكام مناسبة للتطبيق في ظروف حياتية متنوعة؟ وعند طرح هذا التساؤل، يجدر بالصانع تصور ظروف افتراضية يمكن أن تحدث وفحص فيما إذا كان التشريع الذي صاغه يتضمن أحكاماً تناسب تلك الظروف إذا حصلت. ويمكن للصانع التشاور مع الجهة مرسله مذكرة السياسة التشريعية بهذا الخصوص والتنسيق معها في إمكانية أخذ رأي أشخاص عاديين ليس لهم علاقة بالصياغة لكن يمكن أن يكونوا من مستعملي التشريع بعد إصداره.

\* هل يحتوي التشريع محل الصياغة على العديد من التفاصيل؟ هل يجب تضمين هذه التفاصيل فيه أم يُفضل تفويض الصلاحيات التشريعية فيها إلى جهة تنفيذية لوضع تشريعات ثانوية؟

\* هل توجد مسائل لم تؤخذ بعين الاعتبار نهائياً مع أنه يجب تضمينها في التشريع محل الصياغة؟

\* هل توجد حاجة إلى التعديل في التشريع محل الصياغة من ناحية تسلسل ترتيب المواد أو من ناحية أسلوب التعبير عن مضمونها؟

## (٣) المراجعة من قبل صانع آخر

بعد أن ينتهي الصانع من مراجعة التشريع الذي صاغه، من المهم جداً تحويله للمراجعة من قبل صانع آخر لم يشترك في صياغته، فمراجعة شخص بعيد عن عملية الصياغة تمكن من الحصول على انتقادات قد تساهم في تحسين التشريع المصاغ. وعلى الصانع أن يأخذ الانتقادات بعين الاعتبار، فما ينتقده الصانع الآخر من المحتمل جداً أن يكون موضوعاً للنقد من قبل أطراف أخرى (مختصون بالصياغة في جهة أخرى أو أعضاء المجلس التشريعي).

## (٤) المراجعة من قبل متخصص في اللغة العربية

نظراً لأهمية الوضوح في التعبير في التشريع، من الضروري تحويل التشريع المصاغ للمراجعة من قبل متخصص في اللغة العربية، وذلك للتأكد من سلامة القواعد النحوية والإملائية، وحسن استعمال علامات الترقيم النحوية.

## ملاحق الدليل

### الملحق رقم (١)

#### فهرس محتويات التشريع

##### (١) محتويات الفهرس

يحتوي فهرس المحتويات على عناوين وأرقام مواد التشريع ، وإذا تم ترتيب هذه المواد في أقسام (كتب، أبواب، فصول) فتدرج عناوين هذه الأقسام وأرقامها.

##### (٢) موقع الفهرس ومجال استعماله

يوضع الفهرس مباشرة قبل وحدة بداية التشريع، أي قبل العنوان، مع الأخذ بعين الاعتبار وضع عنوان له مستمد من عنوان التشريع. ويُستعمل الفهرس عادة في التشريعات الطويلة التي تحتوي على العديد من المواد والتي تحتاج إلى ترتيب المواد في أقسام، بالتالي لا داعي لاستعمال الفهرس في التشريعات القصيرة جداً، مثل التشريعات المعدلة التي غالباً ما تتضمن عدداً قليلاً من المواد.

##### (٣) أهمية فهرس المحتويات

تكمن أهمية الفهرس في كونه:

\* يعطي مستعمل التشريع فكرة شاملة عن محتوياته من خلال إلقاء نظرة سريعة عليه (أي على الفهرس).

\* يسهل على مستعمل التشريع الاستدلال على موقع المادة التي يرغب في الاطلاع عليها في التشريع من خلال التعرف على رقمها من الفهرس.

##### (٤) الجهة المختصة بوضع الفهرس

من المفضل أن تكون الجهة المختصة بالنشر الرسمي للتشريعات هي الجهة التي تضع الفهرس، لأن التشريع سيصل إليها بعد إصداره بشكله النهائي ليتم نشره رسمياً.

##### (٥) أسلوب ترتيب الفهرس

١- تُكتب في وسط أعلى الصفحة وبخط غامق عبارة تدل على موضوع الفهرس وتشمل عنوان التشريع الكامل.

٢- توضع عناوين للمواد تصف مضمونها بشكل مختصر. وتوضع عناوين المواد في عمود على يمين الصفحة، وتوضع أرقامها في عمود على يسار الصفحة بحيث يقابل كل عنوان مادة رقمها، ولا يوضع رقم المادة بين قوسين. ومن المهم عدم الإشارة إلى رقم الصفحة التي ترد فيها المادة، وذلك حفاظاً على الثبات في الإشارة إلى المادة، فرقم الصفحة يمكن أن يختلف عند طباعة التشريع أما رقم المادة فهو ثابت.

٣- إذا رتب المواد في أقسام، فيوضع رقم القسم وعنوانه في سطرين متتالين في وسط الصفحة ويكتبان بخط أعمق من الخط المكتوبة فيها عناوين المواد. مثال (مفترض) على فهرسة محتويات تشريع لم ترتب مواده في أقسام:

<b>فهرس قانون الهيئات المحلية</b>	
رقم (..) لسنة ....	
مادة	
١	تعريف
٢	علاقة الوزارة بالهيئات المحلية
٣	الهيئة المحلية
٤	إحداث الهيئات المحلية وإلغاؤها
٥	انتخاب الرئيس
٦	انتخاب نائب الرئيس
٧	تسلم المجلس الجديد مهامه
	.....
	مثال (مفترض) على فهرسة محتويات تشريع رتبته مواده في أقسام:
<b>فهرس قانون الشركات المساهمة</b>	
رقم (..) لسنة ....	
مادة	
	<b>الفصل الأول</b>
	<b>تعريف وأحكام عامة</b>
١	- تعريف
٢	أحكام عامة

الفصل الثاني	
تأسيس الشركة المساهمة العامة وتسجيلها	
٣	إعداد عقد التأسيس
٤	تسجيل الشركة
٥	قبول ورفض تسجيل الشركة
	.....



## ملحق رقم (٢)

### المذكرة الإيضاحية والمذكرة التفسيرية

يعتبر العديد من الأشخاص أن مفهوم المذكرة الإيضاحية والمذكرة التفسيرية هو واحد، على اعتبار أنه لا توجد فروقات ملموسة بينهما. لكن بما أنه يوجد جدل حول هذه المسألة، ونظراً لأهمية تحديد مفهوم كل من المذكرتين في هذا الدليل الذي يهدف إلى إبراز الأسلوب الأكثر توضيحاً لمضمون التشريع، فمن المجدي إبراز الفرق الذي تؤديه كل مذكرة في توضيح التشريع (غالباً ما تستعمل هاتين المذكرتين مع التشريعات من نوع القوانين).

#### (١) المقصود بالمذكرة الإيضاحية والهدف منها

يُقصد بالمذكرة الإيضاحية الملخص الذي يُرفق مع مشروع القانون والمبين بشكل عام أسباب وجوده والهدف منه وتأثيره على الأوضاع القائمة. والهدف الرئيسي من المذكرة الإيضاحية هو تمكين أعضاء المجلس التشريعي من فهم مجمل موضوع مشروع القانون من خلال قراءة المذكرة قبل البدء بقراءة المواد الدقيقة المتخصصة. وينتهي دور المذكرة الإيضاحية بإصدار القانون، ولا يكون لها دور فعال في تفسيره بعد إصداره ونشره رسمياً في الجريدة الرسمية.

#### (٢) المقصود بالمذكرة التفسيرية والهدف منها

يُقصد بالمذكرة التفسيرية تفسير مواد التشريع كل على حدة، أي تفسير المقصود بكل مادة والهدف منها والأسباب الموجبة للأخذ بها ومصدرها وما يقابلها في القانون المقارن. والهدف من إستعمال المذكرة التفسيرية هو مساعدة مستعملي القانون على فهم مواده بالتفصيل، وخاصة مساعدة القضاة على تفسير القانون.

#### (٣) مدى الحاجة إلى المذكرتين

تبرز الحاجة إلى المذكرة الإيضاحية في كل مشروع قانون، لأن هذه المذكرة تلعب دوراً هاماً في مساعدة أعضاء المجلس التشريعي على فهم مشروع القانون بشكل إجمالي وبسهولة.

أما المذكرة التفسيرية فلا تبرز الحاجة إليها في كل مشروع قانون، وتعتمد الحاجة إليها على طبيعة موضوع القانون ومدى حاجته إلى التفسير (مثل القانون المدني وقانون العقوبات العام باعتبارهما قانونين شاملين وأساسيين بالنسبة للقوانين الأخرى).

ومن الجدير ذكره أن وجود مذكرة تفسيرية مع مشروع القانون لا يغني عن وجود مذكرة إيضاحية، إذ على الرغم من تقاطع كلتا المذكرتين في العديد من الجوانب، إلا أنه يوجد ثمة

اختلاف بينهما يعود أساساً للدور الذي تؤديه كل منهما في توضيح القانون، والذي يعكس أثره على أسلوب صياغة محتويات كل منهما.

#### (٤) مدى إلزامية المذكرتين

لا تخضع أي من المذكرتين للتصويت من قبل أعضاء المجلس التشريعي، ولا يُعتبر ما ورد في أي منهما ملزماً من ناحية تفسير القانون، فهما أداتان وجدتا فقط لتوضيح ما ورد في القانون. وبما أن هاتين المذكرتين غير إلزاميتين، فهما لا تعتبران جزءاً من القانون.

#### (٥) مجال نشر المذكرتين

لا داعي لنشر المذكرة الإيضاحية في الجريدة الرسمية مع القانون بعد إصداره، لكن يمكن نشرها مع مشروع القانون في الصحف اليومية لإعلام الجمهور بفكرة التشريع وأهدافه، مما يسهل عملية التفاعل بين الشعب وأعضاء المجلس التشريعي. أما المذكرة التفسيرية فمن المفضل نشرها مع القانون بعد إصداره في الجريدة الرسمية، على اعتبار أنها مصدر تفسيري تفصيلي له يساعد مستعمليه على فهم موادها بسهولة، والنشر الرسمي له هو الوسيلة الرسمية لإعلام الكافة بهذا المصدر الهام في التفسير.

#### (٦) الجهة المختصة بصياغة المذكرتين

تختص الجهة الصانعة للقانون بصياغة المذكرتين، لأنها تملك من الخبرة ما يمكنها من إبراز محتويات كل من المذكرتين بشكل يعكس بوضوح الهدف الذي ترمي الجهة المقترحة للقانون تحقيقه.

#### (٧) الاعتبارات العامة عند صياغة كل من المذكرتين

١- في المذكرة الإيضاحية يلزم تقديم وصف عام ومختصر لمحتويات مشروع القانون، فوظيفة المذكرة تسهيل التعريف بالقانون بشكل عام وليس بشكل تفصيلي. أما عند صياغة المذكرة التفسيرية فيلزم التفصيل.

٢- في المذكرة الإيضاحية يلزم تقديم وصف للمحتويات بشكل محايد، لأن أسلوب الوصف قد يجعل عضو المجلس التشريعي يميل إلى تبني موقف لصالح أو لغير صالح مشروع القانون. أما المذكرة التفسيرية فهي بطبيعتها محايدة، لأنها تتعلق بتفسير كل مادة على حدة.

٣- في المذكرة الإيضاحية يجب التعبير عن الوصف بأسلوب واضح، ويتحقق ذلك باستعمال عبارات واصطلاحات مألوفة لدى القارئ العادي (غير المتخصص في مجال القانون). لذا يجب تجنب استعمال اصطلاحات قانونية أو فنية متخصصة. كذلك الأمر في المذكرة التفسيرية، إذ يلزم تفسير المواد بوضوح باستعمال عبارات واصطلاحات بسيطة ومألوفة تسهل فهمها.

## (٨) المحتويات الرئيسية للمذكرتين وأسلوب صياغتها

### ١- المذكرة الإيضاحية

(أ) من المهم أن تحتوي المذكرة الإيضاحية على المسائل الرئيسية التالية: وصف الوضع القانوني القائم، تحديد المشاكل القائمة، أسباب تغيير الوضع القائم (التحديث ، التوحيد)، التوجه العام لطريقة تصحيح الوضع القائم، تأثير التشريع الجديد على الوضع القائم (إيجاد فرص عمل جديدة أو فقدان عمل)، ومعلومات تتعلق بتكلفة تطبيق القانون، مما يساعد أعضاء المجلس التشريعي على تقدير فيما إذا كان القانون يستحق صرف الأموال العامة أو لا.

(ب) لتسهيل فهم مجمل مضمون مشروع القانون، من الضروري ترتيب محتويات المذكرة الإيضاحية بأسلوب منطقي والثبات على هذا الأسلوب في جميع المذكرات الإيضاحية المرفقة مع مشاريع القوانين. والترتيب المنطقي لمحتويات المذكرة الإيضاحية يكون كالتالي:

- \* المعلومات العامة: مثل عنوان مشروع القانون، والجهة المقترحة، وتاريخ تقديم المشروع.
- \* الهدف المراد تحقيقه من القانون. والحاجة التي أدت إلى تقديمه.
- \* القوانين النافذة ذات العلاقة بموضوع المشروع، ومدى تأثير المشروع عليها (إلغاء، تعديل، دمج).

- \* الإشارة إلى القوانين المقارنة بأسلوب يعطي قارئ المذكرة فكرة عامة عن كيفية تنظيم موضوع المشروع في دول أخرى، وأوجه الشبه والاختلاف الرئيسية بين المشروع وبينها.
- \* التكلفة المالية، أي كم سيكلف تطبيق القانون بعد إصداره الخزينة العامة للحكومة، فهذه المسألة تعتبر من أهم المسائل المؤثرة على التصويت على مشروع القانون.
- \* وصف ملخص لمواد مشروع القانون، وبشكل يبين تأثيرها على القوانين النافذة.
- \* توقيع الشخص المفوض بالتوقيع عن الجهة التي قامت بإعداد المذكرة، وتاريخ الإعداد.

### ٢- المذكرة التفسيرية

تحتوي المذكرة التفسيرية على:

- \* مقدمة عامة تتضمن: الأسباب الموجبة لإصدار مشروع القانون، الهدف العام الذي يرمي المشروع إلى تحقيقه، المصدر الذي يعتمد عليه المشروع، خلاصة عن أهم أحكام المشروع، مقارنة عامة مع قوانين نافذة في دول أخرى.
- \* مواد مشروع القانون، بحيث يتم عرضها كل على حدة وبالتسلسل، ويلحق بكل مادة شرح يبين المقصود بها (تفسير لمعناها)، وبيان لمصدرها (إن وجد)، وسبب الأخذ بها، ومقارنتها مع ما يقابلها في تشريعات أخرى (إن وجدت).

## ديوان الفتوى والتشريع

يهدف ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل إلى تطوير النظام القانوني والقضائي في فلسطين. ومن مهام الديوان الرئيسية: توحيد وتطوير التشريعات المعمول بها في فلسطين، إعداد وصياغة التشريعات لكافة أجهزة السلطة الوطنية، إبداء الرأي القانوني إلى جميع الوزارات والأجهزة الحكومية بالسلطة الوطنية، إصدار الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية «الوقائع الفلسطينية». كما يشرف الديوان على مشروع تطوير الأطر للقانونية في فلسطين من خلال القيام بالمهام التالية: تدريب القضاة ووكلاء النيابة وأعضاء ديوان الفتوى والتشريع، تطوير الجهاز الإداري للمحاكم، إيجاد وسائل بديلة لحل المنازعات، إنشاء بنك معلومات قانوني في فلسطين.

Diwan Al Fatwa Wa Al Tashri, Ministry of Justice

ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل

### Gaza Office

P.O.Box: 1417

Tel: 972-7-2829197

Fax: 972-7-2829197

### مكتب غزة

ص ب: ١٤١٧

هاتف: ٢٨٢٩١٩٧ - ٧ - ٩٧٢

فاكس: ٢٨٢٩١٩٧ - ٧ - ٩٧٢

### Ramallah Office

P.O.Box: 2382

Tel: 972-2-2984301/2/3

Fax: 972-2-2984301

### مكتب رام الله

ص ب: ٢٣٨٢

هاتف: ٢٩٨٤٣٠١/٢/٣ - ٢ - ٩٧٢

فاكس: ١٩٨٤٣٠١ - ٢ - ٩٧٢

E-mail: diwan@hally.net

بريد إلكتروني: diwan@hally.net

---

## معهد الحقوق

يهدف معهد الحقوق في جامعة بيرزيت وبما يتوافق مع رسالة الجامعة الأكاديمية إلى المساهمة في تحديث البنية القانونية الفلسطينية، وفي بناء القدرات البشرية على كلا المستويين الأكاديمي والمهني. ومن مهام المعهد الرئيسية: إجراء أبحاث تطبيقية قانونية، تقديم برنامج الماجستير في القانون، بناء مكتبة متخصصة ومركز توثيق حديث لرصد النشاطات القانونية والقضائية الفلسطينية الجارية وتطوير بنك معلومات قانوني وقضائي للتشريعات في فلسطين، إنشاء برنامج للدراسات القضائية لتقديم التكوين لكل من القضاة والنيابة العامة والعاملين في المحاكم من خلال ورشات العمل، المحاضرات، الرحلات الدراسية، ودراسة الحالات. كما يقدم برنامج تدريب للمحامين في فلسطين.

---

Institute of Law, Birzeit University,  
P.O. Box 14, Birzeit University, Palestine  
Tel: 972-2-2982009  
Fax: 972-2-2982137  
E-mail: law@law.birzeit.edu  
Internet Web Site:  
<http://law.center.birzeit.edu>

معهد الحقوق في جامعة بيرزيت  
ص.ب. ١٤ بيرزيت - فلسطين  
هاتف: ٩٧٢ - ٢ - ٢٩٨٢٠٠٩  
فاكس: ٩٧٢ - ٢ - ٢٩٨٢١٣٧  
بريد إلكتروني: law@law.birzeit.edu

## هذا الدليل

انطلاقاً من سياسة توحيد وتحديث التشريعات التي تنتهجها فلسطين، وبعد تلمس ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل ومعهد الحقوق في جامعة بيرزيت الحاجة الى توحيد أسلوب الصياغة التشريعية، أصبح من الضروري وضع دليل يتضمن إرشادات واضحة ومحددة حول مسائل متنوعة تتعلق بصياغة التشريعات. وبتابع صانع التشريع لهذا الدليل يصبح أسلوب الصياغة في فلسطين موحداً، الأمر الذي يوصل مضمون التشريعات الى مستعملها بوضوح، فيفهمونها ويحسنون تطبيقها.

وبجهد جماعي ضمّ الديوان والمعهد والدائرة القانونية في المجلس التشريعي، تمّ التوصل للقواعد التي تشكل الأسلوب الفلسطيني في الصياغة التشريعية، سواء من ناحية البنية العامة للتشريع أو من ناحية أسلوب التعبير القانوني أو من ناحية أسلوب صياغة التشريعات المعدّلة والثانوية والأحكام الجزائية. ويتضمن الدليل إرشادات حول كافة عمليات الصياغة بدءاً بخطة العمل وانتهاءً بالمراجعة والتدقيق.

إن هذا الدليل يسدّ حاجة ماسة في فلسطين، ويدل في أسلوب إعداده وبلورته على أن الجهد الجماعي والعمل الدؤوب المخلص يؤديان إلى نتائج إيجابية مثمرة.