ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية الحقوق
College of Rights

Unifying the Drafting Authority of Criminal Tex

Assist. Lect. Obaida Amer Alrubaie
College of Law, University of Mosul, Nineveh, Iraq
tujr@tu.edu.iq

Dr. Talal Abd Hussein Al-Badrani
College of Law, University of Mosul, Nineveh, Iraq
tujr@tu.edu.iq

A r t i c l e i n f o.

Article history:
- Received 2 Aug 2022
- Accepted 21 Aug 2022
- Available online 1 June 2023

Keywords:
- Unifying drafting body.
- Multiplicity of drafting bodies.
- Drafting of criminal text.
- Moral responsibility of the drafter.

Abstract: The multiplicity of drafting bodies of the criminal text leads to a problem in the domain of the drafting of criminal text. It also leads to disagreement in the use of the criminal term resulting from the multiplicity of drafting bodies which in return causes a crisis in the criminal term because multiple parties may use one term to refer to different models of behavior. Moreover, it results in the absence of legal certainty which demands that the term should be examined and unified as well as the avoidance of using it to refer to another forms . Thus, states have paid a great attention to the problem of the multiplicity of drafting bodies and established drafting authorized body to secure criminal term unity .

© 2023 TUJR, College of Right, Tikrit University

وحدة جهة صياغة النص الجنائي

م.م. عبيدة عامر الربيعي
كلية الحقوق، جامعة الموصل، نينوى، العراق
tujr@tu.edu.iq

أ.م.د. طلال عبد حسين البدراني
كلية الحقوق، جامعة الموصل، نينوى، العراق
tujr@tu.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٢ / اب / ٢٠٢٢
- القبول : ٢١ / اب / ٢٠٢٢
- النشر المباشر : ١ / حزيران /٢٠٢٣

الكلمات المفتاحية :
- وحدة جهة الصياغة .
- تعدد جهات الصياغة .
- صياغة النص الجنائي .
- المسؤولية الاخلاقية للصائغ.

الخلاصة: يؤدي تعدد جهات صياغة النص الجنائي الى حدوث اشكالية في نطاق صياغة النص الجنائي ، ذلك ان ذلك التعدد يؤدي الى تضارب في استخدام المصطلح الجنائي الناجم عن ذلك التعدد ، مما ينجم عنه حدوث ازمة في المصطلح الجنائي لان الجهات المتعددة قد تستخدم مصطلحاً واحداً للاشارة الى نماذج مختلفة من السلوك ، وهو ما يؤدي الى غياب اليقين القانوني الذي يتطلب ان يتم دراسة المصطلح وتوحيده وتجنب استخدامه للاشارة الى نماذج اخرى ، ولذلك فقد التفت الدول الى مشكلة تعدد جهات الصياغة ، وانشئت جهة متخصصة بالصياغة لضمان وحدة المصطلح الجنائي .

© ٢٠٢٣, كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

اولاً: التعريف بالموضوع :-

يمثل النص الجنائي اللبنة الاساسية للبناء التشريعي والاداة الموثرة في الصياغة القانونية المعبرة عن ارادة المشرع ، ولذلك لابد من البحث في اعداد جهة الصياغة امر لابد منه بوصفه من الشروط الفنية التي يجب ان تراعى فيها ، فالصائغ للنص الجنائي كالمهندس الذي يبدأ مع البناء من خلال دراسة الموقع والخريطة والمشاكل المتوقعة خلال البناء ، وفي ذات الوقت دراسة الهياكل القائمة المشابهة ويعمل على التناسق والترابط معها من حيث الاسلوب والخدمات ، وعليه في ذات الوقت ان يلاحظ الالتزامات القانونية .

ثانياً : اهمية الموضوع

تتمثل اهمية الموضوع في اهمية توحيد جهة صياغة النص الجنائي بجهة متخصصة ، لما في ذلك اثر كبير في بناء النصوص الجنائي بالشكل الذي يحقق الغاية المرجوة منه ، وان توحيد جهة

الصياغة يدعم صناعة نصوص متسمة بقرينة السلامة والوضوح ويبعد عنها النص المثالب والتضارب التي قد تعتريه تلك النصوص بسبب تضخمها .

ثالثاً:- اشكالية البحث :-

ان اشكالية تعدد جهات صياغة النص الجنائي تمثل مشكلة اساسية تمس الامن القانوني الجنائي بركيزتيه اليقين والثبات ، ذلك ان تعدد جهات الصياغة سيؤدي بالضرورة الى تعدد في المصطلح القانوني الجنائي الامر الذي يصاحبه تعدد في دلالات المصطلح ، مما يؤدي في النهاية الى استخدام مصطلح جنائي واحد للاشارة الى مفاهيم متعدد ، وهذا الامر سيؤدي الى فقدان النص لليقين القانوني وبالتالي سيصيبه عوار في بنائه .

رابعاً:- منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على دراسة المنهج تحليلي يسعى من خلاله الى وضع اسس عامة للصياغة التشريعية ، واسس خاصة لصياغة النص الجنائي من خلال تحليل النصوص القانونية وجمعها في اساس واحد ، يقود الى انشاء جهة مختصة بالصياغة ، وصولاً للغاية التي يسعى اليها واضعوا النص .

خامساً:- هيكلية البحث

اقتضت طبيعة البحث ان يتم تقسيمه على مبحثين ، المبحث الاول منه للجهة المختصة بالصياغة ، ونتناوله في مطلبين ، الاول وحدة جهة الصياغة في مملكة البحرين وجمهورية مصر العربية ، والثاني جهة صياغة النص الجنائي في التشريع العراقي ، والمبحث الثاني لاسباب توحيد جهة الصياغة واثره ، ونتناوله في مطلبين الاول اسباب توحيد جهة الصياغة ، والثاني اثر توحيد جهة الصياغة، ونختم البحث باهم الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا اليها.

المبحث الاول

الجهة المختصة بالصياغة

ان تشريع النص الجنائي يمثل عملية هندسية ، اذ تتطلب ان تتم من خلال تنظيم اولي لجميع العناصر المطلوبة للوصول الى افضل النتائج باقل النفقات والصعوبات ، وهذا الامر يتطلب ان يتم النص بدقة واحاطة ووضوح وايجاز ، و يتطلب ابتداءً وجود جهة صياغة محددة تمتلك من القدرة والمعرفة والالمام والتطور ما يؤهلها للصياغة ، ولا نقصد بذلك الجهة المنتخبة ممثلة بمجلس النواب العراقي – لانها وان كانت تمتلك حق التمثيل النيابي للشعب الا انه من غير المتوقع ان يكون جميع اعضائها على القدرة والدراية في صياغة النصوص الجنائية وهو ماسيودي الى تخبط في عملية بناء

النص الجنائي – [١] ،وبين الجهة المختصة بالصياغة ، فالاول هو الجهاز المختص بالتشريع والمناقشة لكنه لا يكون دوماً جهة الصياغة وانما يتم صياغة القانون من لجان متنوعة ومختلفة مما يجعلنا امام مصطلحات متعددة وفضفاضة لا تتسق وقواعد بناء النص الجنائي التي يشترط فيها الايجاز والالمام واليقين ، وعليه فلا بد اولاً من البحث عن جهة لصياغة النص الجنائي قبل عرض الامر للمناقشة .

وقد انقسمت الدول بين وحدة جهة الصياغة وبين تعددها و سنبين ذلك في مطلبين ، الاول عن وحدة جهة الصياغة في مملكة البحرين وجمهورية مصر العربية ، والثاني جهة صياغة النص الجنائي في التشريع العراقي .

المطلب الأول / وحدة جهة الصياغة في مملكة البحرين وجمهورية مصر العربية

التفتت الدول الى ضرورة انشاء جهاز متخصص بالصياغة التشريعية عموماً والنص الجنائي خصوصاً ، ذلك ان تهيئة ذلك الجهاز يساعد على رفد المنظومة القانونية في الدولة بتشريعات متطورة تواكب الحركة المستمرة في المجتمعات ، وبالوقت نفسه تحافظ على خصوصية ذلك المجتمع ، واذا بحثنا في ذلك فنجد ان العديد من الدول قد شكلت جهاز يختص بالصياغة كما في مملكة البحرين التي اوكلت لهيأة متخصصة مهمة اعداد وصياغة التشريعات ممثلة بهيأة التشريع والافتاء القانوني [٢] ، ويلاحظ ان دستور البحرين قد جعل لهذه الهيأة اساس وسند دستوري ومنحها الاستقلالية ، فهي هيأة مستقلة ذات طبيعة قضائية لا تخضع لوزارة بذاتها ، و ان انشاء الهيأة بتلك الضمانات يمثل اهمية كبير من خلال السعي لانشاء هيأة مركزية موحدة تضم خبراء من رجالات القانون وممثلي الجهات المعنية[٣]، وعلى الرغم من ذلك فقد مارست هذه الهيأة دورها من خلال العمل في اطار تنظيمي يطلق

([١]) المادة (٤٩) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ (اولاً : يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي باكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه) ، واذا مابحثنا نجد ان قانون الانتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ ، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٠٣ في ٢٠٢٠/١١/٩ قد بين شروط الترشيح لمجلس النواب فنص في المادة (٨) على عدد من الشروط ومن ضمنها " رابعاً : ان يكون حاصلاً على شهادة الاعدادية على الاقل او مايعادلها " ، ولذلك فان من له حق التمثيل قد لا يكون لديه الدراية والخبرة المؤهلة للتشريع .

([٢]) ينظر نص المادة(١٠٤) من دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ المعدل النافذ ، حيث نص في الفقرة (ج) منه على (يضع القانون الاحكام الخاصة بالنيابة العامة ، وبمهام الافتاء القانوني ، واعداد التشريعات ، وتمثيل الدولة امام القضاء ، وبالعاملين في هذه الشئون) ، والمادة الاولى من قانون رقم ٦٠ لسنة ٢٠٠٦ بشأن اعادة تنظيم هيئة التشريع والرأي القانوني .

([٣]) د. سري محمود صيام ، المعايير الحاكمة لجودة صناعة التشريع ، بحث منشور في المجلة القانونية ، الصادرة عن هيئة التشريع والافتاء القانوني ، البحرين ، العدد الاول ، السنة الاولى ، ٢٠١٤ ، ص ٢٣

عليه الطاولة المستديرة فيتم عقد اجتماع في اطار طاولة مستديرة يتم من خلالها البحث في عنوان مشروع القانون ومواده ، وتتكون هذه الطاولة من اعضاء هيأة التشريع والافتاء القانون ومن الجهات المعنية الاخرى بمشروع النص القانوني ، ومن ثم وبعد اتمام عملية النقاش والاتفاق على ضوابط الصياغة المعنية واطرها ونطاق صياغة النص القانوني بشكل عام والنص الجنائي بشكل خاص فيتم نشر الحوارات والنقاشات والتوصيات التي تناولتها الطاولة المستديرة في المجلة لقانونية الصادرة عن هيأة التشريع والرأي القانوني [١].

وفي مصر فنجد ان دستور مصر لعام ٢٠١٤ اناط بالحكومة ممثلة بمجلس الوزراء مهمة اعداد مشروعات القوانين والقرارات [٢] ، وفي الوقت ذاته فان هذا الاختصاص يمارس من مجلس الدولة المصري حيث الزم القانون كل وزارة او مصلحة قبل اصدار اي قانون او قرار ذي صفة تشريعية ان يعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته ، وهذا اذا كانت الوزارة قد اعدت المشروع مسبقاً ، كما يمكن ان يعهد للمجلس صلاحية اعداد المشروع كاملاً[٣]، وبالتالي فان هذا النص يجعل من المجلس جهة لتدقيق الصياغة المقدمة من الوزارة او المصلحة ، وذلك حسبما يراه جانب من الفقه بأنه امر طبيعي لان الوزارة او المصلحة هي المعنية بالتعبير عن الحلول والتنظيمات ، وان موظفيها اقدر على عملية الاعداد [٤] ، ومع ذلك فان النص اجاز للوزارة ان تعهد للمجلس بعملية صياغة التشريع كاملاً ، والقول المتقدم محل نظر حيث ان مجلس الدولة يمتلك من المؤهلات الفنية والقانونية التي تؤهله صياغة اي قانون ، فان جهل امر او فاته ، فانه يمكنه الرجوع وطلب حضور ممثل عن الجهة

---

(١) ومثال ذلك الطاولة المستديرة المنعقدة بهياة التشريع والافتاء القانوني في يوم الاثنين الموافق ٢٠١٣/٤/٢٩ بعنوان (قانون تنظيم المباني ودوره في التنمية الاقتصادية والعمرانية) المنشور في مجلة القانونية ، الصادرة عن الهيأة ، العدد الاول ، ٢٠١٤ ، ص ١٣٣-١٦٨.

(٢)تنص المادة (١٦٧) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ النافذ على (تمارس الحكومة ، بوجه خاص ، الاختصاصات الاتية : ٤- اعداد مشروعات القوانين والقرارات).

(٣) تنص المادة (١٩٠) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ على(مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة ، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الادارية ، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع احكامه ، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية ، ويتولى وحده الافتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون ، ومراجعة ، وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية ، ومراجعة مشروعات العقود التي تكون الدولة ، او احدى الهيئات العامة طرفاً فيها ويحدد القانون اختصاصاته الاخرى) ؛ وكذلك نص المادة (٦٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ النافذ .

(٤) عليوة مصطفى فتح الباب ، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات ، الكتاب الاول سن التشريعات ، الجزء الاول ، ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١٢ ، ص ٧٦- ٧٧ .

المعنية لغرض ايضاح المسائل المعنية ، وحيث ان مشكلة تعدد جهات الصياغة وما يصاحبها من عرقلة في العمل التشريعي امر يستوجب التدخل لحله ، ولذلك فقد تدخلت الجهة المعنية لغرض بناء انموذج مثالي لهيأة متخصصة بالتشريع ، وانشئت اللجنة العليا للإصلاح التشريعي بموجب القرار الجمهوري رقم ٢٠٩ لسنة ٢٠١٧ التي نظم بموجبها لجنة عليا للإصلاح التشريعي في مصر برئاسة رئيس مجلس الوزراء ، وعضوية كل من وزير العدل بوصفه مقرراً للجنة ونائباً عن الرئيس عند غيابه ، وعضوية وزير شؤون مجلس النواب ورئيس مجلس الدولة ومفتي الجمهورية ، وكيل الازهر ، ورئيس قسم التشريع بمجلس الدولة ، مساعد وزير العدل لقطاع التشريع ، رئيس امانة الشؤون التشريعية بمجلس النواب ، وقاضيين يكون احدهما من بين نواب رئيس محكمة النقض والثاني رئيس محكمة الاستئناف يتم ترشحيهما من وزير العدل بموافقة مجلس القضاء الاعلى ، ومحاميين من بين اعضاء مجلس ادارة النقابة ، واربعة اساتذة من كليات الحقوق بالجامعات المصرية يتم ترشيحهم من وزير التعليم وبموافقة المجلس الاعلى للجامعات ، وخمسة من رجال القانون من الشخصيات العامة يرشحهم وزير العدل بموافقة رئيس مجلس الوزراء ، وممثل عن وزارة الدفاع ، وممثل عن وزارة الداخلية ، وممثل عن هيئة الرقابة الادارية ، وتختص هذه اللجنة برسم السياسة التشريعية للحكومة واقتراح الخطة التشريعية لها بالتنسيق مع الجهات المعنية وعلى ضوء السياسة العامة للدولة ، كما تختص في اعداد وبحث ودراسة مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية وقرارات رئيس مجلس الوزراء اللازم اصدارها وتعديلها تنفيذاً لاحكام الدستور ، ولا تقف اللجنة بهذا الحد بل تكون مسؤولة عن بحث ودراسة ومراجعة المشروعات والقرارات واللوائح التنفيذية المعدة سابقاً او المطلوب اعدادها وبما يضمن عدم تعددها او قصورها او تناقضها او غموضها والعمل على ضبطها بصورة موحدة وبسيطة لكي تساير حاجة المجتمع والدستور وتواكب التطورات الحاصلة وتبسط في الاجراءات القضائية وتزيل من معوقاتها ، وكذلك كل ما يعرض عليها من رئيس اللجنة بحكم اتصالها بشؤون التشريع وتقديم توصية عن ذلك [١] ، ونلاحظ ان القرار قد جاء لغرض تنظيمي هو الجمع بين الجهات المختلفة المختصة بالصياغة ، فمتن القرار قد جمع بين رئيس قسم التشريع بمجلس الدولة و وزارة العدل ممثلة بمساعد الوزير لقطاع التشريع ، و مجلس الوزراء ممثلة بأمانة شؤون التشريع، وحيث ان تعدد الجهات المختصة باعداد القوانين سيؤدي تضارب في الصياغة والمصالح والتعدد سيقود بالنتيجة الى القصور والتناقض والغموض ، ومما لاشك فيه ان توحيد

([١]) حددت عضوية اللجنة واختصاصاتها بموجب المادتين (١ ، ٢) من قرار رئيس الجمهورية العربية المصرية رقم ٢٠٩ لسنة ٢٠١٧ .

الجهة المختصة بالصياغة سيؤدي الى تظاهر الجهود في سبيل بناء النص الجنائي كما يجب ان يكون وليس كما هو كائن ، خصوصاً ان اللجنة المختصة بالصياغة جمعت بين اعضائها ممثلي عدد من الدوائر المعنية بالتشريع الجنائي خصوصاً تلك المعنية بوزارة الداخلية ، وكذلك فقد احتوت على محامين واساتذة القانون ورجال قانون من الشخصيات العامة ، فالمزج بين هؤلاء في لجنة سيؤدي بالضرورة الى رفد القطاع التشريعي بما يحتاجه من دعم ، وبالوقت ذاته تحقيق الغاية المنشودة من كل مشرع.

المطلب الثاني / جهة صياغة النص الجنائي في التشريع العراقي

يعد توحيد جهة الصياغة من المستلزمات الفنية اللازمة لإنجاح اي عملية تشريعية ، وحيث ان تعدد الجهات سيؤدي بالضرورة الى تعدد في المصطلحات وتضارب فيما بينها ، وهو ما يقود الى قصور في التشريع ، وفي العراق ذي التاريخ العظيم فان عملية التدوين لم تكن وليدة اليوم ، وانما عرفها منذ القدم حتى اذا ماذكر القانون اقترن اسمه بمسلة حمورابي التي جاءت لتؤكد على تدوين القانون ، ومن ثم تتابع الامر في تطوير القانون وتدوينه في عهود مختلفة[١]، وصولاً الى استقلال العراق فانشأ اول جهاز مختص بذلك فقد خرج للعلن ديوان التدوين القانوني[٢]، الذي اختص بمهمة التقنين والاستشارة وشعبة المحاكمة [٣]، الا ان ما يهمنا في الامر التقنين فالتدوين المعني به هي الوظيفة التشريعية حيث اناط القانون به مهمة اعداد وتنظيم لوائح القوانين والانظمة ، ويشترط فيمن يمارس التدوين (الصياغة) مايلي :-

١- ان يكون قد اتم سن الخامسة والثلاثين بالنسبة للرئيس وقد اتم سن الثلاثين بالنسبة للاعضاء .

٢- ان يكون حاصلاً على شهادة اولية من كلية الحقوق .

---

(١) تشكل قوانين حمورابي ملك بابل الذي حكم مابين عام ١٧٩٢ وعام ١٧٥٠ قبل الميلاد اول مجموعة شاملة من النصوص القانونية وحيث ان البحث فيها امر خارج عن نطاق هذه الدراسة ، لذلك لمزيد من التفصيل ينظر ويليام ماكونيل ، جين سنلار ، البرت جوتيز ، فيلو ميك ،ج .ل جنسبرغ ، ج. ج فنكستين ، س . ن ، كارمير ، شريعة حمورابي واصل التشريع في الشرق القديم ، ط٢ ، ترجمة اسامة سراس ، دار علاء الدين ، دمشق ، ١٩٩٣، ص ٩ .

(٢) انشئ الديوان بموجب قانون ديوان التدوين (التدوين القانوني) المرقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣ ونشر في مجلة الوقائع العراقية بالعدد ١٢٨٠ ، في ١٩٣٣/٣/٨ ، ويتكون الديوان من رئيس ومدونين قانونين لايقل عددهم عن الاربعة ولم يحدد الحد الاعلى ويتم تعيينهم من بين موظفي السلطة التنفيذية والسلطة القضائية فهم خليط بين الحكام ورجال الادارة ، ويختص بمجال التقنين وشعبة الاستشارة وشعبة المحاكمة .

(٣) تمارس شعبة المحاكمة مهام مجلس الانضباط العام وفق احكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ الملغي على وفق احكام المادة السادسة من قانون التدوين القانوني رقم ٤٩لسنة ١٩٣٣ الملغي.

٣- ان يكون ملماً بقواعد اللغة العربية [١].

وبعد توافر الشروط يختص الديوان اعداد وتنظيم مشروعات القوانين والانظمة المختصة بالشؤون القضائية وبالأمور الاخرى المتعلقة بالدوائر العدلية كافة ، كما يكون تدقيق قوانين ولوائح الوزارات والدوائر الحكومية الاخرى – عدا ما يتعلق بالرسوم الكمركية – وابداء الرأي فيها من حيث الصياغة او الاسس او المواد المعتمدة ويجب ايداع مشروع القانون قبل عرضه على مجلس الوزراء باسبوع واحد على الاقل [٢]، وللديوان الحرية الكاملة في رفض تشريع اي نص مقدم اليه او تعديله ، او يعيد بناء المشروع كاملاً في حالة بيان الاسس المعتمدة عليه من الجهة المعنية ، وبعد ان يتم استدعاء ممثل الجهة المعنية لحضور اجتماعات الديوان ، ويختص كذلك يختص بصياغة لوائح القانون المقدمة اليه من الوزرات المعنية بعد بيان اسس تلك اللائحة ، الا ان الملاحظ ان كل ما تقدم لم يمنح الديوان سلطة صياغة مشروع القانون بصورة مطلقة وانما اكتفى القانون بمنح الديوان صلاحية رفع توصية لوزير العدل، فيكون القرار اخيراً بيده فان وافق عليه يصبح العمل بمواجبه في الدواثر الحكومية صحيحاً [٣].

ويلاحظ مما تقدم ان الديوان يكون جهة اصلية معنية بالصياغة اذا تعلق الامر بصياغة القوانين المتصلة بالشؤون القضائية والدوائر التابعة لوزارة العدلية ، لكنه يكون جهة احتياطية فيمارس عملية التدقيق وابداء الملاحظات حول مشروعات القوانين التي تمت صياغتها من الوزارات المعنية او الدوائر ويتم احالتها اليها ، وكذلك فان صلاحية الديوان تقتصر على رفع التوصيات الى وزير العدل اذا مارس صياغة اللوائح القانونية المقدمة من الوزارات المعنية .

وقد استمر الحال لحين منح الاختصاص لمجلس شورى الدولة مع بقائه تحت عباءة وزارة العدل [٤]، الى ان تم منحه الاستقلالية الكاملة بموجب قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ [٥]، الذي افرد له نائب رئيس المجلس لشون التشريع والافتاء والصياغة ، ومنح المجلس صلاحية الافتاء والصياغة واعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين وابداء الرأي في الامور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام ، فيمارس اعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات او الجهات غير

---

(١) ينظر المادة (٢) من قانون ديوان التدوين القانوني الملغي .

(٢) ينظر الفقرة (١ و٢) من المادة الثالثة من ديوان التدوين القانوني الملغي .

(٣) د. عبدالرحمن تورجان الايوبي ، القضاء الاداري في العراقي حاضره ومستقبله ، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٢٥٣-٣٠٠.

(٤) شرع قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ ونشر في الوقائع العراقية بالعدد ٢٧١٤ في ١٩٧٩/٦/١١ .

(٥) نشر القانون في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٥٦ في ٢٠١٧/٨/٧ .

المرتبطة بوزارة بطلب من الوزير او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة بعد ان يرفق بها ما يتضمن اسس التشريع المطلوب مع جميع اوليات واراء الوزارات او الجهات ذات العلاقة ، وتدقيقها من حيث الشكل [١] ، وحيث ان المجلس ان كان هو الجهة الاولى بموجب القانون الا انه ليس الجهة الوحيدة .

نلاحظ ان دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ قد منح السلطة التشريعية صاحب الحق الاصيل في مناقشة القانون كذلك هذا الحق ، فيكون للمجلس كله حق التشريع اما حق تقديم المقترح فيكون من عشرة من اعضاء مجلس النواب او احدى لجانه [٢]، ومنح الحق للسلطة التنفيذية ، فتمارس رئاسة الجمهورية هذه الصلاحية استناداً لنصوص الدستور الذي منحها حق تقديم مشروعات القوانين [٣] وقد اسس بموجب ذلك مكتب التشريع في رئاسة الجمهورية ليكون مختصاً بصياغة واعداد مشروعات القوانين ، ونجم عنه اصدار مشروع قانون العقوبات العراقي الجديد ، كما تمارس رئاسة الوزراء صلاحية الصياغة بموجب ما تقوم به من اعمال في اطار تنفيذ القوانين [٤] ، ولذلك فانه يمكن ملاحظة ان تعدد الجهات المختصة بالصياغة سواء من خلال الصياغة او الاعداد فيكون من خلال المقترحات المقدمة من العدد المحدد من مجلس النواب ، او من اللجان المختصة فقد تكون اللجنة القانونية او لجنة النزاهة البرلمانية ، وقد تكون لجنة الاتصالات والاعلام .

يضاف الى ذلك صلاحية دائرة التحقيقات في هيأة النزاهة في اعداد مشروعات القانون المعنية بمنع الفساد او مكافحته ورفعها الى السلطة التشريعية عن طريق رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء او من خلال اللجان البرلمانية المتخصصة [٥] .

([١]) ينظر المواد (١ ، ٤ ، ٥) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل النافذ .

([٢]) تنص المادة (٦٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (ثانياً : مقترحات القوانين تقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب ، او من احدى لجانه المختصة) ؛ وكذلك المادة (٦١) يختص (يختص مجلس النواب بما يأتي : اولاً:- تشريع القوانين الاتحادية)

([٣]) تنص المادة (٦٠) من دستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على (اولا : - مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) .

([٤]) تنص المادة (٨٠) من دستور العراق النافذ على (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية : ثانياً:- اقتراح مشروعات القوانين) ، والمادة (٦٠) من الدستور نفسه .

([٥]) تنص المادة (٣/ رابعاً) من قانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع المعدل النافذ على (رابعاً : اعداد مشروعات قوانين فيما يساهم في منع الفساد او مكافحته ورفعها الى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء او عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح) ، وينص البند (د) من الفقرة

وهذا التعدد غير محمود لان تعدد جهات الصياغة سيؤدي بالضرورة الى تعدد في المصطلحات المستخدمة ، ومن ثم تعدد في المدلولات فنكون امام ازمة في استخدام المصطلح في اطار بناء النص الجنائي ، ومثال ذلك استخدام مصطلح الاختلاس للدلالة الى جريمة السرقة في المادة (٤٣٩) من قانون العقوبات العراقي المعدل النافذ ، وجريمة اختلاس الموظف العام القائمة بذاتها في نص المادة (٣١٥) من قانون العقوبات العراقي ، وكذلك استخدام مصطلح واحد للاشارة الى مدلولين الاول في قانون العقوبات العراقي حيث استخدم المشرع لفظ الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة في الباب السادس من قانون العقوبات العراقي ، والثاني في قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل النافذ ، فاستخدم مصطلح الفساد في المادة (١/ ثالثا) للدلالة على مصطلح الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة نفسها .

ونتيجة للاضرار السلبية الناجمة عن تعدد جهات الصياغة فقد ذهب جانب من الفقه انتقاد مسألة التعدد في الصياغة ، ولم يكتفي بذلك بل انه قد رأى الى ان اللجنة المعنية بصياغة النصوص القانونية يجب ان لا تزيد عن اثنين ، وذلك لان اللجان الموسعة لا يمكنها التدوين باستمرارية وكفاءة ، وفي الوقت ذاته كلما زاد العدد عن ذلك كنا امام جمود بسبب ضياع الوقت وسيصيب ذلك المشروع بالجمود والتعسر ، في حين ان اللجنة المكونة من شخصين تتمكن من انجاز امورها بسهولة ومن ثم يمكن عرض اللائحة والعمل الجماعي لمناقشة المسودة وتدقيق عملها [١].

وهذا الرأي ان كان محل نظر فيما طرح الا انه اللجان الجماعية تكون اوسع في تشكيلها من اللجنة الثنائية ، وان الاخيرة وان كانت اسرع في انجاز العمل المناطة بها ، الا انه اللجنة الجماعية ستكون اوسع وادق في مدلول المصطلحات الجنائية ، وقياس اثر تشريعها بالقدر المحقق لليقين القانوني والاستقرار النسبي .

ولذلك فنحن نرى ان تعدد جهات الصياغة سيؤدي الى ضياع معالم النص الجنائي خصوصاً ان كل جهة ستملك حق تقديم المقترح وصياغته ومن ثم عرضه على المجلس للتصويت عليه ، ومن اجل الحفاظ على شكلية النص الجنائي ووحدة مصطلحاته القانونية ، فالصائغ لا يتدخل في عملية وضع نص جنائي ، الا اذا وجد ان حاجة المجتمع تتطلب ذلك ، فيتدخل لمعالجة ظاهرة اجتماعية استفحل

(اولاً) من المادة (١٠) من القانون ذاته على (اعداد مشروعات القوانين وفقا لاحكام البند (رابعا) من المادة (٣) من هذا القانون.).

(١) د. اكرم الوتري ، فن اعداد وصياغة القوانين ، بحث منشور في مجلة القضاء ، نقابة المحاميين العراقيين ، العدد الثالث ، السنة ٢٦ ، ١٩٧١ ، ص ٥٧.

امرها وباتت تهدد احدى المصالح المحمية ، وفي الوقت ذاته فانه هذه الظاهرة تمثل امراً شاذاً عن النطاق السوي للمجتمع فهي لا تعنى كل المجتمع فليس جميع افراد المجتمع يميلون للاجرام وانما هي محصورة في فئة محددة ، وعليه فان اناطة العمل بفئة غير مؤهلة ولا تملك المقدرة على الالمام بجميع تفاصيل الظاهرة تجعل من النص المصاغ منها نصاً غير مكتمل ، ولا يحقق في الوقت ذاته الاهداف التي سعى المشرع لتحقيقها ، فيكون النص عرضة للطعن بالالغاء لان النص سيخرج مربكاً في شكله ، مبهماً في مضمونه فيجعله عرضة للطعن بالالغاء امام القضاء الدستوري لكونه يمثل اعتداء على حقوق وحريات الافراد ، وفي الوقت ذاته فانه سيكون مربكاً لعدم التناسق بينه وبين النظام القانوني السائد في الدولة .

وحيث ان اناطة الاختصاص بوضع النصوص الجنائية الى لجنة مختصة تجمع في طياتها كوادر متخصصة امر لابد منه ، خصوصاً ان المكلف بوضع النص الجنائي سيكون امام طلاسم مربكة ومعقدة ، وذلك لان عليه الموازنة بين حقوق وحريات الانسان في اطار مجتمع ديمقراطي يكفل اسس ومبادئ العدل والعدالة الواقعية ، واختلال اي من تلك المعايير ستؤدي الى دفع الافراد لتبرير الخروج عليها ، لان الظلم يقهر الانسان [١] ، وان تعدد الجهات المختصة بصياغة النصوص سيؤدي الى انشاء نص معيب ذو نتائج خطرة على الافراد ، ولا يقف الامر عند ذلك بل انه سيؤدي الى ازمة متفاقمة ، لا يمكن تدارك اثرها بسهولة .

وعلى الرغم من اهمية توحيد جهات الصياغة وعده مرتكزا لهذه النظرية ، فان هناك جانب ينتقد ذلك ويرى ان التوحيد لا يحقق فائدة كما انه في ذات الوقت يكون غير صحياً ، وانما يجب ان يتم الا يكال الى الجهات المتخصصة في السلطة التنفيذية او السلطة التشريعية والى اللجان المشكلة في بعض المؤسسات الاخرى[٢] .

وهذا الرأي محل نظر لان ايكال الامر الى جهة متخصصة في السلطة التشريعية او السلطة التنفيذية او كل وزارة او مؤسسة يتطلب توفير كوادر بشرية ومالية كبيرة ، وهذا الامر يعد تحدياً اساسياً ومؤثراً في قدرة الدولة ، ويتطلب من الوقت والمجهود الشي الكثير ، ولكن القول بتوحيد جهة الصياغة يجعل من الامر اكثر سهولة وصحياً خصوصاً اذا كانت راعت اللجنة المعنية بضرورة استدعاء ممثل عن الجهة

---

(١) د. سعيد علي القططي ، الشروط العامة والخاصة للتشريعات الجنائية ، مركز الدراسات العربية ، مصر ، ٢٠١٦ ، ص ١٥٠-١٥٢ .

(٢) د. ليث كمال نصراوين ، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة واثرها على الاصلاح القانوني ، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية ، السنة الخامسة ، ٢٠١٧ ، ص ٤٠٢ .

المعنية ، ومناقشته في المشاكل التي تعترض عمل الوزارة في اطار القانون الحالي ، ومدى نجاعة الحل المقدم لحل المشكلة ، ومدى توافقه مع البناء القانوني في الدولة .

واخيراً فان القول بضرورة توحيد جهة الصياغة وان تم تطبيقه ، لن يحقق الغاية المرجوة منه اذا كانت للجهة المسؤولة عن عملية الاعداد رأي اخر ، فالصائغ مساعد في عملية خروج التشريع الى العلن ، ولكنه بالتأكيد لن يكون الاساس ، ولذلك فقد تفاجئ اللجان المشكلة التي راعت وصاغت اسس ومبادئ النص الجنائي بخروج النصوص المعنية بطريقة مغايرة لما قد قدمته للجهة المختصة ، وهذا الامر يؤدي الى اجهاض للفكرة لان النص سيخرج غير منسجم مع الاطر العامة للتشريع ، وفي الوقت الذي نرى فيه ضرورة التزام الصائغ بالمهمة الموكلة عليه على وفق اخلاقيات الصياغة ، فان على الجهة المعنية عدم تغيير المصطلحات القانونية المستخدمة الا بعد الاستماع له ، فالكلمة الواحدة قد تؤدي الى خلق مشوه غير محمود ويعقد من صورة المشكلة التي وضعت مسودة القانون لمعالجتها .

المبحث الثاني

اسباب توحيد جهة الصياغة ومميزاتها

الدفع باتجاه جهة متخصصة بالصياغة امر يتوائم مع التوجهات الدولية في تطوير المنظومة القانونية ، بوصفها غاية اساسية لاحترام حقوق الانسان و تحقيق الامن القانوني الجنائي ، ولذلك فاننا سنقسم هذه المبحث الى مطلبين ، الاول اسباب توحيد جهة الصياغة ، والثاني مميزات توحيد جهة الصياغة .

المطلب الاول / اسباب توحيد جهة الصياغة

ان اسباب القول بضرورة توحيد جهة الصياغة يكون الغاية منه تحقيق هدفين ، **الاول** ان صياغة النص الجنائي المتصف وفق مايجب ان يكون وليس وفق ما هو كائن يكون ممكن ، متى عهد به الى صائغ محترف ، ذلك ان المهارة التشريعية في الدولة المتقدمة وغير المتقدمة ينجم عنها في بعض الاحيان قوانين غير مستقرة ولا تفي بمتطلبات المجتمع والحاجة التي بعثت على تشريعها ، بسبب عدم كفاءة بعض اعضاء السلطة التشريعية ، الذين يفتقدون المؤهل اللازم لصناعة التشريع ، ويكون سبب وصولهم للبرلمان بسبب اعتبارات متعددة منها ما يكون سياسياً او قد يكون اجتماعياً او قد يكون اقتصادياً ، ويصاحب ذلك عقم في انشاء نص جنائي سليم من حيث مراعاته للقواعد الفنية المطلوبة في التدرج التشريعي والقانوني والمحافظة على التناسق والانسجام ، ومما لاشك فيه ان غياب الكفاءة ستؤدي بصائغي التشريع لمحاولة سحب قوانين من بلاد اخرى ومحاولة تطبيقها على المجتمع ، وذلك

سيؤدي الى فشل النص الجنائي مقدماً لعدم تطابقه مع واقع المجتمع الذي سينطبق فيه ، او انهم سيحاولون وضع حل وسط من خلال الموائمة بين المصالح المتضاربة للمجتمع ، وذلك سينجم عنه تجريم عشوائي للسلوك ، او صياغة مبهمة للنص الجنائي ، اما في الدولة المتقدمة فان الصائغ التشريعي يعتمد على الحقائق والمنطق ، فتكون الاولى من خلال انحيازه للدولة في بناء النص الجنائي، وتبرز الثانية من خلال الخبرة في بناء النص القانون المعتمد على المنطق[١].

والهدف الثاني يرمي من خلاله لتحقيق المسؤولية الاخلاقية للصائغ من خلال توحيد جهة الصياغة ، لان تعدد جهات الصياغة مع قصور الدراسات المعنية بالظاهرة الاجرامية ، سيؤدي الى خلق نص جنائي مشوه ، مما يستدعي التدخل السريع في تعديله على الرغم من عدم مضي وقت على تشريعه ، ويبدوا ذلك واضحاً من خلال التعديلات المتلاحقة للنصوص الجنائية التي لم يمضي عليها فترة على تشريعها ، ومثالها في التضارب في الاختصاص في الجانب الاجرائي بين الادعاء العام المالي والاداري ، وبين هيأة النزاهة والكسب غير المشروع ، فنجد ان الاول الصادر في ٢٠١٧ قد منح جهاز الادعاء العام صلاحية التحقيق في جرائم الفساد ، الا انه لم يمارسها بسبب وجود الهيأة ، ومن ثم عاد المشرع لينص على اختصاص الهيأة بالتحقيق في التعديل الصادر في عام ٢٠١٩ ، دون ان يلغي النص المشرع في قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ او يعدله ، الامر الذي دفع القضاء الدستوري لتعديل هذا التناقض فقضى بالغاء النصوص المتعلقة بالادعاء العام المالي والاداري[٢] ، وفي النطاق الموضوعي نلاحظ ان السلطة التشريعية قد شرعت قانون الكسب غير المشروع الذي اناط بهيأة النزاهة صلاحية التحقيق في الجرائم الناشئة عن الكسب غير المشروع ، على الرغم من ان توصيف جريمة الكسب غير المشروع هي من جرائم الفساد ، التي تختص بها الهيأة ابتداءً ، فالقانون قد جاء موسعاً في نطاق التكليف والاختصاص ، فيلاحظ سريان القانون على اولاد المكلفين المعنين وازواجهم ، ومن جهة امتداد صلاحيته على الافراد على وفق صراحة نص الفقرة (ثالثا) من المادة (١٩) الذين ثبت عدم مشروعية الزيادة في اموالهم ولم يتم ذكرهم في المادة (١٩/ثانياً) ويعتبر مرتكب الجريمة بموجب هذه

([1]) Ann Seidman & Robert B. Seidman , Instrumentalism 2.0: Legislative Drafting for Democratic Social Change, Legisprudence, Volume 5, 2011 - Issue 1 , p 95 -96 .

([٢])الغيت النصوص المتعلقة بتشكيل مكتب المدعي العام المالي والاداري بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١١٢/ اتحادية /٢٠٢١ في ٢٠٢١/١١/٩.

الفقرة اعتبارهم مكلفين بخدمة عامة[١] ، وهذا التوسع قد جاء مخالفاً لاستخدام مدلولات المصطلح المستخدم في الصياغة التشريعية في القانون العراقي ،وكالاتي :-

١- ان مدلول مصطلح " المكلف بخدمة عامة " قد ورد في المادة (١٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة (١٩٦٩) ليشمل الموظف والمستخدم العامل في خدمة الحكومة بمهمة عامة سواء في الدوائر الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة او وضعت تحت رقابتها او ساهمت الدولة في مالها بأي نصيب وكل من يقوم بخدمة عامة ، والملاحظ ان خروج المشرع في هذه الحالة ليمتد نطاق التكليف على اشخاص غير مذكورين في الفقرة(ثانيا) من المادة (١٩) من قانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع ، فوسع من مدلول مصطلح المكلف بخدمة عامة ، اذا ارتكب الجريمة وهذا الامر يستلم ان يمنح الحق اذا ارتكب الجريمة ضده على وفق منطق الصياغة التشريعية ، لكن المشرع قد عده ظرفاً مشدداً فقط ، اي توسع في فرض الالتزام دون منح الحقوق .

٢- تغير سياسة المشرع العراقي من حيث توسع مدلول قضية الفساد ليمتد الى نطاق جرائم خيانة الامانة المرتكبة من المنظمات غير الحكومية والاتحادات والنقابات والجمعيات المهنية التي تسهم الدولة في اموالهم او منحت اموالهم صفة عامة او منح منسوبوها صفة المكلفين بخدمة عامة و امتدادها جرائم الرشوة على القطاع الخاص الوطني والاجنبي فيما يتصل باعمال القطاع العام ، وهو يمثل اتجاهاً جديداً في سياسة المشرع العراقي وخروجاً على دلالات مصطلح الرشوة في اطاره التقليدي الذي يتطلب فيه ركناً مفترضاً متمثلاً بالموظف .

٣- ان صياغة النص في الفقرة (ثالثا) من المادة (١٩) قد جاء توسعياً ومبهماً ، فمن حيث المنطق والقراءة الاولية للنص تدل على سريانه على كل زيادة غير مشروعة ، ولم يتم تحديد اليات هذه الزيادة ، وهو بذلك سيؤدي الى اتساع في نطاق الاختصاص النوعي هليأة النزاهة لتشمل جرائم خارج اطار الوظيفة ، الامر الذي يؤدي بالضرورة الى قيام تنازع بين الهياة عند ممارسة الصلاحيات التحقيقية ، وبين الجهات التحقيقية الاخرى ممثلة بمحاكم التحقيق العادية ، وهذا الامر الذي سيؤدي الى مشاكل اجرائية ، ولذا نامل ان يتم احالة هذا

---

(١) ينظر المادة الفقرات (ثانيا ، ثالثاً ، ثامنا) من المادة (١٩) من قانون التعديل الاول لقانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٦٨ في ٢٠١٩/١٢/٢٣ .

الاختصاص لمحاكم التحقيق الاعتيادية حتى تمارس اختصاصها مع الافراد ويبقى اختصاص المحاكم المختصة بالتحقيق في قضايا الفساد مقصوراً على اطار جرائم الوظيفة .

ومع هذا التوسع الذي رافق صلاحيات الهيأة فنلاحظ ان المشرع سائر في اتجاه جعلها محكمة متخصصة لا يقتصر عملها في اطار الوظيفة العمومية وانما تتوسع لتشمل كل مصادر الكسب غير المشروع ، وتأسيساً على ذلك فان عمل الهياة سيكون في اطار نوعي تخصصي رديف لقضاء التحقيق الاعتيادي ، اذا لم يتم التوسع في صلاحيته .

المطلب الثاني / مميزات توحيد جهة الصياغة

ان تحقيق استقرار المنظومة القانونية يتطلب ان يعهد بالصياغة الى جهة متخصصة ، ذلك من اجل النهوض بأخلاقيات الصياغة التي ستنعكس بدورها على الصياغة التشريعية من حيث الدقة والوضوح في الصياغة ، فضلاً عن العمل على معالجة التضخم التشريعي ، ذلك ان جزء من مسببات التضخم هي ضعف صياغة النص الجنائي الناجم عن تعدد جهات الصياغة بسبب الارباك والاختلاف في استخدام مدلولات المصطلح في اطار منظومة قانونية واحدة ، ويقترن ذلك بفقدان المسؤولية الاخلاقية للصانع بسبب تعدد جهات الصياغة واعتماد كل جهة على رؤى مختلفة عن الاخرى ومن ثم اختلاف في بناء سياسية جنائية سليمة في المجتمع ، الامر الذي سيقود الى زيادة في عدد النصوص الجنائية الحاكمة في النظام القانوني للدولة ، و يضاف الى ذلك التجاهل في تبويب وترتيب النصوص وفقاً للاصول المرعية [١] ، لفقدان الالمام باوليات الصياغة ، من حيث المهارة والفن التشريعي ، وعليه فاننا نرى ضرورة ان يتم انشاء هيأة متخصصة لصياغة التشريع عامة والنص الجنائي خاصة ، تتمتع بشخصية معنوية مستقلة وترفد بجانب اكاديمي وعملي ، وتسمى هياة التشريع وتنقسم الى قسمين قسم للصياغة وقسم لقياس اثر التشريع ، ويتكون قسم الصياغة من اعضاء دائمين متخصصين في الصياغة التشريعية واعضاء غير دائمين يمثلون الجهة التي طلبت وضع التشريع او تعديله ، ويشترط في الاعضاء الدائمين ان يكون لديه خدمة لا تقل عن سبعة سنوات وحاصل على شهادة عليا في الصياغة التشريعية او شهادة عليا في القانون ، ويعين عضواً في الهيأة قاضيان من مجلس القضاء الاعلى لا يقل صنف اي منهما عن الصنف الاول و مستشار عن مجلس الدولة وممثلاً عن وزارة المالية ووزارة التخطيط لا يقل صنف اي منهما عن مدير عام ، و من ترى الهيأة التعاقد معه من المختصين

([١]) د. فهيمة احمد علي القماري ، اساسيات الصياغة القانونية ، دار الكتب والدراسات العربية ، مصر ، ٢٠١٩ ، ص ٢٥-٢٦ .

بالصياغة التشريعية ، وذلك من اجل النهوض بواقع المنظومة القانونية في العراق وتعزيزها بما يحقق الغاية الاساسية من صياغة النص الجنائي.

كما ان توحيد جهة صياغة النص الجنائي الى النهوض بالمسؤولية الاخلاقية للصائغ ، ومن ثم فان ذلك يحقق عدد من المزايا التي تعود على الدولة ، وتنعكس ايجاباً على نصوصها الجنائية ، واهم تلك المزايا تتلخص بما يلي :-

١- ان قواعد المسؤولية الاخلاقية تحمل القائم بالصياغة المسؤولية عن شكل التشريع وموضوعه ، اذ يجب ان يكونا متوازيين فالشكل مهم للموضوع لان الغموض والارباك في التعبير يؤدي الى خلق قانون مشوه ، لا صورة له ، ولذلك فان اهمية الموضوع للشكل تبرز في كونه واضحاً وبسيطاً ومتسقاً مع الازمنة الحديثة .

٢- تحقق وحدة جهة الصياغة حفاظ القائمين على شؤون التشريع والمتصلين به في مراحل صناعته كافة ابتداءً من وضع اسس فكرته ، مرورا بصياغته ، ومن ثم مناقشته واقراره من الجهة المختصة ، ليخرج في اطار المصادقة والنشر ، فيحافظ على المقومات اللازمة للتشريع وبما يتفق مع واقع المجتمع الذي سيطبق فيه ، ويحافظ على المعايير والاسس اللازمة لبناء تشريع وطني دقيق ذو ذاتية حضارية وثقافية خاصة ، ويعبر عن هوية المجتمع وانتمائه واستقلاليه وحضارته بما تضمنه من مبادئ وقيم [١]، وهذا الامر سيعزز في الاخر من جودة التشريع بما يعزز ويدعم جودة النصوص الجنائية.

٣- تلزم القواعد الاخلاقية الصائغ بواجب الولاء لمن اوكل له هذه المهمة ، وان توحيد جهة الصياغة يؤدي الى ذلك من خلال ضمان استمرار عمله وعدم تعلقه بالنظام السياسي ، وعليه فانه يجب تجنب الحماس في عملية صياغة النص الجنائي ، لانه قد يؤدي الى تسرع في تشريع النص مما يظهر عيوبه ونقائضه ، وذلك سيولد مشاكل في الوقت الذي تعاني في الدولة من مشاكل معقدة وكثيرة ولا ترغب في زيادتها بسبب ذلك التسرع والحماس الناجم عن قوانين غير مكتملة الصقل والدراسة [٢] .

٤- تقتضي القواعد الاخلاقية في الصائغ ان يكون على درجة من الكفاءة في الصياغة وان يراعي اختيار مصطلحات مشروعات القوانين المبنية على اسس بحثية صحيح من الناحية الشكلية

---

(١) د. سري محمود صيام ، المواجهة الوطنية لتحديات عولمة التشريع ، بحث منشور في المجلة القانونية ، هيئة التشريع والرأي القانوني ، البحرين ، العدد الثالث ، ٢٠١٥ ، ص ٢٥ .

(٢) د. اكرم الوتري ، مصدر سابق ، ص ٤٢ .

والموضوعية ، وهذا يتطلب ان يتم اختيار الجهة المختصة بالصياغة بتأني ، والزم تلك الجهة بالحصول على شهادة متخصصة في الصياغة التشريعية ، مع رفدها بالجانب العملي والاكاديمي.

٥- التزام الصائغ بان يتم عمله الموكل اليه في حدود النطاق الموضوعي له ، وعدم تبنيه المعتقدات الشخصية في الصياغة ، وذلك لان المشروع المقدم لن يعنى بالصائغ وحده وانما يمس مصالح جميع افراد المجتمع [١] ، ولذلك يجب ان يبنى المشروع على الحقائق العلمية المعتبرة ، وفي نطاق المنطق السليم المتسم بالعمومية ، ولا ينطلق من نطاق شخصي او عقائدي متحيز او من الانتماء الفكري ، وانما يجب عليه ان يتم وضعه في اطار السياسة العامة والاهداف التي تتوخى التشريعات تحقيقها ، لان عدم مراعاة ذلك سيؤدي الى التنافر والتصادم مع السياسة العامة للدولة[٢].

٦- على الصائغ ان يتم صياغته في نطاق الحدود المكفولة ، وبما يسمح بحماية الحقوق والحريات وعدم السعي للنيل منها او الانتقاص من مكانها وقيمتها ، فالدولة وان كانت قد مايزت بينه وبين الافراد بأن اوكلت له مهمة الصياغة ، الا ان ذلك لا يعني ان القانون لن يسري عليه في حالة اقراره ، وهذا يتطلب منه ان يؤمن بجسامة وخطورة الرسالة الملقاة على عاتقه ، وان يسعى الى تحقيق سيادة القانون كضمانة اساسية للحريات الفردية ، واساساً لمشروعية السلطة ، وان يكون صناعة النص الجنائي في اطار من الاحترام الكامل لحقوق الانسان وصون ادميته ، فيكون امام تحدي في كفالة الحقوق الانسانية وحمايتها التشريعية في النصوص الجنائية ، فيفرض عليه كفالة الحق وتهيئة سبل ممارسته ، وتأثيم العدوان عليه ، ومن ثم فان النهوض بجودة النص يقتضي ان يتم تهيئة السبل الكفيلة بذلك من خلال تهيئة واعداد كوادر قادرة على تحقيق ذلك ، وضمان وحدة الصائغ بما يعزز من المسؤولية الاخلاقية له ، ويحقق التوازن في اطار صون الحقوق والحريات وممارساتها خصوصاً اننا في اطار النظام العالمي الجديد الذي يجعل من حماية حقوق الانسان اداة سياسية تؤدي الى تدخل الدول الكبرى عند عدم تحقيق ذلك التوازن بسبب عدم دقة وقدرة المشرع الوطني في احداث توازن رشيد بين صون الحقوق والحريات ومقتضيات الوفاء بالالتزامات الدولية ، وفي اطار التوازن بين ذاتية التشريع الوطني ، وعولمة الالتزامات الدولية [٣] .

([١]) د. فهيمة احمد علي القماري ، مصدر سابق ، ص ٢٧ ؛ د. اشرف رفعت محمد عبد العال خزم ، القاعدة الجنائية بين الصناعة الفقهية والصياغة التشريعية ، مصدر سابق ، ص ١٩٦-٢٠٢.

([٢]) د. سري محمود صيام ، صناعة التشريع والمواجهة الوطنية لتحديات العولمة ، مصدر سابق ، ص ١٦٩-١٧٠.

([٣]) د. سري محمود صيام ، المواجهة الوطنية لتحديات عولمة التشريع ، مصدر سابق ، ص ٢٢ ،٢٥ ،٢٧-٢٨ .

٧- تحتم اخلاقيات التشريع ان يستقر في عقيدة الصائغ ان القانون هو وسيلة حتمية لحماية مصلحة معينة لغرض اشاعة العدل وصون الحقوق ورفع الظلم ، وذلك في اطار السعي لانشاء مجتمع قوي امن ومستقر ، وعليه فلا يمكن قبول ان يكون القانون اداة للرهبة والخوف او وسيلة لتمكين الدولة من النيل من حقوق الافراد .

٨- على الصائغ العمل على تحقيق الرضا بالنص الجنائي المشرع ، لان النص يستقر في وجدان افراد المجتمع ، وانه يجلب من المنافع المحققة للعدل اكثر من المضار التي يجلبها عدم نفاذه ، ويمكن تحقيق ذلك من خلال تبصير المخاطبين باحكام النصوص الجنائية من حيث اهدافها وغاياتها وعدالتها ، وصولاً الى مسألة الاقتناع الذاتي بالتشريع ، وهذا يفرض التزام على المشرع ان يعمل في اطار تدرجي فلا يلجأ الى التجريم الا بعد اجراء التمهيد المناسب له من خلال نشر مقبولية القانون لدى الحد الاعلى من المخاطبين به ، بشكل يقنعهم بأهمية التكليف الجنائي لحياتهم ويبعد اي حساسية تجعلهم مناهضين للقانون ومعادين للواجبات التي سيأتي بها [١]، وذلك لان القانون ليس الا تطوراً منطقياً مقبولاً بوجه عام[٢] .

الخاتمة :

بعد ان تناولنا موضوع وحدة جهة صياغة النص الجنائي وتطرقنا فيه الى وحدة جهة الصياغة و الجهة المختصة بصياغة النص الجنائي في التشريع العراقي ،ومن ثم تناولنا اسباب الدعوة لتوحيد جهة الصياغة ومميزاته، كان لابد لنا من بيان اهم النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها وكالاتي:-

اولاً: الاستنتاجات

١- ان السعي لتوحيد جهة صياغة النص الجنائي امر تستلزمه حسن السياسة الجنائية ذلك ان توحيد جهة الصياغة سيؤدي الى توحيد المصطلح الجنائي ومن ثم تجنب ازمة المصطلح الجنائي المستخدم للاشارة الى مدلولات مختلفة في بناء النصوص الجنائية.

٢- التفت الدول الى اشكالية تعدد جهات الصياغة والاثار السلبية الناجمة عنها ولذلك فقد سعت الى توحيد جهات الصياغة من خلال جمع الجهات المتخصصة في هيكل واحد كما في مصر ، او من خلال ايكال مهمة صياغة النصوص الجنائية الى هيأة متخصصة كما في البحرين .

---

(١) د. محمد بور فرحات ، التشريع كأداة للضبط الاجتماعي ، المجلة الجنائية القومية ، العدد ١-٢ ، ١٩٩٤ ، ص ١٤ .

(٢) د. سري محمود صيام ، المعايير الحاكمة لجودة التشريع ، مصدر سابق ، ص ٣٣ .

٣- ان موضوع توحيد جهة الصياغة قد اثار الخلاف بين الباحثين فمنهم من يرى ايكال مهمة الصياغة الى الوزارات المعنية لكونها اكثر قدرة ودراية باحتياجاتها القانونية ومدركة لمواطن الحاجة ، في حين ان هناك من دعى الى توحيدها وقصرها على شخصين فقط من اجل تسريع عملية صياغة النص الجنائي وهذا الرأي قد حافظ على وحدة جهة الصياغة لكنها قد اغفل في الوقت ذاته اهمية تشكيل جهة متنوعة للحفاظ على اسس التشريع واخراجه بالشكل الذي يجب ان يكون عليه النص الجنائي .

٤- ان توحيد جهة الصياغة يهدف بالاساس الى تحقيق هدفين الاول ان صياغة نص جنائي متصف بالوضوح والسلامة يكون تحقيقه ممكن متى عهد به الى صائغ محترف ومؤهل لذلك ، والثاني ان تحقيق المسؤولية الاخلاقية للصائغ تتطلب ان يتم ايكال هذه المهمة الى جهة متخصصة لان تعدد جهات الصياغة سيؤدي الى تراجع في اداء المنظومة القانونية ويقف عائقاً امام تطورها .

٥- ان الاثر الاساسي في توحيد جهة الصياغة يكون في تنشيط المسؤولية الاخلاقية للصائغ الامر الذي سينعكس ايجاباً على الدولة من حيث النصوص الجنائية المصاغة ، وينعكس على افرادها من حيث الحفاظ على اليقين القانوني الجنائي .

ثانياً:- المقترحات

١- ان تعدد جهات الصياغة امر منتقد وفي سبيل ذلك كان لابد لنا من دعوة المشرع العراقي الى تهيئة جهة متخصصة للصياغة القانونية عامة وصياغة النص الجنائي خاصة ، ولذلك ندعوا الى تأسيس هيأة التشريع لتكون هيأة متخصصة بالصياغة القانونية وتتكون من الاتي :-

٢- العمل على انشاء اليات تخصصية لغرض تحقيق النظرية لاهدافها ، ويمكن ذلك من خلال تشريع قانون هيأة التشريع والقياس يمكن من خلاله الوصول لاهداف هذه النظرية وكالاتي :-

(١- تشكل هيأة التشريع والقياس هيأة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري، ويتولى مجلس الهيأة وضع اللوائح والقرارات المتعلقة بها .

٢- تختص الهيأة باعداد و صياغة النصوص التشريعية ، وقياس اثر النصوص التشريعية بعد تشريعها بغية الحفاظ على مواكبة التطورات التي تلحق المنظومة القانونية .

٣- قسم التشريع في الهيأة يتم ادارته من نائب الرئيس لشؤون التشريع وعدد من المستشارين ، ويختص بالقسم باعداد وصياغة مشروعات القوانين وتدقيقها ، واعداد وصياغة ما يحال عليها من مجلس الوزراء .

٤-يتشكل قسم التشريع من اعضاء دائمين واعضاء غير دائمين

أ-تتشكل الهيأة من الرئيس ونائب للرئيس للتشريع ونائب الرئيس للقياس يتم اختيارهم من السلطة التشريعية بعد رفعهم من الهيأة وعدد من المستشارين ، الذين يعدون اعضاء دائمين ويشترط فيهم:-

- ان يكون عراقياً
- ان يكون حاصلاً على شهادة عليا في الصياغة القانونية او دكتوراه في القانون.
- يشترط في المستشار ان يكون قد مارس العمل القانوني مدة لا تقل عن سبع سنوات.
- يعين عضواً في الهيأة قاضيان من مجلس القضاء الاعلى لا يقل صنف اي منهما عن الصنف الاول ، ومستشار عن مجلس الدولة العراقي و ممثلاً عن وزارة المالية ، ووزارة التخطيط لا يقل درجة اي منهما عن مدير عام.

ب- الاعضاء غير الدائمين في الهيأة :-

- ممثل الجهة التي قدمت طلباً لمشروع القانون او طلبت تعديله ، على ان تلتزم تلك الجهة بتقديم دراسة تفصيلية عن الاسباب الدافعة لتعديل النص الجنائي ، ويكون ممثل الجهة عضواً غير دائم في اللجنة لحين الانتهاء من صياغة مشروع القانون .
- ذوو الخبرة في المجال القانوني ووفقاً للضوابط التي تقررها الهيأة .

٥- تنعقد طاولة مستديرة لمناقشة مشروع القانون والحفاظ على وحدة المصطلحات القانونية عن طريق الاجتماع الحضوري ، او عن طريق الاجتماع عن بعد .

٦-يتم تحويل مشروع القانون بعد صياغته الى الرئيس لغرض احالته الى مجلس النواب لمناقشته ومن ثم اقراره .)

المصادر :

اولاً:- الكتب القانونية

١- د. اشرف رفعت محمد عبد العال خزم ، القاعدة الجنائية بين الصناعة الفقهية والصياغة التشريعية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٢٠.

٢- د. سعيد علي القططي ، الشروط العامة والخاصة للتشريعات الجنائية ، مركز الدراسات العربية ، مصر ، ٢٠١٦ .

٣- عليوة مصطفى فتح الباب ، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات ، الكتاب الاول سن التشريعات ، الجزء الاول ، ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١٢ .

٤- د. فهيمة احمد علي القماري ، اساسيات الصياغة القانونية ، دار الكتب والدراسات العربية ، مصر ، ٢٠١٩ .

٥- ويليام ماكونيل ، جين سنلار ، البرت جوتيز ، فيلو ميك ،ج .ل جنسبرغ ، ج. ج فنكستين ، س . ن ، كارمير ، شريعة حمورابي واصل التشريع في الشرق القديم ، ط٢ ، ترجمة اسامة سراس ، دار علاء الدين ، دمشق ، ١٩٩٣ .

ثانياً:- البحوث

١- د. اكرم الوتري ، فن اعداد وصياغة القوانين ، بحث منشور في مجلة القضاء ، نقابة المحاميين العراقيين ، العدد الثالث ، السنة ٢٦ ، ١٩٧١ .

٢- د. سري محمود صيام ، المعايير الحاكمة لجودة صناعة التشريع ، بحث منشور في المجلة القانونية ، الصادرة عن هيئة التشريع والافتاء القانوني ، البحرين ، العدد الاول ، السنة الاولى ، ٢٠١٤ .

٣- ــــــــــــــــ ، المواجهة الوطنية لتحديات عولمة التشريع ، بحث منشور في المجلة القانونية ، هيئة التشريع والرأي القانوني ، البحرين ، العدد الثالث ، ٢٠١٥ .

٤- الطاولة المستديرة المنعقدة بهياة التشريع والافتاء القانوني في يوم الاثنين الموافق ٢٠١٣/٤/٢٩ بعنوان (قانون تنظيم المباني ودوره في التنمية الاقتصادية والعمرانية) المنشور في مجلة القانونية ، الصادرة عن الهيأة ، العدد الاول ، ٢٠١٤ .

٥- د. ليث كمال نصراوين ، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة واثرها على الاصلاح القانوني ، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية ، السنة الخامسة ، ٢٠١٧ .

٦- د. محمد بور فرحات ، التشريع كأداة للضبط الاجتماعي ، المجلة الجنائية القومية ، العدد ١-٢ ، ١٩٩٤ .

ثالثاً :- الاطاريح

١- د. عبدالرحمن تورجان الايوبي ، القضاء الاداري في العراقي حاضره ومستقبله ، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ١٩٦٥.

رابعاً:- التشريعات

١- القوانين العراقية

أ- دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ .

ب- قانون ديوان التدوين القانوني رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣ الملغي

ت- قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل النافذ.

ث- قانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل النافذ .

٢- القوانين الاخرى

أ- قانون مجلس الدول المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل النافذ .

ب- دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ المعدل النافذ .

ت- قانون اعادة تنظيم هيئة التشريع والرأي القانوني رقم ٦٠ لسنة ٢٠٠٦.

ث- دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ النافذ .

ج- قرار رئيس الجمهورية العربية المصرية رقم ٢٠٩ لسنة ٢٠١٧ .

خامساً :- المصادر الاجنبية

1- Ann Seidman & Robert B. Seidman , Instrumentalism 2.0: Legislative Drafting forDemocratic Social Change, Legisprudence, Volume 5, Issue 1, 2011.

References

First: - Legal books

1- Dr. Ashraf Rifaat Muhammad Abdel-Aal Khazm, The Criminal Base between the Jurisprudence Industry and Legislative Drafting, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2020.

2- Dr. Saeed Ali Al-Qatati, General and Special Conditions for Criminal Legislation, Center for Arab Studies, Egypt, 2016.

3- Aliwa Mustafa Fath Al-Bab, Mediator in the Enactment, Drafting and Interpretation of Legislation, Book One, Enacting Legislation, Part One, dar shatat, Egypt, 2012.

4- Dr. Fahima Ahmed Ali Al-Qamari, The Basics of Legal Drafting, House of Books and Arab Studies , Egypt, 2019.

5- William McConnell, Jane Senlar, Albert Gottis, Philo Mick, JL Ginsberg, J. J Finkstein, S. N, Karmir, Hammurabi's Law of Legislation in the Ancient East, 2nd Edition, translated by Osama Saras, Alaa Eddin House, Damascus, 1993.

Second: Research

1- Dr. Akram Al-Wattri, The Art of Preparing and Drafting Laws, a research published in the Journal of the Judiciary, the Iraqi Bar Association, third issue, year 26, 1971.

2- Dr. Sri Mahmoud Siam, Standards Governing the Quality of Legislation Industry, research published in the Legal Journal, issued by the Legislation and Legal Opinion Authority, Bahrain, first issue, first year, 2014.

3- _____, National confrontation of the challenges of globalization of legislation, Research published in the Legal Journal, Legislation and Legal Opinion Authority, Bahrain, Third Issue, 2015.

4- The round table held at the Legislation and Legal Opinion Authority on Monday, 29/4/2013, entitled (The Law of Building Regulation and its Role in Economic and Urban Development) published in the Legal Journal, issued by the Commission, first issue, 2014.

5- Dr. Laith Kamal Nasraween, Good Legislative Drafting Requirements and Their Impact on Legal Reform, research published in the Journal of the Kuwait International Law College, fifth year, 2017.

6- Dr. Mohamed Pour Farhat, Legislation as a Tool for Social Control, National Criminal Journal, No. 1-2, 1994.

Third: - thesis

1- Dr. Abdul Rahman Turjan Al-Ayoubi, Administrative Judiciary in Iraq, Present and Future, PhD thesis submitted to the Faculty of Law, Cairo University, 1965.

Fourth: Legislation

1- Iraqi Legislation

A- Iraq's constitution 2005 .

B - Law of the Court of Legal Codification No. 49 of 1933, which is repealed

C - Law of the Iraqi State Council No. 65 of 1979, amended and effective.

d- Law No. 30 of 2011, the Integrity and Illicit Gain Commission, as amended.

2- Other Legislation

A- Law of the Egyptian Council of States No. 47 of 1972, amended and effective.

The Constitution of the Kingdom of Bahrain 2002 amended and effective .

B - Law No. 60 of 2006 on the Reorganization of the Legislative and Legal Opinion Commission.

C - The Constitution of the Arab Republic of Egypt 2014.

D -

C- Decision of the President of the Egyptian Arab Republic No. 209 of 2017.

Fifthly: Foreign sources

1- Ann Seidman & Robert B. Seidman, Instrumentalism 2.0: Legislative Drafting for Democratic Social Change, Legisprudence, Volume 5, Issue 1, 2011.