حكومة دبي
GOVERNMENT OF DUBAI

اللجنة العليا للتشريعات
THE SUPREME LEGISLATION COMMITTEE

دليل
إعداد وصياغة التشريعات
في إمارة دبي

إعداد المستشار
محمد صلاح العطيوي
رئيس المكتب الفني

٢٠١٩

دليل
إعداد وصياغة التشريعات
في إمارة دبي

إعداد المستشار
محمد صلاح العطيوي
رئيس المكتب الفني

المراجعة اللغوية
سالم إبراهيم الأحمد
رئيس قسم البحوث والإصدارات

٢٠١٩

قسم البحوث والإصدارات

إدارة التثقيف التشريعي

اللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي

هاتف: ٢٩٢٩٢٠٠ ٤ ٠٠٩٧١ - فاكس: ٢٩٢٩٢٩٩ ٤ ٠٠٩٧١

ص.ب. ١٢٠٧٧٧ دبي - الإمارات العربية المتحدة

slc.dubai.gov.ae rps@slc.dubai.gov.ae

الرقم المعياري الدولي للكتاب (ردمك) ISBN 978-9948-38-550-9

الإمارات العربية المتحدة

دليل إعداد وصياغة التشريعات في إمارة دبي. - دبي: اللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي، ٢٠١٩.

١٥٠ ص؛ ٢٤سم

١. الإمارات العربية المتحدة – قوانين وتشريعات

أ. اللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي

محتويات الدليل

- **المقدمة** ١١
- **مراحل تطور العمل التشريعي في إمارة دبي** ١٤
١- «مرحلة التأسيس» ١٤
٢- «مرحلة البناء» ١٥
٣- «مرحلة التطوير والتحديث» ١٥
٤- «مرحلة التمكين والتخطيط للمستقبل» ١٦
- **المنظومة التشريعية في دبي (مسيرة متواصلة لصنع واستشراف المستقبل)** ١٨
- **أهمية الدليل** ٢١
المستفيدون من الدليل ٢٢
منهجية إعداد الدليل ٢٣
مدى الحاجة لوجود دليل للصياغة التشريعية في إمارة دبي ٢٤
- **الاختصاص التشريعي لإمارة دبي في ظل أحكام دستور دولة الإمارات العربية المتحدة** ٢٥
أولاً : الاختصاص التشريعي للاتحاد ٢٥
ثانياً : الاختصاص التشريعي للإمارات ٢٨
ثالثاً : الاختصاصات التشريعية التي يختص بها الاتحاد ويجوز للإمارات التشريع فيها ٢٩
رابعاً : الاختصاص التشريعي للإمارات لتنفيذ التشريع الاتحادي ٣٠
- **مراحل الصياغة التشريعية في إمارة دبي** ٣١
المرحلة الأولى : مرحلة إعداد السياسات والدراسات الفنية لموضوع التشريع المقترح ٣١
المرحلة الثانية : مرحلة المراجعة والإعداد والصياغة لمشروع التشريع المقترح ٣١
المرحلة الثالثة : مرحلة إصدار التشريع ٣١
المرحلة الرابعة : مرحلة تنفيذ التشريع ٣٢

المرحلة الخامسة : مرحلة مراقبة صحة تطبيق التشريع، وتقييم أثره التشريعي ٣٢
- **ركائز الصناعة التشريعية ٣٣**
- **مفهوم التشريع وأهميته ٣٤**
- **العلاقة بين التشريع واستراتيجيات الحكومة وسياساتها ٣٥**
- **مفهوم الصياغة التشريعية ٣٦**
- **المعايير والقواعد الحاكمة لصناعة التشريعات ٣٧**
- **اختصاصات اللجنة العليا للتشريعات في مجال التشريعات المحلية ٤٠**
أولاً : التشريعات المحلية الخاضعة لاختصاص اللجنة العليا ٤٠
ثانياً : مراجعة وصياغة وتحديث التشريعات المحلية ٤٠
ثالثاً : إصدار الجريدة الرسمية وحفظ التشريعات المحلية وأرشفتها وترجمتها ٤٠
رابعاً : أوجه التعاون المطلوبة من الجهات الحكومية ٤١
خامساً : المراحل الإجرائية المعتمدة لدى اللجنة العليا للتشريعات في إعداد التشريعات المحلية ٤١
- **المتطلبات العامة لإعداد التشريعات ٤٢**
- **المتطلبات الخاصة لإعداد التشريعات في إمارة دبي ٤٣**
أولاً : المتطلبات الخاصة لعرض المقترح التشريعي ٤٣
ثانياً : المتطلبات الخاصة لعرض مشروع التشريع ٤٣
- **ولادة فكرة مشروع التشريع ٤٥**
جهات مختلفة وأهداف واحدة ٤٥
التوافق الداخلي وأهميته ٤٥
انتهاج أسلوب المبادرة وفوائده ٤٥
- **الأجندة التشريعية (الخطة التشريعية السنوية) ٤٧**
المقصود بالأجندة التشريعية ٤٧
أهمية العمل بأسلوب الأجندة التشريعية ٤٧
مصادر «الأجندة التشريعية» ٤٧
- **أهداف مشروع التشريع ٤٩**
علاقة التشريع بأهدافه ٤٩
أهمية وفائدة الإفصاح عن أهداف مشروع التشريع ٤٩

كيفية الإفصاح عن أهداف التشريع ٤٩
ضوابط صياغة أهداف التشريع ٤٩
- **إجراءات إصدار التشريعات المحلية في إمارة دبي ٥١**
- **الأصول الفنية لصياغة التشريعات المحلية ٥٣**
تعريف الصياغة التشريعية ٥٣
تعريف أصول الصياغة التشريعية ٥٣
أهمية الصياغة التشريعية ٥٤
عناصر الصياغة التشريعية ٥٤
أولاً : (الفاعل القانوني) ٥٤
ثانياً : (الفعل القانوني) ٥٥
ثالثاً : (الحالة القانونية) ٥٦
- **صور الصياغة التشريعية ٥٧**
١- الصياغة الجامدة ٥٧
٢- الصياغة المرنة ٥٧
٣- الصياغة المسببة ٥٧
٤- الصياغة العامة ٥٧
- **اللغة العربية والتشريع ٥٨**
- **انتقاء الكلمات في الصياغة التشريعية ٦٠**
- **السمات الشكلية للصياغة التشريعية الجيدة ٦١**
أولاً : الصياغات التي يجب الابتعاد عنها ٦١
ثانياً : سمات الصياغة التشريعية الجيدة ٦١
- **مشكلات الصياغة التشريعية ٦٣**
- **أقسام الصياغة التشريعية ٦٤**
أولاً : القسم الشكلي ٦٤
ثانياً : القسم الموضوعي ٦٤
- **خبرات القائمين على الصياغة التشريعية بحسب خطواتها ٦٧**
الخطوة الأولى : التحضير وتحديد الأسباب الموجبة ٦٧
الخطوة الثانية : إعداد المسودة الأولى للتشريع ٦٧

الخطوة الثالثة : إصدار التشريع ٦٩
- **الشروط الواجب اتباعها عند القيام بالصياغة التشريعية ٧٠**
١- مبدأ الضرورة ٧٠
٢- الوضوح والعلم ٧٠
٣- إدراج النصوص القانونية المناسبة في المكان المناسب ٧٠
٤- تاريخ السريان ٧٠
٥- تحقيق الفاعلية لأحكام التشريع ٧٠
- **سمات الصائغ الجيد ٧١**
١- الخبرة اللازمة ٧١
٢- الدراية والإلمام ٧١
٣- الملكات الخاصة ٧١
- **سمات التشريع الجيد ٧٣**
١- الشمولية ٧٣
٢- البساطة واليسر ٧٣
٣- سهولة التطبيق ٧٣
٤- أهلية القائمين على الصياغة ٧٤
٥- التوافق والاتساق والتكامل ٧٤
- **القواعد الفنيّة لصياغة التشريع ٧٥**
- **بناء النص التشريعي ٧٧**
- **عيوب الصياغة التشريعية ٧٨**
- **التدرج الهرمي للتشريعات ٧٩**
- **الأدوات التشريعيّة والسلطة المختصة باعتمادها ٨٠**
- **مذكرة المقترح التشريعي ٨٣**
أولاً : المقصود بمذكرة المقترح التشريعي ٨٣
ثانياً : أهمية مذكرة المقترح التشريعي ٨٣
ثالثاً : محتويات مذكرة المقترح التشريعي ٨٣
رابعاً : الاعتبارات الواجب مراعاتها عند صياغة مذكرة المقترح التشريعي ٨٥
- **إعداد خطة العمل لمراجعة التشريع وإعداده ٨٦**

أولاً : الخطوات التمهيدية والأوليّة ٨٦
ثانياً : تصميم الخطة ٨٩
ثالثاً : أهمية وضع الخطة ٩١
رابعاً : كيفيّة تنفيذ الخطة ٩١
خامساً : تقييم تنفيذ الخطة ٩٣
- **الهيكل التشريعي ٩٥**
- **الأمثلة والتطبيقات العملية على الهيكل التشريعي ٩٦**
القسم الأول: (مسمى التشريع وديباجته، والسلطة المختصة بالاعتماد) ٩٦
١- مسمى التشريع ٩٦
أ- مكوّنات مسمى التشريع ٩٦
ب- شكل مسمى التشريع ٩٦
٢- السلطة المختصة باعتماد التشريع وديباجته ٩٧
أ- السلطة المختصة بالاعتماد ٩٧
ب- ديباجة التشريع ٩٨
القسم الثاني، ويشمل الأحكام التمهيدية (التعريفات ونطاق التطبيق والأحكام العامة): ١٠٠
١- مادة التعريفات ١٠٠
أ- أهمية مادة التعريفات ١٠١
ب- ما تجب مراعاته في مادة التعريفات ١٠٢
٢- نطاق تطبيق التشريع ١٠٢
٣- مادة أهداف التشريع ١٠٣
القسم الثالث، ويشمل الأحكام الموضوعية ١٠٥
الفئة الأولى : الأحكام التنظيمية ١٠٥
الفئة الثانية : الأحكام الإجرائيّة ١٠٥
الفئة الثالثة : الأحكام الضامنة للالتزام بالتشريع ١٠٥
القسم الرابع، الأحكام الختامية ١٠٥
١- الأحكام الانتقاليّة ١٠٦
٢- الأحكام الحافظة ١٠٧

٣- الأحكام المتعلقة بتخويل صلاحية إصدار التشريعات الفرعية (التنفيذية) ١٠٨
٤- تحديد الجهات المكلفة بتنفيذ التشريع ١٠٩
٥- الأحكام المتعلقة بالإلغاء ١٠٩
- الحكمة من الإلغاء ١١٠
- أساليب الإلغاء ١١٠
أ- أسلوب الإلغاء الصريح ١١٠
ب- أسلوب الإلغاء الضمني ١١٠
- تأثير الإلغاء على التشريعات الفرعية ١١١
- أثر الإلغاء على المراكز القانونيّة القائمة ١١٢
- أثر الإلغاء على قاعدة هرمية التشريعات ١١٢
٦- الأحكام المتعلقة بسريان التشريع ونشره في الجريدة الرسمية ١١٣
٧- توشيح التشريع بتوقيع السلطة المختصة بإصداره ١١٤
٨- مكان وتاريخ الإصدار ١١٥
القسم الخامس، (الملاحق) ١١٥
- أنواع الملاحق ١١٥
١- الجداول ١١٦
٢- النماذج ١١٦
٣- الخرائط ١١٦
٤- الأدلة ١١٦
- ضوابط استعمال الملاحق ١١٨
- **معايير ترتيب أحكام التشريع** **١١٩**
تقسيم الأحكام الموضوعية للتشريع ١١٩
قواعد تصنيف وترتيب مواد التشريع ١٢٠
أ- مراعاة المستوى المعقول للتصنيف ١٢٠
١- الأبواب ١٢٠
٢- الفصول ١٢٠
٣- المواد ١٢١
ب- معايير عنونة وترقيم أقسام التشريع ١٢١

ج- ترقيم المواد وتجزئتها ١٢١
- الفقرات ١٢١
- البنود ١٢٢
- **ضوابط صياغة التشريعات الفرعية ١٢٣**
- **ضوابط صياغة التشريعات المعدّلة ١٢٦**
- صور تعديل التشريع ١٢٦
أ- الإلغاء ١٢٦
ب- الاستبدال ١٢٦
ج- الإضافة ١٢٧
د- الاستبدال بكلمات وعبارات ١٢٧
- حدود اللجوء إلى التشريعات المعدلة ١٢٧
أ- حجم التعديلات (تعديل معظم مواد التشريع) ١٢٨
ب- تعدد التشريعات المعدّلة ١٢٨
- كيفية تحديد مسمى التشريع المعدّل ١٢٨
- نطاق التعديل في المادة المعدّلة ١٢٩
- أثر التعديل على ترقيم مواد التشريع الأصلي ١٢٩
- **ضوابط صياغة الأحكام الجزائيّة ١٣٢**
- المقصود بصياغة الأحكام الجزائية ١٣٢
- أهمية الأحكام الجزائية ١٣٢
- ضوابط صياغة الأحكام الجزائية ١٣٢
- **التعبير اللغوي في الصياغة التشريعية ١٣٨**
- **المذكرة الإيضاحية ١٤٨**
- ما المقصود بالمذكرة الإيضاحية؟ ١٤٨
- أهمية المذكرة الإيضاحية ١٤٨
- الطابع الثلاثي للمذكرة الإيضاحية ١٤٨
- ضوابط صياغة المذكرة الإيضاحية ١٤٩
- **الخاتمة ١٥٠**

المقدمة

إن التشريع يسمح للمجتمع أن يختار مستقبله، فهو مصنوع دائماً في الماضي من أجل تطبيقه في الحاضر حتى يأخذ المجتمع شكلاً ما في المستقبل، ويُنظر إلى التشريع على أنه أداة فاعلة في تنظيم المجتمع، ووسيلة هامة لتحقيق الرفاهية والنمو والاستقرار له، وذلك من خلال ضبطه لسلوك الأفراد وحماية حقوقهم، وتنظيم القطاعات الحيوية، وإنشاء المرافق العامة القائمة على إدارة تلك القطاعات وحمايتها وضمان ديمومتها واستمرارها، وكذلك تنظيم حصول الأفراد على الخدمات التي تقدمها تلك المرافق بعدالة ومساواة.

فالتشريع وفقاً لهذه النظرة يعتبر بحق المرآة التي تُظهر مدى التطور الذي يشهده المجتمع، ويعكس الأهداف والخطط الاستراتيجية للدول وبرامجها الاقتصادية والاجتماعية.

إن صياغة التشريعات فن لا بد لتمام معرفته من دراسة مستفيضة وتجربة طويلة، فلا بد لمن يمارس هذا العمل أن تكون لديه مقدرة كبيرة من العلم والمعرفة في علم القانون وأصوله، عارفاً بتاريخ القانون وتطوره، مدركاً ظروف الزمان والمكان والبيئة التي نشأت فيها القواعد القانونية السابقة، قادراً على التفرع منها إلى الأصول التي هو راغب أو مكلّف بوضع حلول لها على شكل قاعدة قانونية من صفاتها العموم والتجريد والإلزام.

وهناك متطلبات أساسية لا بد من توفرها لصياغة التشريع، ولعل من أهمها: وجود جهة متخصصة في صياغة التشريعات، تعنى ببناء القواعد القانونية وصياغتها، وذلك لضمان سلامة العملية التشريعية من حيث الضبط والصياغة، وهذه الجهة موجودة في إمارة دبي، وهي اللجنة العليا للتشريعات المنشأة بموجب المرسوم رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤، وكذلك توفر كادر بشري مؤهل قادر على النهوض بالعملية التشريعية على الوجه الذي يضمن الإسهام في بناء النظام القانوني بصورته المنشودة، ويحقق الاستقرار في الخدمات المقدمة بفعالية وتميز، والكادر المطلوب لهذه الغاية هو الذي يمتلك التأهيل العلمي والاحتراف المهني القائم على تجربة طويلة، ومعرفة واعية بفقه التشريع وأصوله، ومصادر التشريع والثقافة القانونية السائدة في البيئة المحيطة، ويمتلك فنون التحليل والكتابة، وهذا الكادر متوفر في دبي من خلال المستشارين القانونيين الذين تزخر بهم الجهات الحكومية في الإمارة، بمن فيهم مستشارو الأمانة العامة للجنة العليا للتشريعات. ومن بين هذه المتطلبات وجود دراسة دقيقة للموضوع الذي سيتناوله التشريع، وتحديد واضح

لأسبابه الموجبة، ومادة فنيّة تشكّل الهيكل الأولي له، حيث إنه استناداً إلى هذه المتطلبات يمكن لصانع التشريع أن يبني القواعد القانونية للموضوع المراد تنظيمه.

إن صياغة التشريع تتطلب مراعاة العديد من الاعتبارات، أهمها: تحديد ماهية التشريع وأغراضه وبيان الأهداف المراد تحقيقها منه، وتحديد العلاقة بين التشريع المقترح والتشريعات السارية، وذلك لضمان أن تكون نصوصه منسجمة مع النصوص ذات الصلة في تلك التشريعات. وكذلك تحديد الأداة التشريعية المراد إعدادها، إضافة إلى وضع مسودة تشريع ذات بُنية منطقية ومفهومة، وملبية للأغراض المرجوّة، وضبط محتوى النص من حيث الدقة والوضوح، فكما هو معلوم فإن للقاعدة القانونية خصائص لا بد من مراعاتها والتأكد من توفرها في القاعدة التشريعية محل الصياغة، حيث إنه لا بد من التأكد أن محتوى القاعدة يظهر منه أنها قاعدة عامة مجردة وملزمة، كما تتضمن هذه الاعتبارات بناء المواضيع التي سيتم معالجتها في التشريع المقترح بطريقة يراعى فيها الترابط بين التشريعات السارية والتشريع المقترح؛ بهدف تلافي أي تداخل أو تعارض معها، إلى جانب المحافظة على أسلوب ولغة واحدة للتشريع المقترح، فأسلوب الصياغة له أهمية كبيرة في تحويل مواد التشريع إلى مجموعة متماسكة من القواعد المنسجمة غير المتعارضة التي يسهل استخلاص الأحكام القانونية منها على الوجه الذي ينسجم مع أغراض التشريع.

ويجب أن تكون لغة التشريع سليمة وواضحة وصياغته بسيطة وموجزة، وأن تكون عباراته ذات دلالة قاطعة على المعنى المقصود منها بعيدة عن الغموض والإبهام، ويجب تجنب استخدام عبارات أو مصطلحات غير مفهومة أو غامضة أو متعارضة، علاوة على ضبط التعريفات وذلك بتخصيص المعاني الدقيقة التي يرمي التشريع إلى فهم دلالة الكلمة أو العبارة منها، لذلك ينبغي استخدام التعريفات فقط عندما يكون معنى المصطلح مهماً لفهم وتطبيق التشريع المقترح أو إذا تم استخدام المصطلح بشكل متكرر في التشريع.

لأجل ذلك كله، فإننا في اللجنة العليا للتشريعات وجدنا أنه لزاماً علينا أن نضع بين يدي كافة المهتمين بالصناعة التشريعية، دليلاً يكون هادياً لهم للنهوض بالعمل التشريعي في الإمارة، وهذا ما عكف عليه المعنيون في الأمانة العامة للجنة العليا للتشريعات، من خلال وضع الإجراءات والقواعد والمنهجيات والنماذج التي تنسجم في مضمونها ومجملها مع المتطلبات التشريعية الحالية والخطط المستقبلية التي تبنتها إمارة دبي في تعزيز مكانتها لتنافس دول العالم، من خلال توفير بنية تشريعية متينه تواكب المتغيرات وتدعم تطبيق التكنولوجيا في مختلف مجالاتها، حيث يتضمن

هذا الدليل العديد من المحاور الأساسية، التي تعكس الأصول التي تتم مراعاتها وينبغي الالتزام بها لضمان تحقيق التشريعات للنتائج المرجوّة منها.

والله ولي التوفيق،

مراحل تطور العمل التشريعي في إمارة دبي

إن من أهم عوامل تقدم الأمم والمجتمعات ورقيها واستكمال بنيانها التنظيمي والمؤسسي، أن تكون لديها منظومة تشريعية متكاملة، متوافقة مع أحكام الدستور، ومع النظام القانوني والقيم الإنسانية والأخلاقية والموروث الحضاري والاجتماعي الذي تمتلكه، ولا تخرج عن المبادئ العامة المستقرة فيها، وهذا لن يتحقق إلا بوجود تشريعات تتواكب مع الملامح والأطر والأهداف والخطط الاستراتيجية العامة، وتستجيب للرؤى والاحتياجات المستقبلية، وذلك من خلال تضمينها قواعد قانونية منضبطة تتجاوز العوائق والعقبات وترسم الطموحات والتطلعات.

إن بناء المنظومة التشريعية المثلى يستند إلى مجموعة من المبادئ الأساسية المستوحاة من الحقوق الطبيعية وقواعد العدالة، التي لا تتعارض مع القيم والمثل الاجتماعية الراسخة ومع الاتفاقيات والمواثيق الدولية الفضلى، وطالما كان التشريع الذي سيتم وضعه وسنّه يلبي الرؤى المستقبلية التي تهدف إلى معالجة الأمور والمسائل التي يتوقع حصولها بعد عشرات السنين، فإن ذلك سيولد الثقة في قوانين تلك الدول، وإذا تولدت هذه الثقة تحقق الاستقرار والرخاء.

إن التشريع هو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم سلوك الأفراد في المجتمع، وتنظم سير المرافق العامة فيه، وتنظم حصولهم على الخدمات العامة بعدالة ومساواة، باعتبارها قواعد عامة ومجردة وملزمة تصدر عن السلطة المختصة بما تملكه من اختصاصات في هذا الشأن، وهو بذلك يعدّ مرآة تعكس وتترجم بحق السياسات والاستراتيجيات الناظمة لكافة مناحي الحياة، وذلك من خلال صياغة البرامج الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها ضمن قوالب قانونية محددة.

لقد مر العمل التشريعي في إمارة دبي بالعديد من المراحل التي عاصرت وواكبت تطور الإمارة منذ نشأتها، مروراً بمرحلة البناء والتطوير، ومن ثم مراحل التمكين والتطوير والتحديث المستمر، وذلك على النحو التالي:

١ - «مرحلة التأسيس»

مع بداية نشأة الإمارة وتأسيسها في خمسينيات القرن الماضي كانت المنظومة القانونية والتشريعية في هذه المرحلة تعتمد بشكل أساس على الرأي الفقهي لرجل الدين والقاضي الشرعي،

الذي كان يتخذ من قلعة نايف مقراً له، حيث كان رجل الدين والقاضي الشرعي في ذلك الوقت المرجع الوحيد للنظام القانوني في المجتمع وذلك من خلال إحالة المسائل إليه ليبدي رأيه فيها.

٢- «مرحلة البناء»

مع بداية ستينيات القرن العشرين والتي شهدت بواكير عملية البناء والتنظيم في إمارة دبي، انتقلت المنظومة القانونية والتشريعية إلى مرحلة بروز فكرة رجل القانون أو المستشار القانوني، الذي كان يستند إلى رأيه الإيثاري في صياغة التشريعات بمنظور شخصي يناسب نمط الحياة في ذلك العصر وتلك الحقبة من حياة الإمارة، حيث تم إنشاء مكتب المستشار القانوني لحكومة دبي في ديوان صاحب السمو حاكم دبي، الذي كان بمثابة حجر الأساس لفكرة المؤسسة التشريعية، والمرجع القانوني الرئيس في إمارة دبي.

٣- «مرحلة التطوير والتحديث»

مع تطور الإمارة في مناحيها المختلفة في نهايات القرن العشرين وبداية القرن الحادي والعشرين، أنشأ صاحب السمو الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم، رحمه الله، المجلس التنفيذي لإمارة دبي في عام ٢٠٠٣، الذي أصبح أيقونة الإبداع في الإمارة، حيث ترأس المجلس صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم، ولي عهد دبي آنذاك، وقاد سموه عملية رسم وتطوير سياسات الإمارة، ووضع الأهداف الاستراتيجية المرجو تحقيقها، وقد تطلبت هذه المرحلة تطور المنظومة القانونية والتشريعية في الإمارة، لتواكب التطور المؤسسي والاحتياجات المجتمعية التي أطلقها سمو ولي عهد دبي آنذاك، وقد كان لذلك كبير الأثر في ظهور فكرة المؤسسة القانونية، التي تمثلت في إنشاء دائرة الشؤون القانونية لحكومة دبي في عام ٢٠٠٨، والتي بدورها أصبحت تمثل عصب النظام القانوني في الإمارة، وأسندت إليها بالإضافة إلى المهام التشريعية، مهمة الفتوى والرأي القانوني، ومهمة ترخيص المحامين والمستشارين القانونيين، ومهمة تمثيل الإمارة في التشريعات الاتحادية وفي المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بالإضافة إلى مهمة تمثيل الحكومة والجهات الحكومية أمام القضاء ولجان التحكيم.

وعلى نفس الأثر الإبداعي، قام سمو الشيخ حمدان بن محمد بن راشد آل مكتوم، ولي عهد دبي، رعاه الله، بعد أن تم تعيينه رئيساً للمجلس التنفيذي في إمارة دبي، بإنشاء اللجان القطاعية المتخصصة في المجلس التنفيذي لإمارة دبي، وأناط بها مهمة النظر في المسائل المتعلقة بالمجالات الاقتصادية والاجتماعية والصحة والسلامة العامة والتعليم والبنى التحتية والأمن والعدل وغيرها

من مناحي الحياة الأخرى، وذلك من خلال مراجعة ووضع السياسات الحكومية ومناقشتها مع الجهات ذات الاختصاص وبلورتها ضمن منهجية علمية، تلبي رؤى وتطلعات القيادة الرشيدة وتفي باحتياجات أفراد المجتمع وفئاته المختلفة، ولقد أسهمت هذه العملية في تطوير العمل القانوني والتشريعي في الإمارة، وأضحت تشريعات الإمارة مرآة عاكسة لسياسات الحكومة وبرامجها.

٤- «مرحلة التمكين والتخطيط للمستقبل»

إن عملية تطور المنهجيات والمشاريع الحكومية التي تشهدها إمارة دبي والمستمدة من فكر ورؤى وقيادة صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي، حفظه الله ورعاه، وظهور فكرة الاقتصاد الإسلامي، والاقتصاد الأخضر، والاقتصاد المعرفي، وبروز فكرة الحكومة الذكية، وحكومة المستقبل، كل ذلك التطور النمطي والتقني والفني والفكري والإبداعي والاقتصادي في الإمارة، أوجد ضرورة ملحة إلى تطور المنظومة التشريعية بما يواكب تلك الرؤى العظيمة والمنهجيات الفذة.

إن حكومة المستقبل تقتضي بأن يكون التشريع مواكباً للتطور، مستشرفاً للمستقبل، محافظاً على المكتسبات والمنجزات، ولتحقيق ذلك أصدر صاحب السمو حاكم دبي المرسوم رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤ بإنشاء اللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي، التي تتبع رئيس المجلس التنفيذي، وبرئاسة سمو الشيخ مكتوم بن محمد بن راشد آل مكتوم، نائب حاكم دبي، النائب الأول لرئيس المجلس التنفيذي، رعاه الله، معلناً بذلك بدء مرحلة جديدة في العمل القانوني والتشريعي، مرحلة قوامها المحافظة على جميع ما تحقق وبناء المستقبل، وأداتها ترسيخ فكرة المشاركة المؤسسية والمجتمعية في بناء وتمتين المنظومة التشريعية، حيث أصدر سمو رئيس اللجنة العليا للتشريعات قراراً بإنشاء اللجان الفنية المتخصصة، التي تضم في عضويتها المستشارين القانونيين الذين يمثلون الجهات الحكومية المختلفة لتوفير أكبر قدر من الشفافية والفاعلية في العمل التشريعي، والإسهام في صياغة تشريعات رياديه تلبي الاحتياجات المستقبلية.

ولكي تحقق التشريعات السارية في الإمارة النتائج والأهداف والغايات المرجوّة منها، ضمن منهجية متكاملة، لا تقتصر فقط على ابتكار الحلول والأفكار بطريقة علمية ومدروسة أو صياغتها ضمن قوالب تشريعية منضبطة، بل لتمتد لقياس أثرها بعد سنها وإصدارها وتقييم نتائجها والتحقق من حسن تطبيقها، فلقد أنيط باللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي بالإضافة إلى مهمة التشريع وتمثيل الإمارة في المجالس واللجان التشريعية المحلية والاتحادية، وتمثيل الحكومة

والجهات الحكومية في المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وإصدار الفتاوى والآراء القانونية، مهمة الرقابة على حسن تطبيق التشريعات في الإمارة، والتي تعدّ سابقة على المستوى العالمي، لتصبح بذلك اللجنة برئاسة سمو الشيخ مكتوم بن محمد بن راشد آل مكتوم، وتوجيهاته ومتابعته الحثيثة، مناراً لتشريعات ريادية تحاكي تطور الحياة في إمارة دبي وتستشرف المستقبل، الذي أصبح منهجاً حكومياً قائماً على المحافظة على المكتسبات، وساعياً نحو الحداثة والتطور المستمر.

المنظومة التشريعية في دبي
(مسيرة متواصلة لصنع واستشراف المستقبل)

إن المنظومة التشريعية المتينة في أي مجتمع هي حجر الأساس لقيادة دفة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فيه، بالنظر إلى ما تمثله من بيئة داعمة وصلبة لاستشراف وصنع المستقبل الذي تصبو إليه الدول، ومن بين الدول التي سعت إلى وضع منظومة تشريعية تنظم مختلف نواحي الحياة دولة الإمارات العربية المتحدة، منطلقة في ذلك من إيمانها الراسخ ببناء دولة المؤسسات وسيادة القانون.

وضمن هذا الإطار أولت القيادة الرشيدة في إمارة دبي اهتماماً بالغاً بتطوير التشريعات وتحديثها خلال السنوات الماضية على نحو يضمن الحفاظ على المكتسبات الحضارية التي حققتها، ونقطة انطلاق لمستقبل مشرق ومزدهر، يرسي الدعائم المتينة لإيجاد مجتمع متوافق ومتعاضد يحقق العدالة والمساواة لأفراده وفئاته المختلفة بما ينسجم مع خططها الاستراتيجية.

وإدراكاً منها لمتطلبات التطور المتسارع، شهدت دبي مسيرة حافلة بالنجاح في تحديث الأطر القانونية وتعزيز منظومتها التشريعية، وصولاً إلى تشريعات ريادية تحاكي الواقع وتستشرف المستقبل وتواكب متطلبات النهضة الحضارية الشاملة وصولاً إلى الريادة العالمية، استلهاماً من الرؤية الثاقبة لصاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم، نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي «رعاه الله»، الذي قال: «نحن لا نرضى عن المركز الأول بديلاً». حيث شهدت تشريعات الإمارة خلال السنوات الماضية تطوراً لافتاً، يوائم عجلة التطور الاقتصادي والاجتماعي والتكنولوجي والإبداعي والثقافي الذي يشهده عالمنا المعاصر، الذي ظهرت فيه مفاهيم مبتكرة ترسم ملامح المستقبل، إضافة إلى تحقيق رؤيتها في بناء مدينة المستقبل، وجعلها عاصمة للاقتصاد الإسلامي، والتحول الذكي في خدماتها والتعاملات التي تتم فيها.

مواكبة المستقبل

لقد استوجب تحوّل دبي إلى المدينة الأذكى عالمياً، توفير تشريعات مرنة تواكب التغييرات الهيكلية في هذا المجال، سعياً لتحسين الأداء الفعّال والتميز في تقديم الخدمات وإنجاز المعاملات، وتعزيز الجاهزية لمواجهة التحديات الناشئة في إطار الاستعداد لدخول حقبة «اقتصاد ما بعد النفط». وجاءت النقلة الأبرز على صعيد تطوير التشريعات الداعمة لمسيرة دبي التنموية تأسيس «اللجنة

العليا للتشريعات» بموجب المرسوم رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤ الصادر عن صاحب السمو حاكم دبي «رعاه الله»، التي أسست لمرحلة جديدة من التميز التشريعي. حيث أنيط باللجنة مسؤوليات هامة، ومنها الإشراف على عملية تطوير ومراجعة وإصدار التشريعات، ومراقبة حسن تنفيذها ضمن منهجيات تحاكي أفضل الممارسات العالمية المطبقة في هذا الشأن، وذلك بالتعاون مع شركائها الاستراتيجيين وكافة الجهات المعنيّة، فضلاً عن تحسين ورفع جودة التشريعات وكفاءتها، وصولاً إلى منظومة قانونية توائم التطلعات المستقبلية لإمارة دبي، مع الأخذ بعين الاعتبار ضمان تكامل وتوافق أحكامها مع الدستور والتشريعات الاتحادية والتشريعات المحلية السارية.

لقد تمكنت «اللجنة العليا للتشريعات»، منذ تأسيسها، من تحقيق إنجازات نوعية على صعيد الارتقاء بالمنظومة التشريعية والقانونية لإمارة دبي، تماشياً مع رؤيتها الطموحة المتمثّلة في «صناعة تشريعات تواكب العصر وتحاكي المستقبل». وتندرج هذه الإنجازات في إطار المحاور الرئيسية التي ترتكز إليها الأهداف الاستراتيجية لإمارة دبي، المتمثّلة في توفير تشريعات مستدامة ومتوازنة، وضمان التطبيق الأمثل للتشريعات السارية، وتعزيز الثقافة التشريعية، وخلق بيئة مؤسسية متميزة، مدعومةً بمشاريع نوعية لتطوير التشريعات ذات الصلة بمختلف المجالات المؤثرة في مسيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بما فيها الطيران والفضاء والمدن الذكية والابتكار وإدارة الموارد الحكومية المالية والمادية والتقنية والبشرية، وبناء حكومة المستقبل، وبما يحقق السعادة للمواطنين والمقيمين والزوار، من خلال أدوات ومشاريع ونظم مبتكرة، تحقق الاستدامة، وتقوم على التسامح، وإطلاق الطاقات الكامنة للشباب.

تسير إمارة دبي بخطى ثابتة على درب التميز التشريعي، مدعومةً بمسيرة حافلة بالإنجازات النوعية المتلاحقة، وتسعى إلى إعداد تشريعات تكفل تلبية حاجات فئات المجتمع وقطاعاته المختلفة، وصولاً إلى مجتمع متكامل قائم على التسامح والعدالة والمساواة، وبناء مدينة تتمتع بنمو اقتصادي مستدام. و«اللجنة العليا للتشريعات»، منذ تأسيسها في عام ٢٠١٤، وضعت على عاتقها مسؤولية الارتقاء بالمنظومة التشريعية والقانونية لإمارة دبي، وفق رؤية واضحة تتمثل في تطوير «تشريعات تواكب العصر وتحاكي المستقبل»، ولقد استطاعت خلال السنوات الأربع الماضية أن تكون شريكاً حقيقياً وفاعلاً في إيجاد بنية تشريعية فعالة تدعم التقدم الاقتصادي والرخاء الاجتماعي، وتضع أسساً متينة لبناء غدٍ أفضل يسمو إلى مستوى تطلعات القيادة الرشيدة التي اعتنقت السعادة والرخاء والنمو غايةً ونهجاً وأسلوب حياة.

فعلى سبيل المثال، شهدت السنوات القليلة الماضية تطوراً لافتاً على صعيد البنية التشريعية في

الإمارة، التي يمكن القول بأنها تتسم بالمتانة والتطور والمرونة، وتواكب ركب التقدم الذي تقوده دبي للوصول إلى مصاف أفضل الأمم المتقدمة في العالم. وتحافظ على الإنجازات التي حققتها في كافة المجالات بما يتماشى مع متطلّبات القرن الحادي والعشرين، وذلك من خلال استنادها على ركائز أساسية تتمثل في الاحترافية والمهنية وتحفيز الإبداع والابتكار. وما كان ذلك ليتحقق لولا الثقة الكبيرة والدعم المتواصل واللامحدود الذي تلقاه القائمون على إيجاد هذه البيئة من لدن صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم، نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي «رعاه الله»، والتوجيهات الدائمة والمتابعة الشخصية من سمو الشيخ حمدان بن محمد بن راشد آل مكتوم، ولي عهد دبي، رئيس المجلس التنفيذي، وكذلك سمو الشيخ مكتوم بن محمد بن راشد آل مكتوم، نائب حاكم دبي، رئيس اللجنة العليا للتشريعات، وهو الأمر الذي كان له الأثر البالغ، والدافع الكبير للمضي قدماً باتجاه تطوير العملية التشريعية، مع الأخذ بعين بالاعتبار، التنمية البشرية والتحول الذكي والأمن الإلكتروني ونقل وتعميق وتصدير المعرفة، والتنظيم العصري لكافة مفاصل الحياة، باعتبارها ملامح مميزة للحقبة القادمة من الريادة والتميز في إمارة دبي بشكل خاص، ودولة الإمارات العربية المتحدة بشكل عام.

أهمية الدليل

لم يعد بمقدور أي دولة، في ظل التنوع اللامتناهي في جوانب السلوك الإنساني، وتشعب مناحي الحياة في العديد من المجالات شديدة التعقيد والتقدم، أن تضمن جودة ما يصدر عنها من تشريعات، من غير أن تقوم بإرساء نظام واضح يعتمد آلية علمية على درجة عالية من الدقة، من شأنها أن تؤدي إلى جودة تشريعاتها، وتحقيقها للأهداف والغايات المرجوّة منها، فالتحديات التي تواجه العاملين في مجال إعداد مشروعات التشريعات وصياغتها، أضحت كبيرة ومتنامية يوماً بعد يوم، كأثر مترتب لما أصبحت تتسم به الأنشطة البشرية من تنوع واسع، وتخصص دقيق في كافة المجالات.

لقد انتبهت العديد من الدول إلى هذه الحقيقة، فأدركت أن مهمة من يعمل في هذا المجال أضحى عمله أكبر تعقيداً وأكثر صعوبة، من أن يترك هذا العمل لمجرد مهاراته وخبراته الشخصية، مهما تميزت هذه المهارات وتنوعت تلك الخبرات، لأجل ذلك قامت تلك الدول بإصدار ما يسمى «الدليل التشريعي»، باعتباره مرشداً لكل من يحترف العمل في مجال إعداد وصياغة التشريعات، وقد أقدمت تلك الدول على هذه الخطوة، إيماناً منها بأن العمل في هذا المجال الدقيق فائق الأهمية، وأنه لا بد أن يتسم بالمؤسسية، والمنهجية العلمية، الذي يقوم على اعتماد آليات محكمة، وواضحة، ومحددة المراحل والخطوات، وذلك لتضمن جودة التشريعات التي تصدرها، وتتدارك السلبيات التي يمكن أن تنجم عنها.

وأمّا على مستوى إمارة دبي، فإن الحاجة إلى الأدلة التشريعية في غاية الأهمية، وذلك لتقنين تجربتها المتميزة والمتفردة في هذا الخصوص، ليس على المستوى المحلي فقط وإنما على المستوى الإقليمي والعالمي كذلك، فالإمارة تمتلك خبرات متراكمة وغنيّة في مجال إعداد وصياغة التشريعات المحلية، وقد نمت هذه الخبرة وتنامت بشكل ملحوظ خاصة في السنوات القليلة الماضية، ولكنها لم تجد من يهتم بدراستها، وتحليلها، واستنباط الأصول والضوابط والقواعد منها، لذلك عكفت منذ أن التحقت بالعمل كمستشار قانوني ورئيسٍ للمكتب الفني في اللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي وحتى تاريخه، في فحص وتحليل ودراسة التراث التشريعي في الإمارة، واطلعت على العديد من الأدلة التشريعية المعمول بها لدى العديد من الدول، وصولاً إلى وضع أول دليل لإعداد وصياغة التشريعات في إمارة دبي.

المستفيدون من الدليل

إن هذا الدليل موجه إلى جميع العاملين في مجال صياغة التشريعات في إمارة دبي، سواء كانوا من القانونيين والمستشارين العاملين لدى الأمانة العامة للجنة العليا للتشريعات أو العاملين لدى الجهات الحكومية المحلية في الإمارة، بهدف توحيد الضوابط السليمة، أو ما يمكن أن يطلق عليه أفضل الممارسات في مجال إعداد وصياغة التشريعات، كما أن هذا الدليل ذو أهمية كبيرة لمن هم في بدايات عملهم في مجال إعداد وصياغة التشريعات وللباحثين والمهتمين بهذا المجال، إذ يقدم لكل هؤلاء، ولغيرهم من المعنيين ما يسهم إسهاما كبيراً في إبراز ضوابط العمل في هذا المجال شديد الأهمية، وما يتعين الأخذ به وما يتعين اجتنابه، وصولاً إلى ضمان جودة المنتج التشريعي، وكل هذا يعتبر أمراً جديداً لم يسبق تقديمه على مستوى إمارة دبي من قبل، حيث أن ممارسة العمل التشريعي فيها كان أمراً يعتمد على نقل الخبرة من المستشار الأقدم إلى القانوني الأحدث من غير وجود مرجع أو مادة مدوّنة تصلح أساساً للرجوع إليها والاستفادة منها كلما تطلب الأمر ذلك.

كما أن هذا الدليل يصلح لأن يكون نواة لبدء التفكير في تدريس مادة «الصياغة التشريعية» كدبلوم مهني أو كدراسة عليا في كليات القانون، أسوة ببعض الدول التي تنبهت إلى أهمية هذا الموضوع، كدولة كندا.

منهجية إعداد الدليل

تتعدد الطرق التي يتم بها إعداد الأدلة التشريعية، وتختلف، بحسب النهج الذي ينتهجه واضعوها، وقد ارتأينا أن ننتهج طريقة تعتمد على الممارسة العملية والتطور الزمني لمراحل إعداد التشريعات في إمارة دبي، وبمعنى آخر فقد فضّلنا أن نعرض لضوابط وقواعد إعداد وصياغة التشريعات بدءاً من تبيان من له الحق في اقتراح التشريع، وكيفية تفعيل هذا الحق، وكيف تولد فكرة مشروع التشريع، وكيف يتم عرض أسبابه الموجبة، وكافة ما يتعين مراعاته من أمور تفرضها السياسة التشريعية، ثم تطرقنا لضوابط وأسس صياغة مختلف أجزاء وأقسام التشريع، وصولاً إلى اعتماده وإصداره من السلطة المختصة، ونشره في الجريدة الرسمية، وقد ارتأينا أن هذا النهج هو الأسهل بالنسبة للقارئ، إذ يراعي عرض كافة جوانب منظومة صناعة التشريعات في إمارة دبي بالطريقة التي يتم بها، وكما أسلفنا القول فقد طعمّنا هذا الدليل، كلما أمكن لنا ذلك، بأمثلة عملية من التشريعات السارية في الإمارة، كما راعينا، في كل أجزاء الدليل، الطابع العملي البحت الذي تتسم به الأدلة التشريعية، متجنبين عرض النظريات الفقهية أو أوجه الخلاف في الرأي بين مختلف المدارس التشريعية في العالم، فهذا الدليل راعى تقديم المعلومة الواضحة والدقيقة على نحو يجعلها صالحة للاستخدام والتطبيق مباشرة في الواقع العملي.

مدى الحاجة لوجود دليل للصياغة التشريعية في إمارة دبي

انطلاقا من دور اللجنة العليا للتشريعات في نشر المعرفة القانونيّة بين موظفي الجهات الحكومية وأفراد المجتمع، فقد ارتأت العمل على إعداد دليل متخصص في صناعة التشريعات، باعتبار أن العمل التشريعي هو فن لا بد لتمام معرفته من دراسة مستفيضة وتجربةٍ طويلةٍ، وأن تكون لدى القائمين عليه القدر الكبير من العلم والمعرفة والدراية في علم القانون وأصوله، عارفين بتاريخ القانون وتطوّره، مدركين لظروف الزمان والمكان والبيئة التي نشأت فيها القواعد القانونيّة السابقة، قادرين على التفرع منها إلى المجالات التي هم راغبون أو مكلفون بوضع حلولٍ لها على شكل قاعدة قانونيّة من صفاتها التنظيم والعمومية والتجريد والإلزام.

تعتبر الصياغة التشريعيّة من أهم أنواع الصياغات القانونيّة، التي تحدد الحقوق وتفرض الواجبات والالتزامات، وتخوّل الصلاحيات والامتيازات باعتبارها الأداة التي تستطيع بواسطتها الحكومة من تنفيذ سياساتها العامة والاستجابة للاحتياجات المتغيّرة والمتجددة في المجتمع، لذلك جاء إعداد هذا الدليل ليركّز على المبادئ والقواعد الأساسيّة التي تحكم عمل القائمين على الصناعة التشريعية وتساعدهم على القيام بالمهام الملقاة على عاتقهم في هذا الشأن.

الاختصاص التشريعي لإمارة دبي
في ظل أحكام دستور دولة الإمارات العربية المتحدة

أخذ الدستور الإماراتي عند توزيع الاختصاصات التشريعية بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المكوّنة للاتحاد في مجال الاختصاص التشريعي بأسلوبي الحصر والإطلاق، فالمادتين (١٢٠) و(١٢١) من الدستور حصرتا المجالات التي يختص الاتحاد بها تشريعاً، في حين أن المادة (١٢٢) من الدستور أطلقت الاختصاصات التشريعية للحكومات المحلية في غير تلك المجالات، انسجاماً وتوافقاً مع المادة (١١٦) منه التي نصت على أن تتولى الإمارات المحلية جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد.

وتكمن أهمية اختيار أسلوبي الحصر والإطلاق في تحديد الاختصاصات التشريعية للاتحاد والمحليات في رعاية المصالح المحلية للإمارات الأعضاء في المجالات المتعلقة بتنظيم شؤونها المحلية في غير الأحوال والمجالات التي يختص بها الاتحاد.

أولاً: الاختصاص التشريعي للاتحاد:

بتحليل نص المادتين (١٢٠) و(١٢١) من الدستور، نرى أن قائمة الاختصاص التشريعي للاتحاد حسب موضوع الاختصاص يمكن ردها إلى عدة مجالات رئيسة، وهي:

١- **الشؤون السياسية**، والتي تشمل الشؤون الخارجية، وشؤون الحكم في العاصمة الدائمة للاتحاد، وتحديد المياه الإقليمية، وتنظيم الملاحة في أعالي البحار.

٢- **الشؤون العسكرية**، والتي تشمل الدفاع والقوات المسلحة، وحماية أمن الاتحاد مما يتهدده من الداخل والخارج، وشؤون الأمن في العاصمة الدائمة للاتحاد، واستيراد الأسلحة والذخائر ما لم تكن لاستعمال قوات الأمن التابعة للإمارة المحلية.

٣- **الشؤون المالية**، والتي تشمل مالية الاتحاد والضرائب والرسوم الاتحادية، والقروض العامة للاتحاد، والنقد والعملة، وأملاك الاتحاد وكل ما يتعلق بها، والبنوك، والتأمين بأنواعه، وتنظيم وإنشاء المناطق الحرة المالية ونطاق استثنائها من تطبيق أحكام التشريعات الاتحادية.

٤- **الشؤون الإدارية**، والتي تشمل شؤون موظفي الاتحاد، والجنسية والجوازات والإقامة والهجرة، وشؤون التعداد والإحصاء الخاصة بأغراض الاتحاد، وحماية الثروة الزراعية

والحيوانية.

٥- **الشؤون القضائية**، والتي تشمل القضاء الاتحادي، ونزع الملكية للمنفعة العامة لمصلحة الاتحاد، وتسليم المجرمين، والتشريعات الكبرى المتعلقة بقوانين الجزاء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات والإجراءات أمام المحاكم الاتحادية المدنية والجزائية، وحماية الملكية الأدبية والفنية والصناعية وحقوق المؤلفين.

٦- **الشؤون الخدمية**، والتي تشمل الخدمات البريدية والبرقية والهاتفية واللاسلكية، وشق الطرق الاتحادية التي يقرر المجلس الأعلى أنها طرق رئيسة وصيانتها وتحسينها وتنظيم المرور عليها، والمراقبة الجوية وترخيص الطيارات والطيارين، والتعليم، والصحة العامة والخدمات الطبية، والمقاييس والمكاييل والموازين، وخدمات الكهرباء المسؤولة عنها الحكومة الاتحادية، والإعلام الاتحادي، وعلاقات العمل والعمال والتأمينات الاجتماعية، والمطبوعات والنشر، وشؤون الطيران.

كما نص الدستور في عدد من المواد المختلفة على اختصاصات تشريعية أخرى محصورة للاتحاد نبينها فيما يلي:

١- التشريع في المجالات المتعلقة بانتقال رؤوس الأموال والبضائع بين إمارات الاتحاد، وقد ورد هذا الاختصاص في الفقرة (٢) من المادة (١١) من الدستور، التي نصت على أن:

«حرية انتقال رؤوس الأموال ومرور جميع البضائع بين الإمارات مكفولة ولا يجوز تقييدها إلا بقانون اتحادي».

ومن الملاحظ أن هذا الاختصاص يدخل من ضمن الشؤون المالية ويهدف إلى حماية المصلحة العامة للاتحاد بحيث تبقى التجارة متاحة بين إماراته دون قيد أو ضرائب على حركة رؤوس الأموال في الاتحاد.

٢- التشريع في نقل الاختصاصات القضائية من إحدى الحكومات المحلية إلى الاتحاد، واختصاص الاتحاد في هذا الشأن يقتصر على التشريع بنقل الاختصاص القضائي من الحكومة المحلية إلى الحكومة الاتحادية حيث نصت الفقرة (١) من المادة (١٠٥) من الدستور، على أنه:

«يجوز بقانون اتحادي يصدر بناءً على طلب الإمارة المعنية نقل كل أو بعض الاختصاصات التي تتولاها هيئاتها القضائية المحلية بموجب المادة السابقة إلى المحاكم الاتحادية الابتدائية».

وقد صدر - تنفيذاً لهذه المادة من الدستور - القانون الاتحادي رقم (٦) لسنة ١٩٧٨ في شأن إنشاء محاكم اتحادية ونقل اختصاصات الهيئات القضائية في بعض الإمارات إليها، حيث نصت المادة (١) من هذا القانون على أن تكون محاكم البداية القائمة في عواصم إمارات أبوظبي والشارقة وعجمان والفجيرة تابعة للمحاكم الاتحادية الابتدائية.

٣- التشريع في تنظيم استئناف أحكام الهيئات القضائية المحلية أمام المحاكم الاتحادية، وإن لم يتم ترجمة هذا الاختصاص في الواقع العملي، إلا أن هذا الاختصاص منعقد للاتحاد بنص المادة (١٠٥) من الدستور، حيث نصت هذه المادة على أنه:

«يحدد بقانون اتحادي الحالات التي يجوز فيها استئناف أحكام الهيئات القضائية المحلية في القضايا الجزائية والمدنية والتجارية وغيرها أمام المحاكم الاتحادية على أن يكون قضاؤها عند الفصل في هذا الاستئناف نهائياً».

٤- التشريع في تنفيذ الأحكام والإنابات القضائية وإعلان الأوراق القضائية وتسليم الفارين من العدالة فيما بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد، وقد تناولت هذا الاختصاص المادة (١١٩) من الدستور، التي نصت على أنه:

«ينظم بقانون اتحادي وبمراعاة أكبر قدر من التيسير الأمور المتعلقة بتنفيذ الأحكام والإنابات القضائية وإعلان الأوراق القضائية وتسليم الفارين من العدالة فيما بين الأمارات الأعضاء في الاتحاد».

٥- التشريع في تحديد نسبة تخصيص كل إمارة من مواردها في ميزانية الاتحاد، وقد تناولت هذا الاختصاص المادة (١٢٧) من الدستور، التي نصت على أنه:

«تخصص الإمارات الأعضاء في الاتحاد نسبةً معينةً من مواردها السنوية لتغطية نفقات الميزانية العامة للاتحاد وذلك على النحو وبالقدر الذين يحددهما قانون الميزانية».

ومن الناحية العملية لم يتضمن قانون الميزانية العامة للاتحاد هذه النسبة حتى تاريخه.

٦- التشريع بشأن تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية المحلية، وقد تناولت هذا الاختصاص الفقرة (٨) من المادة (٩٩) من الدستور، التي نصت على أنه:

«تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يلي: ..... ٨- تنازع الاختصاص بين هيئة قضائية في إمارة وهيئة قضائية في إمارة أخرى وتنظم القواعد الخاصة بذلك بقانون اتحادي».

وقد صدر القانون الاتحادي رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣ في شأن المحكمة الاتحادية العليا، الذي

نصت الفقرة (١٠) من المادة (٣٣) منه على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا دون غيرها بالفصل في تنازع الاختصاص بين هيئة قضائية في إمارة وهيئة قضائية في إمارة أخرى أو بين الهيئات القضائية فيما بينها.

ثانياً: الاختصاص التشريعي للإمارات:

إن الاختصاص التشريعي للإمارات الأعضاء في الاتحاد، ومن بينها إمارة دبي، وفقاً لدستور دولة الإمارات العربية المتحدة يمكن حصره وفقاً لأحكامه فيما يلي:

١- التشريع في كل شأن لم ينعقد الاختصاص التشريعي بشأنه للاتحاد، حيث نصت المادة (١٢٢) من الدستور على أنه:

«تختص الإمارات بكل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية بموجب أحكام المادتين السابقتين».

٢- التشريع بشأن السيادة على أراضي الإمارات ومياهها الإقليمية، حيث تضمنت المادة (٣) من الدستور حكماً يقضي بأن تمارس الإمارات الأعضاء السيادة على أراضيها ومياهها الإقليمية في جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد بمقتضى هذا الدستور، وفي هذه المادة تحديد واضح لحق الإمارات الأعضاء في ممارسة سيادتها في كل ما لا يختص به الاتحاد بموجب أحكام الدستور، ولعل التشريع هو أحد صور السيادة التي تمارسها الحكومات على إقليمها.

٣- التشريع في كل ما يتعلق باستقلال وسيادة الإمارة في نطاق دستور الاتحاد، حيث تضمنت المادة (١٠) من الدستور تحديد أهداف الاتحاد، ومنها، احترام كل إمارة عضو لاستقلال وسيادة الإمارات الأخرى في شؤونها الداخلية في نطاق هذا الدستور، والاختصاص التشريعي المحلي يعتبر أحد الشؤون الداخلية التي وردت في نطاق الدستور.

٤- التشريع فيما يتعلق بثروات الإمارة ومواردها الطبيعية، حيث تضمنت المادة (٢٣) من الدستور حكماً يقضي بحق كل إمارة في ثرواتها ومواردها الطبيعية، وبالتالي فإن من حق كل إمارة وضع التشريعات التي تضمن لها حماية واستغلال هذه الثروات والموارد.

٥- التشريع فيما يتعلق بالسلطات التي لم يعهد بها الدستور للاتحاد، حيث تضمنت المادة (١١٦) من الدستور حكماً يقضي بأن تتولى الإمارات جميع السلطات التي لم يعهد بها الدستور للاتحاد، وبالتالي، فإن لكل إمارة إصدار ما تراه مناسباً من التشريعات التي تنظم سلطاتها على إقليمها وعلى القاطنين فيه من غير ما هو مقرر للاتحاد بموجب أحكام الدستور.

٦- التشريع في كل ما يتعلق بحفظ الأمن والنظام الداخلي في الإمارة، وكذلك التشريع في توفير المرافق العامة ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي فيها، حيث تضمنت المادة (١١٧) من الدستور حكماً يقضي باختصاص كل إمارة بحفظ الأمن والنظام الداخلي داخل أراضيها وتوفير المرافق العامة ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي فيها، وهذا يشمل التشريع في كل ما من شأنه الحفظ على الأمن والنظام الداخلي وتسيير المرافق العامة للإمارة.

٧- التشريع فيما يتعلق بتنسيق التشريعات المحلية بقصد توحيدها قدر الإمكان، حيث تضمنت المادة (١١٨) من الدستور حكماً يقضي بأن تعمل الإمارات الأعضاء في الاتحاد جميعاً، على تنسيق تشريعاتها في مختلف المجالات بقصد توحيدها قدر الإمكان، فيجوز بموجب هذا النص لإمارتين أو أكثر أن تطابق وتنسق التشريعات المحلية بينها وذلك فيما لا يختص به الاتحاد.

ثالثاً: الاختصاصات التشريعية التي يختص بها الاتحاد ويجوز للإمارات التشريع فيها:

أجاز الدستور للإمارات الأعضاء في الاتحاد أن تشرع فيما يختص به الاتحاد من الناحية التشريعية في المجالات الواردة له حصراً في المادة (١٢١) من الدستور، شريطة ما يلي:

١- أن ينص التشريع المحلي على الأحكام التفصيلية التي لم ترد في التشريع الاتحادي.

٢- ألا يخالف التشريع المحلي ما ورد في التشريع الاتحادي.

وهذا ما تناولته المادة (١٤٩) من الدستور التي نصت على أنه:

«استثناءً من أحكام المادة (١٢١) من هذا الدستور، يجوز للإمارات أن تصدر التشريعات اللازمة لتنظيم الشؤون المبينة في المادة المذكورة، وذلك دون إخلال بأحكام المادة (١٥١) من هذا الدستور».

وبالرجوع إلى المادة (١٥١) من الدستور، تبين أنها أقرت مبدأ هاماً وهو سمو الدستور والتشريعات الاتحادية على التشريعات المحلية، حيث نصت هذه المادة على أنه:

«لأحكام هذا الدستور السيادة على دساتير الإمارات الأعضاء في الاتحاد. وللقوانين الاتحادية التي تصدر وفقاً لأحكامه الأولوية على التشريعات واللوائح والقرارات الصادرة عن سلطات الإمارات. وفي حالة التعارض يبطل من التشريع الأدنى ما يتعارض مع التشريع الأعلى وبالقدر

الذي يزيل ذلك التعارض وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه».

وقد فسرت المحكمة الاتحادية العليا هذه المادة في أحد أحكامها، بأنه: «لا قيد على الإمارات في أن تضع التشريعات اللازمة لتنظيم الأصول العامة التي تشتمل عليها التشريعات الكبرى، ووضع الحلول التشريعية لما تواجهه الإمارات من مسائل جزئية عند التطبيق بما لا يتعارض مع أحكام التشريعات الكبرى أو مع أي قانون اتحادي آخر».

رابعاً: الاختصاص التشريعي للإمارات لتنفيذ التشريع الاتحادي:

منح الدستور الإمارات الأعضاء في الاتحاد صلاحية التشريع فيما يلزم لتنفيذ القوانين الصادرة عن الاتحاد والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها الاتحاد وذلك تحت إشراف السلطات الاتحادية التي تشمل المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد ونائبه ومجلس وزراء الاتحاد والمجلس الوطني الاتحادي وكذلك القضاء الاتحادي، حيث نصت المادة (١٢٥) من الدستور على أنه:

«تقوم حكومات الإمارات باتخاذ ما ينبغي من تدابير لتنفيذ القوانين الصادرة عن الاتحاد والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها، بما في ذلك إصدار القوانين واللوائح والقرارات والأوامر المحلية اللازمة لهذا التنفيذ. وللسلطات الاتحادية الإشراف على تنفيذ حكومات الإمارات للقوانين والقرارات والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والأحكام القضائية الاتحادية. وعلى السلطات الإدارية والقضائية المختصة في الإمارات، تقديم كل المساعدات الممكنة لسلطات الاتحاد في هذا الشأن».

ومن مجمل ما تقدم، يتضح جلياً الاختصاص التشريعي لإمارة دبي في ضوء أحكام دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، والمتمثل في:

أولاً : تنظيم أي شأن أو مسألة أو مجال لا يختص به الاتحاد تشريعياً بموجب أحكام الدستور، من خلال إصدار التشريعات الأساسية.

ثانياً : تنظيم بعض المجالات والشؤون التي يختص بها الاتحاد تشريعياً بموجب أحكام الدستور، مما يجوز لإمارة دبي التشريع فيها من خلال إصدار التشريعات التكميلية.

ثالثاً : تنظيم بعض المجالات التي يختص بها الاتحاد تشريعياً بموجب أحكام الدستور، مما يجوز لإمارة دبي التشريع فيها، من خلال إصدار التشريعات التنفيذية.

مراحل الصياغة التشريعية في إمارة دبي

تتضمن عملية الصياغة التشريعية في إمارة دبي خمس مراحل أساسية، وهي على النحو التالي:

المرحلة الأولى: تتضمن هذه المرحلة إعداد السياسات والدراسات الفنية للموضوع الذي سوف ينظمه التشريع، وتحديد أسبابه الموجبة، وتحضير المادة الفنية للمسائل المرتبطة بموضوع التشريع، والجهة المسؤولة عن هذه المرحلة غالباً ما تكون الجهة الحكومية المعنيّة بموضوع التشريع وفقاً لاختصاصها المقررة لها قانوناً والمجلس التنفيذي بوصفه الجهة المختصة في الإمارة باعتماد السياسات والخطط الاستراتيجية واللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي التي تقدّر فيما إذا كانت السياسة أو الدراسة المعدّة بالنظر إلى الأسباب الموجبة تستدعي المضي في إعداد التشريع من عدمه.

المرحلة الثانية: وهي مرحلة المراجعة والإعداد والصياغة لمشروع التشريع المقترح، والتي يتم فيها تحديد الأداة التشريعية المناسبة لمعالجة الموضوع المزمع تنظيمه تشريعياً، وتجسيد الحاجة لوجوده في قالب قانوني منضبط يحقق الأغراض التي يسعى التشريع لتحقيقها، ويلبي ما تم تحديده في الأسباب الموجبة له، وعملية التجسيد هذه تتبلور في شكل مسودة مشروع التشريع المزمع إصداره، والجهات المسؤولة عن هذه المرحلة هي الجهة المقترحة لمشروع التشريع، واللجنة العليا للتشريعات والجهات المعنيّة في الإمارة التي لها دور في مراجعة التشريع، ومناقشته وإبداء ملاحظاتها ومرئياتها على أحكامه كل في مجال اختصاصه.

المرحلة الثالثة: وهي مرحلة الإصدار، ففي هذه المرحلة تقوم السلطة المختصة باعتماد التشريع بصيغته النهائية وتمنحه القوة القانونية الملزِمة، وهذه المرحلة تشمل، إضافة إلى اعتماد التشريع، إصداره، وذلك من خلال تحديد رقم الإصدار وتاريخه، وبعد ذلك نشره في الجريدة الرسمية.

ففي هذه المرحلة تتولى السلطة المختصة قانوناً إصدار التشريع، والإعلان عن وضعه موضع التنفيذ من قبل الجهة التي أناط بها التشريع مسؤولية الإشراف على تنفيذه، والسلطة المختصة في إمارة دبي بإصدار التشريعات تتمثل في صاحب السمو حاكم دبي بالنسبة للقوانين والمراسيم والقرارات والأوامر، وسمو رئيس المجلس التنفيذي بالنسبة للأنظمة والقرارات التي تصدر عن

المجلس التنفيذي للإمارة، ومسؤولي الجهات الحكومية بالنسبة للقرارات التنظيمية والقرارات اللائحية التنظيمية والتنفيذية.

المرحلة الرابعة: وهي مرحلة التنفيذ، التي يتم فيها اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير اللازمة لوضع التشريع الصادر عن السلطة المختصة في الإمارة موضع التنفيذ، وذلك من خلال توفير الموارد البشرية والمادية والمالية والتقنية المناسبة لتنفيذه بشكل كامل وسليم، ومراقبة التزام الكافة بأحكامه، والجهات المسؤولة عن هذه المرحلة هي الجهة أو الجهات التي يحددها التشريع ذاته، باعتبارها المسؤولة عن تطبيقه، والقيام بكافة الاختصاصات المنوطة به بموجب أحكامه.

المرحلة الخامسة: وهي مرحلة مراقبة صحة تطبيق التشريع، وتقييم أثره التشريعي، ففي هذه المرحلة يتم تحديد ما إذا كان التشريع المطبق قد حقق الأهداف والغايات التي صدر لأجلها، ويتم ذلك من خلال التحقق من قيام الجهة أو الجهات المنوط بها تنفيذ التشريع من تطبيق أحكامه بشكل صحيح، وتقييم أثره التشريعي من خلال مؤشرات القياس المناسبة التي يتم وضعها لهذه الغاية، والجهات المسؤولة عن هذه المرحلة، هي الجهة أو الجهات المسؤولة عن تطبيقه، والجهات الحكومية الرقابية، واللجنة العليا للتشريعات.

إن لكل مرحلة من المراحل الخمس السابق الإشارة إليها قواعد وضوابط واشتراطات وإجراءات، وسيتناول هذا الدليل تبيان هذه القواعد والضوابط والاشتراطات والإجراءات المتعلقة بالمراحل الأربع الأولى، في حين أن دليل الرقابة التشريعية المعتمد لدى اللجنة العليا للتشريعات سيتناول القواعد والضوابط والاشتراطات والإجراءات المتعلقة بالمرحلة الخامسة.

ركائز الصناعة التشريعية

كما أسلفنا القول، فإن الصناعة التشريعية، تحتكم لأصول ومنهجيات وقواعد تتميز عن غيرها من الصياغات القانونية الأخرى، كصياغة العقود والمذكرات القانونية وصحائف الدعاوى، وغيرها، والصياغة التشريعية بوصفها محل الصناعة التشريعية هي الأداة الهامة في خلق وتطوير وتحديث النظام القانوني في المجتمع، وسلامة النظام القانوني وقدرته على إبراز القواعد القانونيّة التي تضمن تحقيق الرفاه الاجتماعي يعتبر حجر الزاوية في تعزيز وضمان مبدأ سيادة القانون، الأمر الذي يستوجب معه إسناد مهمة الصياغة التشريعيّة إلى كفاءات مؤهلة تتوفر فيها المعرفة العلمية، والخبرة المهنية في علم القانون وأصوله وتاريخه وتطوّره، بالإضافة إلى ضرورة معرفة السياسة التشريعيّة، وربط الاحتياجات التشريعيّة بهذه السياسة.

والحديث عن ركائز الصناعة التشريعية يتطلب منا بداية تحديد مفهوم التشريع، وبيان أهميته، وعلاقته وارتباطه بسياسات الحكومة واستراتيجياتها، وتحديد مفهوم الصياغة التشريعية، والقواعد الحاكمة له في كافة مراحله، ومتطلباته العامة والخاصة، وإجراءات تقديم المقترحات التشريعية إلى اللجنة العليا للتشريعات، وعرض مشاريع التشريعات عليها، والأصول الفنيّة الواجب مراعاتها وأخذها بعين الاعتبار عند إعداد التشريع، وهو ما سنتناوله تباعاً في هذا الدليل، وذلك على النحو التالي:

مفهوم التشريع وأهميته

مفهوم التشريع:

التشريع «هو مجموعة القواعد القانونية التي يتم بموجبها تنظيم سلوك الأفراد في المجتمع، ومزاولة الأنشطة المختلفة في المجتمع، وإنشاء المرافق العامة، وتنظم كيفية حصول الأفراد على الخدمات العامة، وتحديد حقوقهم وواجباتهم، وهي قواعد ملزمة تصدر عن السلطة المختصة بما تملكه من اختصاصات في هذا الشأن».

أهمية التشريع:

تكمن أهمية التشريع في كونه أداة فاعلة لتحقيق العديد من الأهداف والغايات، ولعل من أهمها ما يلي:

- تنظيم المجتمع وتحقيق الاستقرار والنمو والرفاهية له.
- تنظيم العلاقة بين أفراد المجتمع، على النحو الذي يحقق الاستقرار وتأمين حياتهم ومعيشتهم.
- ضبط سلوك أفراد المجتمع ومكوّناته الأساسية، من حيث تحديد حقوقهم وواجباتهم.
- تنظيم المرافق العامة وحمايتها وضمان ديمومتها واستمرارها.
- تنظيم حصول الأفراد على الخدمات التي تقدمها المرافق العامة لهم بعدالة ومساواة.

العلاقة بين التشريع واستراتيجيات الحكومة وسياساتها

يعتبر التشريع المرآة التي تعكس مدى التطور الذي يشهده المجتمع، والدور الذي تضطلع فيه الحكومة في بناء المجتمع ومساهمتها في تقديم الخدمات المرجوّة منها، وصولاً لتحقيق رؤيتها في بناء مدينة متميزة تتوفر فيها رفاهية العيش ومقومات النجاح، فأحكام التشريع إنما هي انعكاس لاستراتيجية الحكومة وسياساتها، وهو ترجمة دقيقة لبرامجها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها.

مفهوم الصياغة التشريعية

إن محل التشريع هو القاعدة القانونية، ولإخراج هذه القاعدة إلى حيز الوجود، فإنه لا بد من توفر عنصرين هامين، هما عنصر العلم وعنصر الصياغة، فعنصر العلم، هو العنصر المتعلق بجوهر التشريع وموضوعه، أي بالمادة الأولية التي يتكون منها التشريع، وبالعوامل التي تدخل في مضمونه وأسبابه الموجبة.

أما عنصر الصياغة، فيتعلق في إخراج مضمون التشريع وأسبابه الموجبة إلى حيز الوجود من خلال الوسائل الفنية اللازمة لإنشاء القاعدة القانونية والتعبير عنها ضمن قالب قانوني محدد. ويعبر عن هذا العنصر بالصياغة التشريعية.

فالصياغة التشريعية: وفقاً لما تقدم، هي عملية يتم بموجبها تحويل المادة الأولية التي يتكون منها التشريع إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق الفعلي على نحو يحقق الغاية التي يفصح عنها جوهرها، ويتم ذلك عن طريق اختيار الوسائل والأدوات الكفيلة بالترجمة الصادقة لمضمون القاعدة وإعطائها الشكل العملي الذي تصلح به للتطبيق.

وبمعنى آخر الصياغة التشريعية، هي:

١- المكوّن الأساس للقاعدة القانونية، والأداة المناسبة لإخراجها للوجود.
٢- سر نجاح القاعدة القانونية، طالما كانت واضحة ودقيقة، ومعتمدة على التعبير السليم، واستخدام أنسب السبل وأفضل الأدوات.

المعايير والقواعد الحاكمة لصناعة التشريعات

هناك معايير وقواعد تحكم عملية صناعة التشريعات في إمارة دبي، وهذه المعايير والقواعد تمثل في مجملها مجموعة القيم والتقاليد والأعراف التي تتم مراعاتها في الصناعة التشريعية، سواء في مرحلة التفكير في التشريع وبلورة فلسفته، أو عند تحديد أهدافه ومراميه وحصر محاوره، أو في مرحلة صياغته وإعداده أو في مرحلة مناقشته، وانتهاء بمرحله اعتماده وإصداره وتطبيق أحكامه.

وهذه المعايير والقواعد يجب أن ترتبط بفعالية التشريع، وهذه الفعالية لا تتحقق إلا بعد سريان التشريع وتطبيق أحكامه، والضامن لهذه الفعالية يكمن في تنظيمه للعلاقات الاجتماعية السائدة في المجتمع، وباقتناع أفراد الجماعة بعدالة التشريع واستقامة أحكامه، ولزومه وجدواه، وعلى وجه الخصوص لدى المخاطبين بأحكامه، والقائمين على تطبيقه.

من أهم المعايير والقواعد الحاكمة لصناعة التشريع في إمارة دبي ما يلي:

١- اعتماد التشريع على دراسات علمية مبنيّة على الاستدلال المستمد من رصد التجارب الواقعية، والوقوف على الحقائق المجتمعية، والاستخلاص المنطقي إلى المعرفة الصحيحة بموضوع التشريع، وبأبعاد المشاكل التي سوف يتم حلها بواسطة التشريع.

٢- اعتماد التشريع على الوسائل العلمية والأساليب المعتبرة والسليمة المتسمة بالعمومية، البعيدة عن الأهواء الشخصية والتقديرات الذاتية.

٣- اختيار أفضل الممارسات والحلول والمقترحات للوصول إلى الغايات المنشودة من التشريع.

٤- الإيمان المطلق لدى صانعي التشريع بسيادة القانون كضمان لحرية الأفراد، وأساس مشروعية السلطة، وذلك من خلال سن تشريع في إطار الاحترام الكامل لحقوق الإنسان، وصون آدميته، وعدم المساس بهذه الحقوق أو وضع قيود عليها إلا في أضيق الحدود، ولضرورات تضمن الموازنة بين المصالح العليا للمجتمع وبين حريات الأفراد.

٥- أن يكون التشريع بمثابة الأداة التي تحقق التوازن بين أفراد المجتمع، وبين خبراتهم السابقة وبين تطلعاتهم وتوقعاتهم المستقبلية.

٦- أن يؤمن القائم على صناعة التشريع أن التشريع ليس أداة للقهر وفرض السلطة، وإنما وسيلة لتحقيق مصالح المجتمع التي يشع منها العدل، وتصان به الحريات والحقوق، وينعم

المجتمع ومواطنوه والمقيمون فيه بالأمن والاستقرار والحياة الرغيدة.

٧- إن التشريع هو أحد التجليات والإبداعات الاجتماعية الكبرى للإنسان، في كافة شؤونه الاجتماعية والاقتصادية وسائر حاجاته الحياتية، وهذا يتطلب أن تكون هناك دراسات علمية ودقيقة لهذه الشؤون.

٨- إن التشريع يجب أن يستند إلى إقناع أفراد المجتمع بأن القواعد القانونية التي يتضمنها لازمة لسير حياتهم، وتنظيم علاقاتهم، ومحققة لمصالحهم، وموفرة للعدل لهم، وهو ما يجب أن يتحقق به اقتناع المختصين بتطبيق أحكامه، الذين ينهضون برسالة تنفيذه.

٩- أن يتم تبصير المخاطبين بأحكام التشريع، والقائمين على تطبيقه بأهدافه ومراميه، وبأهميته وجدواه، وعدالته وفعاليته، لكي يتحقق الامتثال لأحكامه، وتطبيقه على النحو المراد طوعاً لا كرهاً، وبما يحقق الأهداف المرجوّة منه.

١٠- التصاق التشريع بالقيم والعادات والتقاليد والعرف السائد في المجتمع، حتى يحظى باقتناعهم به، ويتغلغل في نفوسهم، حتى لا يهمل ويترك، ويتم التحايل على أحكامه، ويصبح مجرد نظريات فارغة بعيدة عن الواقع المعاش.

١١- أن يكون الهدف من التشريع هو الوصول إلى الحق وتحقيق العدل، وألا يركن القائم على صناعة التشريع إلى سلطته في سن التشريعات، وما يترتب على مخالفته من جزاءات وتدابير.

١٢- أن يراعى في التشريع تحقيق التوازن بين فئات المجتمع المختلفة، وألا ينحاز لصالح فئة على حساب فئة أخرى.

١٣- أن يكون القائمون على صناعة التشريع متمتعين بدرجة عالية من الوعي، مدركين للتحديات التي يواجهها المجتمع، وللنظام القانوني السائد، وللرؤى والتطلعات والاستراتيجيات الخاصة بالدولة، وأن يكونوا متجردين من أي مصالح ذاتية، متصفين بالعدل والنزاهة والموضوعية.

١٤- أن يكون التشريع متسماً بالجدية والعقلانية، ولا يؤثر على الاحتياجات الأساسية لأفراد المجتمع، بل ملبياً لهذه الاحتياجات ومنظماً لها على نحو يضمن بقاءها ونموها واستمرارها، وليس مقيداً لها، إلا لتحقيق مصالح عليا للمجتمع، وفي هذه الحالة لا بد من توفير بدائل مناسبة حتى لا تتأثر حياتهم سلباً.

١٥- يجب على القائمين على صناعة التشريع الانطلاق في كل تشريع من فلسفة واضحة ومحددة، تستشرف المستقبل، وتنزل على مقتضيات التطور، وأن يكونوا متفطنين للمتغيرات المرتقبة

والتطورات اللاحقة، لضمان تطبيق التشريع لأطول فترة ممكنة، دون الحاجة لتعديله وتغييره، وحتى لا يكون مسخاً مشوهاً لا يستجيب لأي متغير.

١٦- أهمية أن يحقق التشريع العمومية والتجرد في تناوله لحاجات المجتمع بشكل شامل وكامل، وليس مجرد تشريع يتناول وضع الحلول لحالات عارضة ووقتية وظروف طارئة، حتى لا ينحدر التشريع إلى العمل التنفيذي، فالعمومية والتجريد المقصود بها هنا ليس مجرد تطبيق التشريع بعمومية على المخاطبين به في كافة المناطق، وإنما عمومية الموضوعات التي يعالجها دون تخصيص على حالة عارضة بعينها، بحيث يترك للأدوات التي تملكها الحكومة مواجهة هذه الحالات العارضة والوقتية والطارئة، وليس التشريع ذاته.

١٧- عدم التسرع في اتخاذ القرار بعلاج مشكلة ما بواسطة التشريع، باعتبار أن التشريع يبدو وسيلة سهلة، لأن إصدار التشريع في هذه الحالة قد يزيد من آثار المشكلة وتفاقمها وليس حلها وذلك نتيجة التسرع في إصداره.

١٨- يجب أن يكون التشريع متسقاً ومتوافقاً مع أحكام الدستور والتشريعات التي تعلوه مرتبة والقيم الدينية والأخلاقية السائدة، تحقيقاً للاستقرار التشريعي والمجتمعي، وهو الاستقرار الذي يجب أن يضمنه التشريع لما له من انعكاسات على سائر مناحي الحياة في المجتمع وكافة شؤونه.

١٩- ضرورة انسجام التشريع مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفاً فيها أو منضمة لها، وذلك للنأي بالدولة عن أي التزامات دولية قد تفرضها تلك المعاهدات والاتفاقيات في حال مخالفة التشريعات الوطنية لها.

٢٠- يجب أن يظل التشريع بعد العمل بأحكامه وتطبيقه، محلاً للتقييم والتطوير، وذلك على ضوء ما يطرأ من تغييرات ومستجدات.

٢١- يجب أن تتم الاستفادة عند وضع التشريع بالتجارب التشريعية الناجحة المطبقة لدى دول العالم المختلفة، وهذا يتطلب أن تتم المقارنة والمقاربة مع تلك التشريعات والاستفادة منها.

٢٢- أن تتم مناقشة مشروعات التشريعات عند إعدادها وبلورتها وتحديد أهدافها، مع الجهات ذات الصلة بموضوعاتها، ومع الخبراء والمختصين وذلك لإغناء هذه المشروعات بالأفكار والمقترحات التي من شأنها تجويد الصناعة التشريعية.

٢٣- يجب أن يتم عند إعداد التشريع تطبيق ما يسمى بفكرة «التجميع والتوحيد»، والمقصود هنا أن يتم تجميع كافة التشريعات التي تنظم الموضوع ذاته، بهدف تطويرها وإزالة أي تعارض بينها ومحاولة توحيدها، حتى لا يكون هناك تضخم وتعدد تشريعي للموضوع الواحد.

اختصاصات اللجنة العليا للتشريعات في مجال التشريعات المحلية

إن اختصاص اللجنة العليا للتشريعات في مجال التشريعات المحلية، يتمثل فيما يلي:

أولاً: التشريعات المحلية الخاضعة لاختصاص اللجنة العليا:

١- القوانين والمراسيم والأوامر وسائر التشريعات الأخرى التي تصدر عن صاحب السمو حاكم دبي.

٢- الأنظمة والقرارات وسائر التشريعات الأخرى التي تصدر عن سمو رئيس المجلس التنفيذي، ونائب الحاكم.

٣- القرارات الإدارية الصادرة عن مسؤولي الجهات الحكومية باعتماد اللوائح التنظيمية والتنفيذية للتشريعات السارية.

ثانياً: مراجعة وصياغة وتحديث التشريعات المحلية:

١- دراسة ومراجعة جميع مشاريع التشريعات المقترحة من الحكومة والجهات الحكومية من حيث الشكل والموضوع وتقديم الرأي والمشورة بشأنها وإعداد واعتماد الصياغة القانونية النهائية لها قبل إصدارها من الجهة المختصة.

٢- تقديم المقترحات والتوصيات واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن التعديلات والتحديثات الواجب القيام بها من وقت لآخر على التشريعات السارية في الإمارة.

٣- إصدار واعتماد اللوائح والمذكرات التفسيرية للتشريعات المحلية السارية في الإمارة.

ثالثاً: إصدار الجريدة الرسمية وحفظ التشريعات المحلية وأرشفتها وترجمتها:

١- إصدار الجريدة الرسمية لحكومة دبي بشكل دوري والإشراف على موقعها الالكتروني.

٢- حفظ أصول جميع التشريعات الصادرة عن الحاكم ورئيس المجلس التنفيذي وقرارات اعتماد اللوائح التنفيذية للتشريعات.

٣- جمع وحفظ وتوثيق نسخ عن جميع التشريعات الصادرة عن الحكومة وعن الجهات الحكومية في الإمارة.

٤- ترجمة التشريعات السارية في الإمارة إلى اللغات الأجنبية.

رابعاً: أوجه التعاون المطلوبة من الجهات الحكومية:

١- التعاون مع اللجنة العليا للتشريعات بشأن أي تشريع ترغب بإصداره من سمو الحاكم أو سمو رئيس المجلس التنفيذي، أو من السلطة المختصة لديها بالنسبة للتشريعات التي يمتد أثرها إلى الجمهور.

٢- تزويد اللجنة العليا للتشريعات بجميع التشريعات السارية لديها.

٣- تزويد اللجنة العليا للتشريعات بجميع التشريعات التي تصدر عن مسؤوليها خلال فترة لا تجاوز شهراً واحداً من تاريخ نفاذ أي من تلك التشريعات.

خامساً: المراحل الإجرائية المعتمدة لدى اللجنة العليا للتشريعات في إعداد التشريعات المحلية:

١- تسجيل طلب المقترح التشريعي، ودراسته.

٢- إصدار الموافقة المبدئية على المقترح التشريعي.

٣- استلام المسودة الأولية لمشروع التشريع من الجهة الطالبة.

٤- دراسة ومراجعة المسودة الأولية لمشروع التشريع.

٥- الاتفاق مع الجهة الطالبة على مشروع التشريع.

٦- عرض مشروع التشريع على الجهات المعنيّة في الإمارة.

٧- إعداد الصيغة النهائية لمشروع التشريع.

٨- اعتماد مشروع التشريع وإصداره.

٩- نشر التشريع في الجريدة الرسمية لحكومة دبي.

ومن الجدير بالإشارة أن لكل مرحلة إجرائية من المراحل السابق الإشارة إليها، خطوات إجرائية تفصيلية، ومتطلبات تنظيمية وقانونية، ومنهجيات عمل، ومدد زمنية، تتعلق بكل خطوة.

المتطلبات العامة لإعداد التشريعات

هناك متطلبات أساسية لا بد من توفرها لصياغة التشريعات في إمارة دبي، من أهمها:

١- وجود جهة متخصصة في صياغة التشريعات، تُعنى ببناء القواعد القانونية وصياغتها، لأن سلامة العملية التشريعية من حيث الضبط والصياغة تستوجب وجود جهة متخصصة في بناء القواعد القانونية في المراحل التي تتكوّن منها هذه العملية، سواء على مستوى الإمارة، وهو أمر متحقق بوجود اللجنة العليا للتشريعات، أو على المستوى المؤسسي، وهو متحقق بوجود وحدات للشؤون القانونية داخل الجهات الحكومية المعنيّة.

٢- توفر الكادر البشري المؤهل القادر على النهوض بالمهام المنوطة بالعملية التشريعية على الوجه الذي يضمن الإسهام في بناء النظام القانوني في الإمارة بصورته المرغوبة، وبما يحقق الاستقرار في الخدمات المقدمة من قبلها بكفاءة وفعالية وتميز. وإن الكفاءات المطلوبة لهذه الغاية هي تلك الحاصلة على تأهيل علمي واحتراف مهني قائم على تجربة عملية، ومعرفة واعية بفقه التشريع وأصوله، ومصادر التشريع والثقافة القانونية السائدة في البيئة المحيطة، وفقه القانون المقارن، وفن التحليل والكتابة.

٣- وجود خطة تشريعية تقوم على أساس دراسة الاحتياجات التشريعية التي ترد على شكل طلبات وأسباب موجبة ومادة فنيّة تشكل الهيكل الأولي لمشروع التشريع.

٤- بلورة مخطط تحضيري للمواضيع التي سيتم معالجتها في التشريع المقترح، وصولاً إلى وضع صيغة مكتوبة للقواعد القانونية المقترحة.

٥- وجود تنسيق فعال بين كافة الجهات المعنيّة بالتشريع في الحكومة لضمان سهولة الحصول على المعلومات، وضمان حسن تطبيق التشريع بعد اعتماده وإصداره.

٦- توفر مصادر معلومات كافية للحصول على البيانات المطلوبة لإعداد التشريع كوجود مكتبة غنية بمراجع فقه القانون والأبحاث والدراسات، وقواعد بيانات الكترونية تتيح الاطلاع على التشريعات السابقة والتشريعات المقارنة، وكذلك قاعدة بيانات متطورة وحديثة يسهل من خلالها الوصول إلى التشريعات السارية في الإمارة.

المتطلبات الخاصة لإعداد التشريعات في إمارة دبي

أولاً: المتطلبات الخاصة لعرض المقترح التشريعي:

حدد البند (١) من الفقرة (أ) من المادة (٧) من قرار المجلس التنفيذي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٤ بشأن اعتماد نظام عمل اللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي، المتطلبات الخاصة التي يجب توفرها عند قيام أي جهة بمقترح إصدار تشريع محلي، وهذه المتطلبات هي:

١- أن يتم تقديم الطلب وفقاً للنموذج المعتمد لدى اللجنة، وتضمينه كافة البيانات المطلوبة، ومن أهمها الأسباب الموجبة للتشريع المقترح، وأهم الأحكام التي سوف يتناولها.

٢- أن تقوم الجهة المقترحة للتشريع بإرفاق دراسة مبدئية، تتضمن سياسة شاملة للموضوع المراد معالجته بموجب التشريع.

ثانياً: المتطلبات الخاصة لعرض مشروع التشريع:

حددت المادة رقم (٨) من قرار المجلس التنفيذي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٤ بشأن اعتماد نظام عمل اللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي، المتطلبات الخاصة لعرض مشروع التشريع على اللجنة العليا للتشريعات، وذلك تحت طائلة إيقاف النظر في المشروع من اللجنة في حال عدم توفير هذه المتطلبات، وهذه المتطلبات تتمثل في تزويد اللجنة بما يلي:

١- أن يتم تقديم الطلب وفقاً للنموذج المعتمد لدى اللجنة في هذا الخصوص.

٢- نسخة أولية من مشروع التشريع المقترح.

٣- نسخة عن الموافقة المبدئية الصادرة عن اللجنة، القاضية باعتماد الدراسة المبدئية المقدمة، والسير في إجراءات إعداد التشريع المقترح، الصادرة وفقاً لأحكام المادة (٧) من قرار المجلس التنفيذي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه.

٤- مذكرة إيضاحية، مبيّن فيها أهداف المشروع وأسبابه الموجبة والأحكام الأساسية التي يتضمنها، وآثاره القانونية، والجهات المعنيّة بتطبيقه، ومدى توافقه مع أحكام الدستور والتشريعات الاتحادية والتشريعات السارية في الإمارة، بالإضافة إلى بيان آثاره المالية.

٥- دراسة مقارنة، تتضمن النصوص الحالية للتشريع والتعديلات المقترحة عليه، وذلك في حال ما إذا كان التشريع المقترح تعديلاً لتشريع قائم، على أن تتضمن هذه الدراسة توضيح

التعديلات المقترح إدخالها على النصوص الحالية، والإشكاليات التي أثارتها النصوص السارية، أو النصوص المستحدثة على التشريع القائم ومدى الحاجة إليها.

٦- دراسة مقارنة عن أفضل الممارسات المطبقة في التشريعات المقارنة، سواء على المستوى المحلي أو الإقليمي أو الدولي.

٧- ما يفيد قيام الجهة المقترحة بالتنسيق والتشاور مع الجهات المعنيّة في الإمارة، بموضوع التشريع، وبيان ملاحظاتها على أحكامه، مع بيان سبب عدم الأخذ بها.

٨- المناقشات التي تمت مع الجهات المتأثرة بمشروع التشريع إن وجدت.

٩- الخطة الزمنية لتطبيق التشريع بعد اعتماده وإصداره.

ولادة فكرة مشروع التشريع

جهات مختلفة وأهداف واحدة:

إن اقتراح التشريعات في إمارة دبي هو حق للجهات الحكومية، وذلك لغايات تمكينها من تقديم الخدمات المنوطة بها وتحقيق الأهداف المرجوّة منها، وهذه الجهات عندما تستخدم هذا الحق إنما تبغي تحقيق أهداف واحدة، هذه الأهداف هي تحويل السياسات العامة للحكومة وبرامجها وخططها الاستراتيجية إلى واقع.

التوافق الداخلي وأهميته:

يُقصد بالتوافق الداخلي بالنسبة لمشروعات التشريعات التي تقترحها الجهات الحكومية، وجود حالة من التوافق بين الجهات المعنيّة على كافة ما حواه مشروع التشريع المقدم من أحكام، وذلك قبل التقدم به رسمياً إلى اللجنة العليا للتشريعات، وتكمن أهمية هذا التوافق في تحقيق ما يلي:

١- وضوح الفكر، وحسن الإعداد من قبل الجهات الحكومية للتشريعات المقترحة من قبلها.

٢- بذل الجهود لإزالة أوجه الاختلاف والتباين في الرؤى بين الجهات الحكومية المعنيّة بالتشريع، وذلك من خلال بذل الجهود لمحاولة التقريب بين مختلف الآراء ووجهات النظر للوصول إلى التوافق المنشود، وهذا التوافق لا يتأتى إلا من خلال التشاور واستطلاع الرأي بين تلك الجهات، ووجود قدر عال من التنسيق والتعاون الفعّال بينها.

انتهاج أسلوب المبادرة وفوائده:

إن العمل بأسلوب المبادرة، في مقابل أسلوب رد الفعل، يعد الأسلوب الأفضل والبيئة المثلى لإعداد وصياغة التشريعات في إمارة دبي، فعملية صناعة وإعداد التشريع تعتبر عملية شاقة، ومعقدة، يجب أن تشترك فيها العديد من الجهات المعنيّة، وتتطلب المرور بعدة مراحل مختلفة، منذ ولادة فكرة مشروع التشريع، وحتى الوصول إلى منتج نهائي صالح للإصدار، ولذلك فإن عذر الوقت، وتحديداً ضيق الوقت الذي يظهر عادة عند إعداد التشريعات كرد فعل لحدث ما، يمكن في أحيان كثيرة أن يمثل تهديداً وخطراً جدياً وكبيراً يلقي بظلاله على منظومة صناعة التشريعات في الإمارة، ويؤثر بالسلب على جودة المنتج النهائي. فكلما كان مشروع التشريع وليد إمساك الجهات

المختصة زمام المبادرة بيدها وقيامها بتحديد أولوياتها التشريعية، ثم الشروع في تحويلها من مستوى الأفكار إلى نصوص قانونية مكتوبة، بمنأى عن أي ضغوط خارجية، فإن النتيجة تكون جيدة وملبية لتطلعات كافة فئات المجتمع، ولن يكون الحال كذلك، وعلى النحو المشار بيانه إذا كان البدء في إعداد مشروع التشريع هو رد فعل من الجهات المعنيّة بسبب أمور أو أوضاع طارئة أو لمواجهة الضغوط بشأن حدث ما، فإن انعكاسات ذلك ستكون سلبية على المنتج النهائي وعلى جودته.

الأجندة التشريعية (الخطة التشريعية السنوية)

المقصود بالأجندة التشريعية:

كما أسلفنا القول، فإن العمل بأسلوب المبادرة باقتراح التشريعات في مقابل أسلوب رد الفعل يعتبر البيئة المثلى لإعداد وصياغة التشريعات، وإن العمل بأسلوب المبادرة يتطلب أن تنتهج الجهات الحكومية عند اقتراح التشريعات أسلوب «الأجندة التشريعية».

ويقصد بالأجندة التشريعية أن تشرع الجهات الحكومية، في الإعداد المبكر لمشروعات تشريعاتها، التي تنوي التقدم بها فعلياً إلى اللجنة العليا للتشريعات، بناء على التزامات قانونية أو رؤية اجتماعية واقتصادية أو حاجة عملية ...الخ، على النحو الذي سيرد لاحقاً بمصادر الأجندة التشريعية، على أن يتم الانتهاء من هذا العمل قبل بدء كل عام بوقت كاف، بحيث ترسل الجهات الحكومية احتياجاتها التشريعية إلى اللجنة العليا للتشريعات، مصحوبة ببيان أسبابها الموجبة ووصفاً أولياً حول مضمون التشريع، والموضوع الذي سيتناوله بالتفصيل، ووفقاً للنماذج المعتمدة لدى اللجنة في هذا الشأن.

أهمية العمل بأسلوب الأجندة التشريعية:

إن إعداد «الأجندة التشريعية» قبل بداية كل عام من قبل اللجنة العليا للتشريعات له مردود إيجابي على انتظام المنظومة التشريعية برمتها في إمارة دبي، فهذه الأجندة تسمح للجنة تحديد أولوياتها والتخطيط للعمل التشريعي في الإمارة على أساس واقعي دقيق، كما تسمح لها بأن تكون على بيّنة من أمرها بالنسبة لحجم ومحتوى الاحتياجات التشريعية للجهات الحكومية قبل بدء كل عام.

مصادر «الأجندة التشريعية»:

تتمثل مصادر الأجندة التشريعية بما يلي:

١- أحكام الدستور والتشريعات الاتحادية: كما أسلفنا القول عند الحديث عن الاختصاص التشريعي لإمارة دبي وفق أحكام دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، فإن هناك العديد من الشؤون والمجالات التي تختص بها الإمارة تشريعياً، سواء أكانت هذه التشريعات أساسية

أم تكميلية أم تنفيذية.

٢- توجيهات القيادة العليا، وذلك من خلال ترجمة رؤى وتطلعات القيادة في تنظيم العديد من المسائل المرتبطة بتحقيق المصالح العليا للإمارة.

٣- تنفيذ الخطط الاستراتيجية والسياسات العامة للحكومة، بالنظر إلى أن التشريع يعدّ أحد أهم الأدوات التي تلجأ إليها الحكومات من أجل تحويل ما تتضمنه برامجها من مبادئ وأفكار إلى واقع، لذلك يجب على الجهات الحكومية كل في مجال اختصاصها التقدم بمشروعات تشريعاتها إلى اللجنة العليا للتشريعات، لتضعها ضمن أجندتها التشريعية.

٤- الحاجات الفعلية لأفراد المجتمع، وذلك من خلال التعرف على حاجاتهم، وتحقيق رغباتهم في كافة مناحي الحياة وشؤونها، لتحقيق الاستقرار والحياة الرغيدة لهم، وضمان مقومات نجاحهم في مزاولة الأنشطة المختلفة التي يقومون بها، وحماية مصالحهم وحقوقهم، بالإضافة إلى تحقيق الأمن القانوني لهم.

٥- ضمان سير المرافق والخدمات العامة بانتظام واضطراد، وذلك من خلال وضع القواعد والمعايير والاشتراطات والإجراءات التي تنظم العلاقة بين الجهات المعنيّة التي تشرف على إدارة وتشغيل تلك المرافق وتقديم الخدمات، وبين المتعاملين معها، بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوّة من إنشاء تلك المرافق، وتوفير الخدمات لهم بكفاءة وفعالية وعدالة ومساواة.

أهداف مشروع التشريع

علاقة التشريع بأهدافه:

يتم التقدم بمشروعات التشريعات بغية تحقيق أهداف محددة، فالتشريع يجب أن يرتبط بالهدف المبتغى منه، لأن التشريع ليس مقصوداً في ذاته، وإنما هو وسيلة لتحقيق أهداف بعينها. وتقع مسؤولية تحديد أهداف مشروع التشريع على الجهة المقترحة له.

أهمية وفائدة الإفصاح عن أهداف مشروع التشريع:

تكمن أهمية الإفصاح عن أهداف ومبررات مشروع التشريع بطريقة واضحة، وشفافة، في تمكين القائمين على إعداده في كافة مراحله، من أداء مهمتهم على الوجه الأمثل، فهذا الإفصاح يعتبر أمراً لا غنى عنه من أجل تيسير صياغته وإعداده، وتقييم أثره بعد إصداره، للتحقق من أن الأهداف الموضوعة له قد أتت أكلها.

كيفية الإفصاح عن أهداف التشريع:

يكون إفصاح الجهة المقترحة للتشريع عن المبررات التي دعتها للتقدم به والأهداف المبتغى تحقيقها في الواقع العملي، من خلال المذكرة التي تتقدم بها للجنة العليا للتشريعات لطلب التشريع، وفي هذا السياق يتعين عدم الخلط بين بيان المبررات والأهداف والمذكرة الإيضاحية، فبيان المبررات والأهداف يتم إعداده حصرياً من قبل الجهة التي اقترحت التشريع، بينما المذكرة الإيضاحية تعدها اللجنة العليا للتشريعات، كما أن بيان المبررات والأهداف يجب أن يعكس نتائج الدراسات والأبحاث التي أعدتها الجهة المقترحة للتشريع، بينما المذكرة الإيضاحية لا تتضمن أي بحوث ميدانية أو بيانات إحصائية مفصلة، لأنه يتم إعدادها في مرحلة لاحقة على الانتهاء من صياغة التشريع.

ضوابط صياغة أهداف التشريع:

يراعى عند صياغة أهداف التشريع من قبل الجهة المقترحة له الضوابط التالية:

١- أن تتم صياغة أهداف التشريع، بعبارات محددة ومباشرة ودقيقة.

٢- عدم اللجوء لاستخدام الأسلوب اللغوي الإنشائي، أو العبارات الفضفاضة شديدة العمومية

عند صياغة أهداف التشريع، وإنما صياغة محكمة لأهداف قابلة للتطبيق ويمكن قياسها.

٣- أن يتم تناول الأهداف وتقسيمها بالنظر إلى ما هو متوقع تحقيقه منها، على المدى الزمني القريب، والمتوسط، والبعيد، لأن أهداف التشريع المبتغاة لا تتحقق جملة واحدة بمجرد صدور التشريع، فمن الأهداف ما يتحقق عقب صدور التشريع بفترة قليلة، ومنها ما قد يبدأ تحققه بعد مرور عدة أشهر من تاريخ الصدور، وبعض الأهداف قد يتأخر ويتراخى تحققها إلى فترة طويلة.

٤- أن يستند بيان الأهداف إلى إحصاءات دقيقة، واستطلاعات رأي، تدعمها وتبررها وتعكس نوعية التدخل التشريعي المطلوب، ومداه.

٥- أن تعكس صياغةأهداف التشريع سعة أفق الجهة المقترحة للتشريع، ذلك أنه أضحى من النادر أن تقتصر آثار أي تشريع عند المجال الذي يتناوله بالتنظيم فحسب، لأن التشريع ترتبط أحكامه بالعديد من الأنشطة والسلوكيات التي قد تتأثر به.

إجراءات إصدار التشريعات المحلية في إمارة دبي

تتلخص إجراءات إصدار التشريعات المحلية في إمارة دبي بما يلي:

١- تقوم الجهة الحكومية بإعداد وتقديم سياسة (دراسة) شاملة للموضوع الذي تقترح إصداره بموجب تشريع، وفقاً للنموذج المعتمد لدى اللجنة العليا للتشريعات في هذا الشأن، معززة بالدراسات المطلوبة.

٢- تقوم الأمانة العامة للجنة العليا للتشريعات بدراسة المقترح التشريعي، ورفع توصياتها بشأنه إلى اللجنة، التي يكون لها إصدار موافقتها المبدئية على المقترح، أو إبداء أي ملاحظات بشأنه.

٣- تقوم الجهة الحكومية خلال أسبوعين من تاريخ صدور الموافقة المبدئية من اللجنة، بإعداد مشروع التشريع، وعرضه على اللجنة العليا للتشريعات، وفقاً للنموذج المعتمد لديها في هذا الشأن، مرفقاً به المستندات المطلوبة.

٤- تقوم الأمانة العامة للجنة العليا للتشريعات بدراسة ومراجعة مشروع التشريع من الناحيتين الموضوعية والشكلية، والتحقق من عدم تعارضه مع التشريعات السارية في الدولة والإمارة.

٥- تقوم الأمانة العامة، بعد الاتفاق على مشروع التشريع مع الجهة الطالبة، بإرساله إلى الجهات المعنية في الإمارة لإبداء ملاحظاتها على أحكامه.

٦- تقوم الجهات المعنية بدراسة مشروع التشريع، وإبداء ملاحظاتها ومرئياتها على أحكامه، خلال المهلة التي تحددها الأمانة العامة.

٧- تقوم الأمانة العامة بدراسة الملاحظات الواردة من الجهات المعنية، وإقرار الصيغة النهائية لمشروع التشريع بالتنسيق مع الجهة الحكومية الطالبة والجهات المعنية.

٨- في حال عدم الوصول إلى صيغة توافقية على مشروع التشريع، تقوم الأمانة العامة بعرض مشروع التشريع المقترح وتحفظات الجهات المعنية على أحكامه إلى اللجنة الفنية المختصة، المشكّلة بموجب قرار سمو رئيس اللجنة.

٩- تقوم اللجنة الفنية المختصة بدراسة مشروع التشريع والتحفظات التي تم إبداؤها على أحكامه، وترفع توصياتها في هذا الخصوص إلى اللجنة العليا للتشريعات.

١٠- تقوم اللجنة العليا للتشريعات بعد الانتهاء من إعداد الصيغة النهائية لمشروع التشريع، أو رفع التوصيات الصادرة بشأنه من اللجنة الفنية المختصة، باتخاذ ما تراه مناسباً في

هذا الشأن، سواء بإقرار المشروع أو إعادته للجهة الطالبة لإجراء المزيد من الدراسة على أحكامه أو بتعديل أحكامه.

١١- تقوم الأمانة العامة بعد إقرار مشروع التشريع بإعداد الملف الخاص به لعرضه على السلطة المختصة لاعتماده.

١٢- بعد اعتماد التشريع من السلطة المختصة، تقوم الأمانة العامة باستكمال الإجراءات الخاصة لتوثيقه وحفظه ونشره في الجريدة الرسمية وإخطار الجهة الطالبة والجهات المعنية بالاعتماد والإصدار.

الأصول الفنية لصياغة التشريعات المحلية

إن الصياغة التشريعية هي حرفة لا تعتني بالجانب الشكلي والإجرائي فقط، وإنما تمتد لتهدف إلى الوصول إلى سن تشريع متطور في منتهى الوضوح منسجم وغير متعارض مع التشريعات الأخرى وقابل للفهم والتطبيق، فغاية القانون تنظيم سلوك الأفراد والجماعات والهيئات في المجتمع ومن مقومات هذا التنظيم ودواعي بقائه وتحقيق هدفه المنشود أن يتجلى فيه العدل والمساواة ومراعاة فكرة الأمن القانوني، ولكي يخرج التشريع إلى حيز الوجود فإن هناك قواعد وأصول تجب مراعاتها عند صياغته، وقبل الوقوف على هذه القواعد والأصول، فإنه لا بد من تعريف بعض المصطلحات والعبارات المتعلقة بهذا الموضوع.

تعريف الصياغة التشريعية:

يمكن تعريف «**الصياغة التشريعية**» على النحو التالي:

١- من الناحية اللغوية، بأنها: «تهيئة الشيء وبنائه».

٢- من الناحية الاصطلاحية، بأنها: «أداة لتحويل المادة الأولية التي تتكون منها القاعدة القانونية إلى قواعد عملية صالحة للتطبيق الفعلي على نحو يحقق الغاية التي يفصح عنها جوهرها، ويتم ذلك عن طريق اختيار الوسائل والأدوات الكفيلة بالترجمة الصادقة لمضمون القاعدة وإعطائها الشكل العملي الذي تصلح به للتطبيق كقواعد سهلة الفهم وسهلة التطبيق، وغير قابلة للتأويل».

٣- من الناحية الإجرائية، بأنها: «عملية تحويل القيم التي تكون مادة القانون إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق».

تعريف أصول الصياغة التشريعية:

ويعرف مفهوم «**أصول الصياغة التشريعية**» بأنه: «مجمل المعارف والأساليب المستخدمة لصياغة التشريع بشكل عام، باعتباره فرع من العلوم التطبيقية الذي لا يندرج تحت القانون العام أو الدستوري فحسب بل العلوم السياسية كذلك».

أهمية الصياغة التشريعية:

تكمن أهمية الصياغة التشريعية باعتبارها أداة المشرع التي يستطيع من خلالها إيصال الغرض المقصود من التشريع المقترح بطريقة تحقق ما يلي:

١- فهم إرادة المشرع وتفسيرها.
٢- معرفة متطلبات التشريع من الحقوق والالتزامات.
٣- التنفيذ الأمثل لأحكام التشريع.
٤- علاج ظاهرة اجتماعية أو مهنية بآلية قانونية.
٥- تضييق معدلات نقاط الخلاف حول مقتضيات النص التشريعي تفسيراً وتطبيقاً.
٦- إبراز هدف المشرع والغاية من التشريع.

عناصر الصياغة التشريعية:

إن القاعدة القانونية التي يتم إخراجها إلى حيز الوجود عن طريق الصياغة التشريعية، لها أشكال وأغراض متعددة، فمنها ما هو تقريري، ومنها ما هو تنظيمي، ومنها ما هو توضيحي، ومنها ما هو تكليفي، ولعل هذا النوع الأخير هو أهمها، لأن القاعدة القانونية التكليفية تفرض التزاماً على المخاطبين بها تحت طائلة المسؤولية، ولكي تكون هذه القاعدة واضحة، فإنه لا بد من توفر بعض العناصر الأساسية فيها، وهذه العناصر هي (الفاعل القانوني والفعل القانوني والحالة القانونية)، وفقاً للتفصيل التالي:

أولاً: (الفاعل القانوني)، لا بد حتى يكون النص واضحاً أن يتضمن تحديد المخاطب بالنص وهو (الفاعل القانوني)، والفاعل القانوني هو الشخص الذي يثبت له بموجب التشريع حق أو امتياز أو يترتب عليه التزام أو مسؤولية، وهو الشخص الذي يجوز له أو لا يجوز له.

ومن المبادئ التي ينصح بها في الصياغة التشريعية عند وضع الأحكام الخاصة بالفاعل القانوني ما يلي:

١- أن يتم استخدام صيغة المفرد للدلالة على الفاعل القانوني بدلاً من صيغة الجمع، وذلك لعدة أسباب، من أهمها:

- أن صيغة المفرد تجعل عملية الصياغة أكثر بساطة، لأنه لن يكون ثمة داع للقلق حول الانتقال العارض بين المفرد والجمع في الأسماء أو الأفعال.

- إن صيغة المفرد تخصص أثر الحكم المصاغ، بحيث يسري ذلك الحكم على فرد بعينه بدلاً من أن يسري على مجموعة مجهولة الهوية.
- إن صيغة المفرد توضح أن الحكم يسري على كل فرد في الفئة التي يطبق عليها الحكم وليس فقط الفئة كمجموعة منفصلة. وعلى الرغم من أن العديد من القائمين على عملية الصياغة الماهرين قد تبنوا منذ أمد طويل استخدام صيغة المفرد فإنه لا يزال هناك بعض منهم يستخدمون صيغة الجمع.

٢- جواز استخدام الفاعل المنفي في بعض النصوص التي تتسم بالعمومية، فمن الشائع أنه لحظر القيام بعمل ما يستخدم صيغة الفاعل المنفي ومن أمثلة ذلك، «يحظر على أي شخص .....».

٣- تجنب استخدام الصفات النكرة للفاعل، مثل استخدام لفظ «الفرد» بدلاً من كلمة الشخص وذلك حينما يحتمل النص أن يكون الفاعل شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً.
وهنا يُفضل استخدام أداة التنكير بدلاً من استخدام الصفات النكرة مثل «أي»، أو «كل» أو «ما من شخص».

٤- تجنب استخدام «ألـ» التعريف قبل اسم أو فعل غير معرّف.

٥- استخدام لفظ المذكر للدلالة على الجنسين، ما لم يقتض سياق النص قصر تطبيقه على المؤنث فقط.

ثانياً: (الفعل القانوني)، وهو ذلك الجزء من الجملة الذي يمثل حقاً أو امتيازاً أو سلطة أو التزاماً أو مسؤولية تخول أو تفرض على الفاعل القانوني ما الذي يجب أن يفعله أو لا يفعله.

ومن المسلم به في الصياغة التشريعية الجيدة أن تتم صياغة الفعل القانوني على النحو التالي:

١- أن تتم صياغة الفعل القانوني بصيغة المضارع، للأسباب التالية:

- تفادي الحاجة إلى استخدام تراكيب معقدة جداً عند توضيح الحالات والشروط التي يسري فيها الفعل القانوني، وهو ما يحدث غالباً في التراكيب الشرطية، وما تتضمنه من استخدام أزمنة المستقبل، والماضي.
- أنه يجعل من السهل على القارئ فهم الحكم، لأنه لن تكون هناك حاجة للانتقال الذهني من صيغة المضارع إلى صيغة المستقبل، كما أن استخدام زمن المضارع سيجعل التشريع أو القاعدة أقصر لأنها ستستخدم كلمات أقل من صيغة المستقبل.
- أنه سيغني عن استخدام الفعل في زمن الماضي أو المستقبل.

٢- أن تتم صياغة الفعل القانوني بصيغة المبني للمعلوم قدر الإمكان لوصفه، للأسباب التالية:

- إن استخدام هذه الصيغة ستحدد الفاعل القانوني بشكل واضح ودقيق.
- إن استخدام هذه الصيغة ستلزم الصائغ بأن يدرس الفعل - في الجملة - الذي ينشئ الميزة أو العبء بشكل أكثر عمقاً.

٣- أن تتم صياغة الفعل القانوني بصيغة الإيجاب بدلاً من النفي، بقدر الإمكان.

ثالثاً: (الحالة القانونية)، أي وصف الحالة، لأنه من النادر جداً أن يسري الحكم القانوني على جميع الحالات فهو يطبق على حالة معينة بذاتها، ويعتبر تحديد هذه الحالة وإدراجها جزء من عمل المشرع، باعتبارها تمثل جزءاً هاماً من الجملة القانونية.

ويقصد بالحالة الظروف التي ينطبق عليها الحكم، والتي عند التعبير عنها بوضوح في الجملة تجعل القانون أكثر وضوحاً ودقة، ومن أمثلة ذلك النص التالي:

«إذا لم يصدر مجلس الإدارة اللائحة التنفيذية في المواعيد المنصوص عليها في هذا القانون، فإن المدير العام يتولى إصدارها».

فمن خلال هذه المادة، يتضح بأن الحالة الوحيدة التي يجوز فيها للمدير العام إصدار اللائحة التنفيذية، هي عدم قيام مجلس الإدارة بإصدارها في الموعد المحدد.

وللتعبير عن الحالة، فإنه عادة ما يتم استخدام «إذا» أو «في حال» أو «متى» أو «شريطة».

ويُفضل في البناء القانوني أن يتم ذكر الحالة قبل الحكم في بداية الجملة، لأن كتابة الحكم في البداية سيوحي بأن تطبيقه سيكون عاماً، على الرغم من وجود قيد على هذا الحكم في نهاية الجملة أو الفقرة القانونية.

صور الصياغة التشريعية

هناك صور للصياغة التشريعيّة للقاعدة القانونية، وهي:

١- **الصياغة الجامدة:** وهي الصياغة التي تحقق التحديد الكامل للحكم القانوني، أو ما يخضع له من أشخاص ووقائع على نحو لا يترك معه مجالاً للتقدير أو الاختلاف في تحديد المقصود بتلك القاعدة، فمثلاً القاعدة القانونيّة التي تحدد سن الرشد بـ (٢١) عاماً، لا تترك أي مجال للشك في أن أي إنسان يبلغ هذا السن يعتبر من وجهة نظر القانون إنساناً راشداً بصرف النظر عن درجة نضوجه العقلي، وعادة ما يتم استخدام هذه الصورة في التشريعات الجزائية، التي تقتضي من المشرع أن يكون محدداً قدر الإمكان في صياغة أحكامها.

٢- **الصياغة المرنة:** وهي الصياغة التي لا تحدد الحكم، أو من يخضع له من أفراد ووقائع تحديداً دقيقاً، فهي تقتصر على وضع الفكرة والمعيار تاركة تحديد ما يدخل فيها ومن تنطبق عليه لتقدير من يقوم على تطبيقها، ومثالها القواعد القانونية التي تتضمنها التشريعات التنظيمية للمرافق العامة.

٣- **الصياغة المسببة:** وهي تستعمل لتحديد الفعل القانوني والفاعل القانوني والحالة القانونية بشكل واضح ودقيق، لا تحتمل الاجتهاد في تحديد مدلولها.

٤- **الصياغة العامة:** وهي تستعمل باختلاف المراد من النص، وذلك باختلاف الحالة القانونية والفعل القانوني والفاعل القانوني.

اللغة العربية والتشريع

القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة، وهو أيضاً المظهر الأبرز والأعلى لسيادة الدولة على أراضيها، وحيث إن اللغة العربية هي اللغة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، فإن لغة التشريع في الدولة ينبغي أن تكون هي اللغة العربية.

لغة التشريع في إمارة دبي:

يمكننا القول بأن القاعدة العامة، هي اللغة التي يتم إصدار التشريعات بها في إمارة دبي ونشرها في الجريدة الرسمية لحكومة دبي هي اللغة العربية، ومع ذلك فإنه يجوز ولأغراض الإعلام أن يتم نشر التشريع بأي لغة أخرى إلى جانب اللغة العربية في الجريدة الرسمية، متى قررت اللجنة العليا للتشريعات ذلك، فليس هناك من مانع قانوني يحول دون وجود نسخة مترجمة إلى اللغات الأجنبية للتشريعات السارية في الإمارة، لا سيما التشريعات الأساسية التي تتوجه بالخطاب لعموم أفراد المجتمع وفئاته المختلفة من غير الناطقين باللغة العربية، والتي تطبق عليهم بصفة أساسية، كما هو الحال بالنسبة للتشريعات المنظمة لدخول وإقامة الأجانب، والتشريعات المتعلقة بالسماح للأجانب بتملك العقارات، وفق شروط وضوابط معينة، والتشريعات الرامية إلى جذب الاستثمارات الأجنبية، وذلك حتى يتوفر العلم بهذه التشريعات بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية، ومتى ما تم ذلك، فإنه لا يجوز لأحد الاعتذار بجهل القانون، ولو كان أجنبياً لا يفهم اللغة العربية.

وعلى هذا النحو، يمكن القول بأن لغة التشريع في إمارة دبي هي اللغة العربية، وما دام الأمر كذلك، يغدو من الضروري لرجال القانون الإلمام بقواعد اللغة العربية، باعتبارها أحد أهم الوسائل اللازمة لتفسير النص القانوني.

العلاقة بين لغة التشريع واللغة العادية:

العلاقة بين لغة التشريع واللغة العادية تأخذ صوراً متعددة، فقد يتطابق المدلول اللغوي مع المدلول الاصطلاحي القانوني. وقد يكون المصطلح القانوني أوسع مدلولاً منه في اللغة، ولعل أبرز مثال على ذلك يكمن في لفظ «الطفل»، فلفظ الطفل لغة هو الصغير الذي لم يصل سن البلوغ، ومع ذلك، فإن القانون قد يمد نطاق مرحلة الطفولة إلى سن الثامنة عشرة، ولو ظهرت على الطفل

علامات البلوغ قبل هذه السن. وعلى العكس من ذلك، قد يكون المصطلح القانوني أضيق مدلولاً منه في اللغة، كما هو الحال بالنسبة للفظ «التزوير» الذي يأخذ في القانون مدلولاً أضيق منه في اللغة، فالتزوير في مدلوله اللغوي، مشتق من الزور، ويعني الكذب أو الباطل، دون تحديد أو حصر لهذا الكذب في مجال معين، وبناء على ذلك، يمكن القول بأن التزوير لغة هو تغيير الحقيقة أياً كانت صورته وأياً كان موضوعه، ويتسع هذا المدلول اللغوي للعديد من الجرائم كشهادة الزور، والبلاغ الكاذب، وتزوير أو تقليد أو تزييف العملة، وتزوير المحررات، غير أن التزوير في الاصطلاح القانوني له معنى أضيق من مدلوله اللغوي وبيان ذلك أن المشرع يقصر التزوير على تغيير الحقيقة في المحررات أو ما يمثل المحررات كالعلامات والرموز والأختام.

وقد يكون للمصطلح القانوني مدلول مغاير للمعنى اللغوي، ويضرب الفقه القانوني مثالاً لذلك اللفظ القانوني «عين» ومعناه «العقار»، حيث يتم التمييز بين الحق العيني والحق الشخصي، فيقال «الحقوق العينية الأصلية» و«الحقوق العينية التبعية».

وأخيراً، قد يعرِّف القانون بعض المصطلحات التي لا وجود لها على الإطلاق في اللغة، وبعبارة أخرى، ثمة صورة للعلاقة بين اللغة القانونية واللغة العادية، ونعني بها الألفاظ التي ابتدعها الفكر القانوني والقضائي، والتي قد لا يكون لها نظير في اللغة، وللتدليل على ذلك، نرى أن هناك بعض التشريعات تتضمن بعض الكلمات والألفاظ غير العربية، مثل الدستور، القانون، الحكومة الإلكترونية، الشيك، البنك، وهكذا، ومبرر ذلك أن بعض التشريعات التي تتناول مسائل فنية، تستدعي استخدام كلمات وعبارات غير عربية، لعدم وجود تعريب لها، أو لعموم فهم مدلولها، أو لاتساع استخدامها.

انتقاء الكلمات في الصياغة التشريعية

تستخدم في الصياغة التشريعية بشكل متكرر كلمات وتعبيرات غير مألوفة، ويمكن استبدال هذه الكلمات والتعبيرات بكلمات وتعبيرات أكثر بساطة تؤدي إلى تحسين ووضوح المعنى دون تغييره، أو تترك أي شك حول المعنى المقصود منها.

وفيما يلي بعض الإرشادات في هذا الصدد:

- استخدام الكلمات المألوفة بدلاً من الكلمات الغريبة.
- استخدام الكلمات الملموسة بدلاً من الكلمات المجردة.
- استخدام الكلمات البسيطة بدلاً من الكلمات المركبة.
- استخدام الكلمات القصيرة بدلاً من الكلمات الطويلة.
- استخدام الكلمات الأصيلة في اللغة بدلاً من الكلمات الأجنبية.
- استخدام الكلمات السهلة بدلاً من الصعبة.
- استخدام الكلمات المعاصرة بدلاً من القديمة المهجورة.

السمات الشكلية للصياغة التشريعية الجيدة

إن الصياغة التشريعية الجيدة، تقتضي من القائمين على الصناعة التشريعية الابتعاد عن بعض الصياغات الشكلية، ومراعاة بعض المسائل الموضوعية، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الصياغات التي يجب الابتعاد عنها:

١- طول الجملة القانونية بشكل مبالغ فيه.

٢- الاعتماد على التراكيب المعقدة.

٣- التباعد بين أجزاء الجملة التي تكون في الجمل العادية عادة بجوار بعضها البعض كالتباعد بين الفاعل والفعل والحالة، والوصف والموصوف.

٤- استخدام العبارات المقيدة للمعنى بشكل مفرط، لتقييد أجزاء معينة من الجملة، أو لتقييد الجملة، بشكل يؤدي إلى تأويل الحكم على نحو مغاير للغرض المرجو منه.

٥- ازدحام الجملة عادة بتفاصيل تجعل من الصعب فهمها، والتمييز بين أجزائها، كاستخدام، الإحالة، والعطف، والفصل بين أجزاء الجملة.

ثانياً: سمات الصياغة التشريعية الجيدة:

١- الالتزام بالمراحل المقررة لإصدار التشريع.

٢- استخدام الأداة التشريعية المناسبة، وأن يكون هناك سند لإصداره بتلك الأداة.

٣- احترام قواعد العدالة والمساواة، واحترام نظرية التدرج الهرمي للتشريعات.

٤- الدقة والوضوح.

٥- الإحاطة الكاملة بالمعلومات المتعلقة بالموضوع المطلوب معالجته بموجب التشريع.

٦- ضمان عدم مخالفة التشريع للنظام القانوني السائد.

٧- التمييز في صياغة القواعد القانونية بمختلف أنواعها، القواعد الآمرة، والقواعد المكملة، والقواعد المفسرة.

٨- النظر إلى مشروع التشريع بالمقارنة مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بموضوعه.

٩- أن يكون حجم التشريع معقولاً، حتى يمكن للشخص العادي أن يلم به، لأنه في الأصل هو المخاطب به.

١٠- التأكد من نطاق تطبيق القاعدة القانونية المزمع صياغتها هل هي على المستوى الاتحادي أم المحلي؟

١١- ضرورة أن يتضمن التشريع مادة أو أكثر تحدد نطاق تطبيقه، ويقسم نطاق التطبيق إلى مكاني، وموضوعي، وشخصي، وزماني.

١٢- عدم الرجعية في إصدار التشريع، وعدم مساسه بالحقوق المكتسبة، إلا في أضيق الحدود.

١٣- مراعاة تحقيق الفاعلية لأحكام التشريع، وبحسب نوع القاعدة القانونية المستخدمة فيه، وذلك بأن يقترن الخروج على قواعده غير المكملة بجزاء ما.

١٤- ألا يتم التوسع في الاستثناءات الواردة فيه.

١٥- الابتعاد عن الغموض والتعارض والالتباس في التشريع.

١٦- استخدام أدوات وعلامات الترقيم بعكس ما درج في السابق والذي كان يسمى «بحرب الفقرات»، بمعنى أن كل نص قانوني طويل، يجب أن يحتوي في داخله على فقرات وكل فقرة من هذه الفقرات على بنود.

١٧- توحيد الألفاظ الدالة على ذات المعنى، واستخدام أسلوب موحد في الترقيم.

١٨- وضع عناوين لمواد التشريع، لسهولة إدراك مضمونها، ولسهولة الرجوع إليها.

مشكلات الصياغة التشريعية

هناك العديد من العيوب الموضوعية واللغوية التي تكتنف الصياغة التشريعية، ومن أهمها:

١- قصور الدراسات اللازمة لإعداد التشريعات أو ضعفها أو عدم الإحاطة العلمية بالظاهرة الاجتماعية محل التشريع، مما يدفع المشرع إلى تعديل التشريع بعد فترة وجيزة من صدوره.

٢- عدم استقرار المنظومة القانونية والسياسية وانعكاساتها السلبية على الصياغة.

٣- عدم وضوح الإرادة الجلية للمشرع في النص بسبب ضعف الحرفة التشريعية للصائغ.

٤- النقص واللبس والغموض.

٥- تجزئة وتداخل النصوص.

٦- عدم أخذ رأي الجهات المعنية بالتشريع.

٧- ظاهرة التضخم التشريعي، وهي من أكبر المشاكل التي تواجه العاملين في المجال القانوني، وجزء من مسببات هذه الظاهرة ضعف الصياغة التي تجبر المشرع على التعديل لنصوص قانونية قائمة مما يزيد من عدد النصوص التي تنظم الموضوع الواحد.

٨- عدم ترتيب وتبويب النصوص وفقاً للأصول العلمية، والتسلسل المنطقي للأحكام.

أقسام الصياغة التشريعية

الصياغة التشريعية هي علم وفن وحرفة لها منهجية ومعايير وأساليب وبدونها لا يمكن للصائغ أن يمارس دوره بشكل يحقق الغاية من التشريع، وبالتالي لا بد من قواعد تضبط هذه الصياغة، وتسهل إدراك الغرض من التشريع إدراكاً كلياً إجمالياً، وإدراكاً تفصيلياً تحليلياً، لأن إدراك القاعدة القانونية جزء من تطبيقها.

وتقسم الصياغة التشريعية إلى قسمين أساسيين لا غنى لأحدهما عن الآخر، وهما:

أولاً: القسم الشكلي:

ويتناول هذا القسم المعرفة بالقواعد العامة واستراتيجية الجهة طالبة التشريع والمؤثرات العامة والخاصة في النص التشريعي، والتي نوجزها فيما يلي:

١- الإلمام بقواعد اللغة، فلا بد للصائغ أن يكون عارفاً بقواعد اللغة وأصولها، وهذه المعرفة يجب أن تكون معرفة واسعة، من حيث معرفة تراكيب الجمل ومبناها وصياغتها ومؤداها، فالإلمام باللغة هو الذي سيؤدي بالصائغ إلى إيصال المعنى المطلوب من التشريع، ويحقق مقاصده.

٢- الإلمام بأنواع النصوص القانونية، وهذه النصوص تنقسم بحسب الغرض منها إلى عدة أقسام، وهي:

أ- النصوص العامة والنصوص الخاصة.

ب- النصوص الملزمة والنصوص المكملة.

٣- الإلمام بموضوع التشريع، فلا يمكن للصائغ أن يعد تشريعاً في أي موضوع، إذا لم يكن ملماً به.

٤- الإلمام بالسياسات العامة والخطط الاستراتيجية للحكومة، وبالظروف المحيطة، فالظروف الخاصة والعامة تلعب دوراً كبيراً في العملية التشريعية، فهذه العملية يجب أن تعكس سياسة الحكومة، وظروف المجتمع وطبيعته.

ثانياً: القسم الموضوعي:

وفي هذا القسم يتم البناء الهيكلي للتشريع، سواء من حيث تحديد الأداة التشريعية أو النطاق

المكاني، أو الموضوعي، أو الشخصي، أو الزماني لتطبيق أحكامه، أو تناول أحكامه الموضوعية المتضمنة الأهداف والأدوار والأفعال والتصرفات والإجراءات والسياسات والالتزامات والحقوق والشروط التي يرغب المشرع في تقنينها، والأحكام الانتقالية وتحديد السلطة المختصة بإصدار التشريعات الفرعية، والإلغاءات والنشر في الجريدة الرسمية وتحديد موعد سريان التشريع.

ووفقاً لهذا القسم، فإن الصياغة التشريعية، يجب أن تشتمل على العديد من الأحكام الأساسية، وهي ما تشكّل في مجملها البناء الهيكلي للتشريع، وهي في إمارة دبي على النحو التالي:

١- **مسمى التشريع**، ويقصد به العنوان الأساس للتشريع، الذي يعبر عن الموضوع الذي يتناوله، وييسر الاهتداء والوصول إليه، ومسمى التشريع عادة يتناول نوع التشريع واسمه ورقمه وسنة صدوره.

إن تحديد مسمى التشريع ليس بالأمر الهيّن، ولا اليسير، فمن جهة لا بد أن يراعي الإيجاز في المسمى، ومن جهة أخرى ينبغي أن يكون هذا المسمى معبراً إلى أقصى حد عن الموضوع أو الموضوعات التي يتناولها.

٢- **ديباجة التشريع**، وفيها تحدد ما يلي:

أ- السلطة المختصة بإصدار التشريع.

ب- التشريعات السارية المرتبطة بأحكام التشريع، التي تم أخذها بعين الاعتبار عند إعداد التشريع.

ج- الجهة التي يطلب التشريع الأعلى أخذ توصيتها أو موافقتها لإصدار التشريع.

ويراعى في عملية ترتيب التشريعات في الديباجة ما يلي:

أ- المستوى التشريعي في حال تضمنت الديباجة عدة مستويات، حيث يقدم التشريع الاتحادي على المحلي، ويقدم القانون على المرسوم، ويقدم الأخير على القرار.

ب- الترتيب الزمني من الأقدم إلى الأحدث بالنسبة للتشريعات ذات المستوى الواحد.

٣- **التعريفات**، وفيها يتم تحديد المقاصد والمعاني الدقيقة للكلمات والمصطلحات المكررة في التشريع، وذلك بهدف ما يلي:

أ- التسهيل على من يتعامل مع النص لمعرفة معاني كلماته ومفرداته ومصطلحاته وعباراته.

ب- الابتعاد عن التأويل والخطأ في التطبيق.

ج- تقليص حجم النص بسبب عدم الحاجة إلى تكرار التعريف في كل مرة تذكر فيها تلك

الكلمات أو المصطلحات.

٤- **الأحكام التمهيدية**، وهذه الأحكام ترد في العادة بعد التعريفات، كالتأسيس بالنسبة للتشريعات التي تنظم المرافق العامة، ونطاق التطبيق (المكاني والنوعي والشخصي)، والأهداف، وتحديد الأدوار، وغيرها من الأحكام التمهيدية التي تتناسب مع موضوع التشريع والغاية منه.

٥- **الأحكام الموضوعية**، وهي التي تتضمن المعالجة القانونية للموضوع المراد تنظيمه بموجب التشريع، ومن أهم ما تتناوله هذه الأحكام على سبيل المثال بالنسبة للتشريعات المنظمة للمهن اختصاصات الجهة المنوط بها ترخيص المهنة، وشروط مزاولتها، وإجراءات الحصول على الترخيص، وحقوق مزاوليها والتزاماتهم، والعقوبات والالتزامات المالية المقررة عليهم.

٦- **الأحكام الختامية**، والتي تشمل دونما حصر توفيق الأوضاع، وتحديد السلطات المختصة بإصدار التشريعات الفرعية، والإلغاءات، وتاريخ السريان والنشر في الجريدة الرسمية.

٧- **المذكرة الإيضاحية**، وهذه المذكرة يتم إعدادها في الغالب بعد الانتهاء من إعداد مشروع التشريع، والهدف من إعداد هذه المذكرة، تحقيق ما يلي:

أ- التعرف على الأسباب الموجبة لإعداد التشريع، ومدى الحاجة إليه، وبيان فلسفته، والوقوف على أهدافه ومراميه، وجدواه.

ب- الأحكام الأساسية لمشروع التشريع ومضامينه الأساسية.

ج- انعكاسات التشريع على كافة الشؤون التي يرتبط موضوعها به، سواء كانت اقتصادية أو مالية، أو تنظيمية أو ثقافية أو تعليمية أو صحية أو غيرها.

د- بيان الجهات الحكومية التي لها علاقة بالتشريع، والتي تمت مشاورتها بشأنه، وإبراز موافقتها أو تحفظها عليه إن وجدت.

ومن أهم ما يميز المذكرة الإيضاحية أنها تعبر عن رأي الصائغ في التشريع وليس المشرع، وغالباً ما يتم صياغتها بعبارات جزلة ومنمقة، والمذكرة الإيضاحية بمضامينها سالفة الذكر تختلف عن المذكرة التفسيرية.

وكافة أجزاء القسم الموضوعي السابق الإشارة إليها سيتم تناولها بشكل تفصيلي والتعرف على تطبيقاتها في هذا الدليل لاحقاً.

خبرات القائمين على الصياغة التشريعية بحسب خطواتها

إن سلامة العملية التشريعية من حيث الضبط والصياغة توجب على الحكومة تهيئة جهات متخصصة في اقتراح وبناء القواعد القانونية في الخطوات التي تتألف منها هذه العملية، فما هي هذه الخطوات وما هي التخصصات والخبرات اللازمة لكل خطوة:

الخطوة الأولى: التحضير وتحديد الأسباب الموجبة:

إن هذه الخطوة تعدّ مسألة في غاية الأهمية، حيث يتم فيها تهيئة الوقائع وإعداد الدراسات والأبحاث التي تُظهر المشكل والحاجة والمصالح المرغوب بمعالجتها وحمايتها أو تنظيمها بموجب تشريع، وتحديد الأسباب الموجبة للتشريع، وعلى أساس هذه الوقائع والدراسات والأبحاث والأسباب الموجبة تقوم مهمة المتخصصين في الخطوات اللاحقة في تحويلها إلى قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة.

إن التحضير وإعداد الأسباب الموجبة للتشريع تستدعي توفير الكفاءات المختصة بموضوع الحاجة التي تستوجب التنظيم القانوني، والكفاءات ذات الخبرة والمعرفة بالسياسة العامة في مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى خبراء في علم القانون بفروعه المختلفة.

إن التنظيم السليم للعملية التشريعية في هذه الخطوة، يقتضي إعداد ملف يتم تنظيمه على وجه يضمن حفظ الوثائق التي تمت الاستعانة بها، أو الاعتماد عليها في صياغة التشريع، وجميع المداولات والمناقشات ذات الصلة بمشروع التشريع، وصولاً إلى الصيغة النهائية للأسباب الموجبة والهيكل الأولي لمشروع التشريع.

الخطوة الثانية: إعداد المسودة الأولى للتشريع:

تبدأ في هذه الخطوة عملية تجسيد المادة الفنية ضمن قالب قانوني محكم، يلبي الاحتياج التشريعي ويحقق الأغراض التي رمت إليها السياسة التشريعية، كما تم تحديدها بالمادة الفنيّة والأسباب الموجبة، وذلك على شكل مسودة أولى لمشروع التشريع المراد إصداره، ويجب أن تُسند هذه المهمة إلى جهة متخصصة في صياغة القواعد القانونية، والمفترض في الإمارة بأن هذه الجهة هي كل من الجهة الحكومية المعنيّة واللجنة العليا للتشريعات، وحتى تتمكن هاتان الجهتان من القيام بمهمة صياغة التشريعات على الوجه الذي يحقق متطلبات التشريع، فلابد من أن تتوفر

لدى العاملين فيها المتطلبات التالية:

١- مؤهلات ملائمة للمستشارين:

إن توفير الكوادر البشرية المؤهلة لصياغة التشريع، هي واحدة من التحديات الرئيسة المؤثرة في تحقيق فعالية التشريع، والكفاءات المطلوبة لهذه الغاية هي تلك المتحصلة على تأهيل علمي واحتراف مهني قائم على تجربة طويلة، ومعرفة واعية بفقه التشريع وأصوله، ومصادر التشريع والثقافة القانونية السائدة في بيئة الزمان والمكان وفقه القانون المقارن وفن التحليل والكتابة، بالإضافة إلى توفر العدد الكافي من المستشارين ذوي التأهيل والخبرة في القطاعات الاقتصادية والمالية وقطاعات الأعمال المختلفة.

إن توفر المؤهلات الملائمة الموصوفة هنا ذات أثر كبير في جودة التشريع وقدرته على تلبية الأغراض المرجوة من سنّه، ولا يغني عن توفر هذه المؤهلات، وجود العدد المناسب من المساعدين والباحثين المؤهلين لاكتمال الجهاز المعني بصياغة القواعد القانونية.

٢- وجود مجموعات مساندة:

يقصد بالمجموعات المساندة هنا جمهور واسع من قطاعات الأعمال والمهن المختلفة وفقهاء القانون والشريعة الإسلامية والقضاة والمحامين وأساتذة الجامعات وكبار الموظفين الإداريين في الأجهزة الحكومية.

إن مثل هذه المجموعات تساعد إلى درجة كبيرة في إثراء القائمين على عملية الصياغة التشريعية بمعارف متنوعة وآراء متعددة تساعد في إنضاج القاعدة القانونية بعد الاطلاع على وجهات النظر المتعددة.

٣- وجود معايير محددة لتقييم الأداء:

إن ضمان جودة التشريعات تستوجب وضع معايير موضوعية لتقييم أداء القائمين على الصياغة التشريعية، بحيث تحتوي هذه المعايير على مجموعة من العناصر التي يمكن من خلالها التعرف على كفاءة القائمين على عملية الصياغة من حيث الجودة والدقة والموضوعية والنزاهة والسرعة في الإنجاز.

٤- ضمان سهولة الحصول على المعلومات:

إن الثقافة القانونية جزء لا يتجزأ من عملية تحسين الصياغة التشريعية، وتوفير مصادر الثقافة يقتضي وجود ما يلي:

أ- مكتبة غنية بالتشريعات السارية والتشريعات المقارنة ومراجع فقه القانون والعلوم

الاجتماعية المختلفة يتم وضعها تحت تصرف القائمين على الصياغة.

ب- وجود نظام فعّال لتأمين تزويد القائمين على التشريعات بالبيانات والمعلومات المتوفرة لدى الجهات المعنيّة في الإمارة.

ج- وجود قنوات للتواصل مع المخاطبين بأحكام التشريع، للاطلاع على مشاريع التشريعات، وإبداء ملاحظاتهم عليها.

الخطوة الثالثة: إصدار التشريع:

وهذه الخطوة تتولاها السلطة التي تملك قانوناً هذه الصلاحية وهي بالنسبة لإمارة دبي بشكل عام:

أ- صاحب السمو حاكم دبي وذلك بالنسبة للقوانين والمراسيم والأوامر.

ب- سمو رئيس المجلس التنفيذي وذلك بالنسبة للأنظمة والقرارات التي تصدر عن المجلس.

ج- الرؤساء والمديرين العموم للجهات الحكومية وذلك بالنسبة للقرارات.

وفي هذه الخطوة تقوم السلطة المختصة باعتماد التشريع بصيغته النهائية وتمنحه القوة القانونية الملزمة، وهذه الخطوة تشمل بالإضافة إلى اعتماد التشريع إصداره وذلك من خلال تحديد رقم الإصدار وتاريخه وبعد ذلك نشره في الجريدة الرسمية.

الشروط الواجب اتباعها عند القيام بالصياغة التشريعية

هناك شروط يجب مراعاتها عند القيام بالصياغة التشريعية للموضوع المراد تقنينه، ومن أهم هذه الشروط ما يلي:

١- **مبدأ الضرورة**، إن الخطوة الأولى نحو صياغة أي تشريع تتمثل بوجود اقتراح تشريعي، سواء لصياغة نص جديد أو تعديل نص قائم، ولكن قبل البحث في الاقتراح يجب أن يقوم الصائغ بالبحث في مدى ضرورة التشريع المقترح، ومدى حاجة المجتمع له.

٢- **الوضوح والعلم**، يجب أن تتم صياغة التشريع بصورة واضحة ودقيقة لا لبس فيها، كما يجب أن يتحقق علم صدوره للمخاطبين بأحكامه، ولا يقصد بالعلم هنا النشر فقط، بل يجب أن تكون صياغة التشريع من الوضوح بحيث يستطيع المخاطب به فهم أحكامه وتطبيقها بصورة صحيحة والالتزام بها.

٣- **إدراج النصوص القانونية المناسبة في المكان المناسب**، ويتحقق ذلك من خلال ترتيب مواد التشريع ترتيباً منطقياً ومتناغماً، وهذا يتطلب من الصائغ أن يكون ملماً باللغة وأن تكون أفكاره واضحة ومتسلسلة، وأن يبتعد عن التكرار، وأن يستخدم علامات الترقيم والتبنيد استخداماً صحيحاً.

٤- **تاريخ السريان**، لا بد أن يؤخذ في الاعتبار عند تحديد التاريخ الذي سينفذ فيه التشريع، ما قد يقتضية ذلك من تحديد فترة تفصل ما بين نشره والعمل به، أو إعطاء فترة انتقالية يطبق بعدها.

٥- **تحقيق الفاعلية لأحكام التشريع**، فموضوع التشريع بوجه عام هو تنظيم سلوك الأشخاص - طبيعيين كانوا أم اعتباريين - بالمجتمع، وحتى يؤتى هذا التنظيم أكله ويحقق غايته، ينبغي أن يراعى عند سنه تحقيق الفاعلية لأحكامه، مما يقتضي أن يقترن الخروج على قواعده غير المكملة بجزاء ما، وألا يتم التوسع في الاستثناء من أحكامه.

سمات الصائغ الجيد

يجب أن يتسم الصائغ الجيد بصفات معينة، حتى يتمكن من ملكة فن الصياغة التشريعية الصحيحة، ومن أهم هذه الصفات:

١- **الخبرة اللازمة**، إن الصياغة الجيدة للتشريعات تتطلب أن من يقوم على شؤون الصياغة أن تكون لديه الخبرة والممارسة المتميزة، في تجسيد المادة الفنية للتشريع وأسبابه الموجبة ضمن قالب قانوني يتناسب مع النظام القانوني السائد، ولديه المقدرة على التعامل مع كافة الحالات التي تعرض عليه.

٢- **الدراية والإلمام**، لا بد لمن يتصدى للتشريع أن تتوفر فيه الدراية والإلمام بالأمور التالية:

أ- اللغة، أي يجيد القواعد اللغوية، وبناء الجمل الصحيحة، واستخدام الألفاظ والكلمات الدالة على المعنى بشكل دقيق بعيداً عن المبالغة والتعقيد.

ب- القانون، بمعنى أن يكون مؤهلاً من الناحية القانونية، ملماً بأصول القانون وقواعده.

ج- الثقافة العامة، أي أن يكون مطلعاً أولاً بأول على التشريعات المختلفة في البيئات التشريعية الأخرى بجانب بيئته التشريعية بالضرورة، حتى يستفيد من تجارب الغير عند وضع الأحكام والقواعد والضوابط التي تتناسب مع بيئته التشريعية، وعلى ألا تتنافى مع أو تخالف الأحكام الدستورية، وملماً بالسياسات العامة والخطط الاستراتيجية للإمارة.

٣- **الملكات الخاصة**، ويقصد بالملكة الخاصة هنا عدة أمور:

أ- أن يكون دقيق الملاحظة، فطناً لبواطن الأمور الخاصة بالصياغة التشريعية وفنونها الصحيحة، ومعرفة مقاصد التشريع.

ب- أن تكون لديه القدرة على البحث واستقراء الأحكام، ومعرفة القواعد القانونية الصحيحة، وتحديد الفرق بين القواعد المكملة والقواعد الآمرة، والنص العام والنص الخاص، والنص المطلق والنص المقيّد.

ج- القدرة على الصياغة بطريقة مباشرة، وسلسة، وواضحة، ولا تتناقض أحكام التشريع مع بعضها البعض. ويفضل أن يكون من يصيغ التشريع مطلعاً على علم النفس وعلم الإجرام والعلوم الإدارية الأخرى والنظم السياسية والأحكام الشرعية المختلفة، فكل تلك العلوم تلعب دوراً مهماً في تكوين الملكات الخاصة بمن يتصدى للتشريع صياغة وتفسيراً.

د- القدرة على التواصل مع الآخرين، وبخاصة مع المتخصصين والمسؤولين عن تطبيق التشريع، والمخاطبين بأحكامه، ليعرف مرئياتهم.

سمات التشريع الجيد

هناك مجموعة من السمات التي يجب أن يتصف بها التشريع الجيد، ومن أهمها:

١- الشمولية:

ومفاد هذه الشمولية، وجوب أن يحتوي التشريع على كافة المسائل المتعلقة بموضوعه والإحاطة بها بشكل كامل، ضمن نسق متناغم ومتوافق ومتكامل، دون تعارض بين أحكامه أو تنافر أو تهاتر، وتجنب أي فراغ تشريعي عند تنظيم موضوعه، بحيث يستوفي التشريع كافة ما يلزم لتطبيق أحكامه على نحو يحقق غاياته وأهدافه.

إن فكرة الشمولية التي يجب أن يتصف بها التشريع لا تتنافى عند إحالة التشريع ذاته في تنظيم بعض المسائل المتعلقة بموضوعه إلى تشريعات أخرى، أو عندما يفوّض سلطة معينة في إصدار لوائح لتنفيذ بعض أحكامه.

٢- البساطة واليسر:

ويتمثل هذا الأسلوب في نهج كتابة التشريع، من حيث انتقاء واختيار الألفاظ، وبناء القاعدة القانونية، وجزالة التعبير، وسلامة وصحة بناء الجمل، ووضع كل جملة في مكانها أو في موضعها المناسب وتجنب السرد الطويل بين أجزاء الجملة الواحدة، وتلافي الجمل الاعتراضية كلما كان ذلك ممكناً.

إن تحديد نهج كتابة التشريع يجب أن تراعي ثقافة المخاطبين بأحكامه، ومن ثم يتعين أن تتم صياغة التشريع بأسلوب تتحقق به سهولة فهم أحكامه، بحيث لا يحتاج هذا الفهم إلى علم قانوني أو خبرة تشريعية.

٣- سهولة التطبيق:

يجب أن تتم صياغة التشريع على نحو تسهل معها عملية تطبيقه سواء من قبل المخاطبين بأحكامه أو المعنيين بتطبيقه، وهذا يقتضي أن تكون نصوص التشريع واضحة ودقيقة لا لبس ولا غموض فيها، وأن يتهيأ للمخاطبين بأحكامه تحقيق مصالحهم بسهولة وبأقل قدر من الجهد والعناء، وهذه الصفة من السهولة ستقلل إلى حد كبير من احتمالات الاختلاف في تفسير نصوص التشريع أو تأويلها عند تطبيقها.

ومن أهم الأمور التي تساعد على تحقيق السهولة في تطبيق التشريع وفهمه، تجنب الإحالة في بيان بعض المسائل التي ينظمها التشريع إلى تشريعات أخرى ليتم الرجوع إليها لمعرفة

أحكام المسألة موضوع الإحالة. وقد يزيد من الأمر صعوبة أن تكون صياغة كلا التشريعين (المحيل والمحال إليه) مختلفة في المنهج والأسلوب، وهو الأمر الذي سيزيد من صعوبة تطبيق الأحكام المتعلقة بهذه المسألة.

٤- أهلية القائمين على الصياغة:

إن ضمان جودة التشريع تعتمد بشكل أساس على القائمين على صناعة التشريع، فممارسة هذه الصياغة تعتمد على توفر سمات معينة لدى الأشخاص المنوط بهم الصياغة التشريعية، فلا بد أن تتوفر فيهم بداية الموهبة في فنون الصياغة والإتقان والدقة والموضوعية والنزاهة، والإلمام بالسياسات العامة والخطط الاستراتيجية المعتمدة.

٥- التوافق والاتساق والتكامل:

يجب أن يكون التشريع متوافقاً في أحكامه ومفرداته مع النظام القانوني السائد في الدولة، ومتسقاً مع القيم العليا التي يؤمن بها المجتمع، ومتكاملاً من المصالح العليا التي تنهض التشريعات بحمايتها، وهذا يقتضي ألا تناقض التشريعات بعضها بعضاً، وألا تخالف أحكامها قيم المجتمع، أو تتعارض مع المصالح العليا فيه.

القواعد الفنيّة لصياغة التشريع

إن الصياغة الفنيّة السليمة للتشريع تتطلب مراعاة القواعد التالية:

١- تحديد ماهية التشريع وأغراضه وبيان الأهداف المراد تحقيقها منه.

٢- تحديد العلاقة بين التشريع المقترح والتشريعات السارية، لضمان أن تكون نصوصه منسجمة مع النصوص ذات الصلة.

٣- تحديد مستوى التشريع المراد إعداده (قانون، مرسوم، نظام، قرار إداري، ...).

٤- اتباع منهجية واضحة في أسلوب الصياغة ولغة التشريع، وهذا يقتضي من الصائغ القيام بما يلي:

أ- وضع مسودة تشريع ذات بنية منطقية ومفهومة، وملبية لأغراض التشريع، وعادة ما تحتوي التشريعات على نوعين من العناصر أساسية ضرورية، وتكميلية اختيارية وذلك حسب حجم التشريع والموضوع الذي يتناول تنظيمه.

والعناصر الضرورية تتمثل بعنوان التشريع ومعالجة محتواه وأغراضه والتقسيمات الرئيسية والفرعية المتعلقة بموضوعه.

أما العناصر الاختيارية فتتمثل في التعريفات والإلغاءات والملاحق فإن تضمينها للتشريع المقترح يعتمد على طبيعته ومحتواه والحاجة التي تستوجب إظهار التشريع بصورة واضحة ومتكاملة أو التسهيل على المخاطبين بالتشريع في فهم وإدراك محتواه أو تسهيل تطبيق أحكامه.

ب- تقسيم التشريع إلى:

١. نصوص تمهيدية.

٢. نصوص أساسية.

٣. نصوص تكميلية.

٤. نصوص نهائية.

ملحوظة : إن صياغة التشريع تعتمد بحسب ما إذا كان التشريع المقترح تعديلاً أم إلغاءً لتشريع قائم، فالصياغة في هذه الحالة لا تستوجب إجراء تقسيمات فرعية للتشريع المقترح. أما في حالة إنشاء تشريع جديد أو إحلال تشريع محل تشريع قائم، فإنه من الضروري وضع تقسيمات فرعية للقواعد القانونية محل الصياغة، بحيث تتضمن هذه

التقسيمات الفرعية العناوين الخاصة للمواضيع المنبثقة عن العنوان الأساسي للتشريع المقترح، وفي إطار من التسلسل المنطقي.

ج- ضبط محتوى النص من حيث الدقة والوضوح، فكما هو معلوم فإن للقاعدة القانونية صفات أساسية لا بد من مراعاتها والتأكد من توفرها في القاعدة التشريعية محل الصياغة، فلابد من التأكد من أن محتوى القاعدة يظهر منه أنها «قاعدة عامة مجردة وملزمة».

د- يجب بناء المواضيع التي سيتم معالجتها في التشريع المقترح بطريقة يراعى فيها الترابط بين التشريعات السارية والتشريع المقترح وذلك بهدف تلافي أي تداخل أو تعارض معها.

هـ- يجب المحافظة على أسلوب ولغة واحده للتشريع المقترح، فأسلوب الصياغة له أهمية كبيرة في تحويل أغراض التشريع إلى مجموعة متماسكة من القواعد المنسجمة والواضحة، والتي يسهل استخلاص الأحكام القانونية منها على الوجه الذي ينسجم مع أغراض التشريع، ويستحسن الأخذ بعين الاعتبار في هذا الخصوص ما يلي:

٥- يجب أن تكون لغة التشريع واضحة وصياغته بسيطة وموجزة.

٦- أن تكون عباراته ذات دلالة قاطعه على المعنى المقصود منها بعيدة عن الغموض والإبهام.

٧- تجنب استخدام عبارات أو مصطلحات غير مفهومة أو غامضة أو متعارضة.

٨- في حال احتواء النص على عدد من الحالات أو الشروط أو الأوضاع المختلفة، فإنه يُفضل لمعالجة هذا الوضع تقسيم النص إلى مجموعة من الفقرات.

٩- ضبط التعريفات وذلك بتخصيص المعاني الدقيقة التي يرمي التشريع إلى فهم دلالة الكلمة أو العبارة منها، لذلك ينبغي استخدام التعريفات فقط عندما يكون معنى المصطلح مهماً لفهم وتطبيق التشريع المقترح أو إذا تم استخدام المصطلح بشكل متكرر في التشريع.

بناء النص التشريعي

قد يبدو للوهلة الأولى أن بناء النص التشريعي هو أمر غير مهم لأنه يتعلق بالشكل بينما الذي يهم المجتمع هو المضمون، والواقع أن عملية البناء هذه في غاية الأهمية للأسباب التالية:

١- إن البناء التشريعي يأتي بنفس الدرجة والأهمية للتشريع ذاته، لأن النص الرديء يعطي وجوهاً مشوهة للفكرة ولهدف التشريع ومراميه.

٢- إن البناء المشوّه للتشريع، كالمرآة المتموجة تعكس الصورة بأشكال مختلفة غير متناسقة، ويرتد هذا التشوّه إلى التطبيق، وسبب هذا التشوّه يعود في الغالب إلى ما يلي:

أ- الانفراد والسرية في وضع النصوص التشريعية حيث توضع في الظلام دون إتاحة الفرصة لمناقشتها من قبل المهتمين والمختصين والمعنيين بها.

ب- عدم الإحاطة بالأغراض والأهداف الأساسية للتشريع.

ج- الضعف في صياغة التشريع، وبناء الجمل القانونية.

د- غموض الفكرة.

هـ- المصالح الشخصية.

و- التمييع في البناء التشريعي، ليحتمل عدة أوجه.

ز- تداخل النصوص وتعارضها.

ح- التعقيد في الصياغة.

عيوب الصياغة التشريعية

إن من أبرز عيوب الصياغة التشريعية، والتي تتطلب تدخلاً لتصويبها ما يلي:

١- الخطأ المادي، فقد تقع أخطاء مادية أثناء الطباعة إما بسبب وجودها في أصل النص أو مسودته، وفي أحيان كثيرة تؤدي إلى التأثير في المعنى، وأحياناً إلى تغييره أو تغيير ما أراده المشرع.

٢- الخطأ القانوني.

٣- النقص، ويتحقق ذلك بإغفال لفظ في النص التشريعي بحيث لا يستقيم الحكم بدونه.

٤- الغموض، وهو نص غير واضح الدلالة، إذ لا يدل على ما فيه بالصيغة التي وضع فيها، مما يضطر الجهة المختصة إلى تفسير النص لإزالة الغموض.

٥- التعارض، فقد يصطدم نص مع نص آخر، بحيث لا يمكن الجمع بينهما على الرغم من فهم مضمونه كل على حدة.

٦- التزيد والتكرار، وهذا من شأنه إحداث إرباك وإرهاق لا مبرر لهما.

٧- الأخطاء اللغوية، هناك بعض العيوب التي تطال النصوص التشريعية والتي تحتاج من أجل تلافيها إلى الدقة والمعرفة باللغة العربية ومفرداتها، والتدقيق في النصوص التشريعية ومراجعتها وتمحيصها.

التدرج الهرمي للتشريعات

يعتبر الدستور هو أسمى القوانين منزلة وأعلاها مرتبة، إذ تتدرج التشريعات في تنظيم هرمي يحتل قمته التشريع الأساسي (الدستور)، يليّه في القوة التشريع العادي أو القانون بمعناه الضيق، ثم التشريع الفرعي أو اللائحة، ويترتب على هذا التدرّج عدم جواز تعارض التشريع الأدنى مع التشريع الأعلى، فإذا حدث مثل هذا التعارض، وجب تقديم التشريع الأعلى مرتبةً على التشريع الأدنى.

الأدوات التشريعيّة والسلطة المختصة باعتمادها

مما تجدر الإشارة إليه بداية، أن صاحب السمو حاكم دبي، هو صاحب السلطة المطلقة، ومن يملك الولاية العامة بإصدار جميع أنواع التشريعات المحلية في الإمارة، وذلك بصرف النظر عن نوع الأداة التي استخدمت في إصدارها، فسموّه يصدر القانون والمرسوم والأمر والنظام والقرار، وهو الذي يخوّل غيره بإصدار بعض الأدوات التشريعية في الإمارة، كتخويل سمو رئيس المجلس التنفيذي صلاحية إصدار الأنظمة والقرارات، ومسؤولي الجهات الحكومية بإصدار القرارات اللائحية التنظيمية منها والتنفيذية.

لا توجد هناك معايير ثابتة ومحددة يمكن الاستناد إليها بشكل قاطع لتحديد الأداة التي سيصدر بموجبها التشريع في إمارة دبي، ولكن هناك بعض العوامل التي يتم أخذها بعين الاعتبار عند تحديد هذه الأداة، وهي على النحو المبين في الجدول التالي:

الأداة التشريعية	السلطة المختصة بالإصدار	معايير الإصدار
القوانين	صاحب السمو حاكم دبي	١- المواضيع التي يطلب الدستور والتشريعات الاتحادية معالجتها بموجب قوانين محلية. ٢- المسائل المتعلقة بصون الحقوق والحريات العامة. ٣- تنظيم القطاعات والأنشطة الرئيسة في الإمارة، ومعالجة المسائل الكبرى والاستراتيجية للحكومة. ٤- إعادة هيكلة الحكومة وأجهزتها المختلفة. ٥- التنظيم القانوني للمالية العامة للحكومة، ولمواردها البشرية، وأنظمتها التعاقدية والشرائية. ٦- إنشاء الأشخاص الاعتبارية الحكومية وغير الحكومية. ٧- فرض الضرائب والتكاليف العامة والجزاءات السالبة للحرية.

المراسيم	صاحب السمو حاكم دبي	١- تنظيم بعض المسائل الهامة التي تتسم بمحدودية التطبيق. ٢- استثناء أي فئات أو جهات من القوانين المحلية السارية في الإمارة. ٣- منح بعض الفئات مزايا وحقوق. ٤- تعيين رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة ومجالس الأمناء والمجالس الاستشارية واللجان العليا في الإمارة. ٥- تعيين الرؤساء والمديرين العموم للجهات الحكومية ومن في حكمهم. ٦- تعيين أعضاء السلطة القضائية. ٧- تنفيذ بعض الأحكام الواردة في القوانين، التي تنص صراحة على إصدار مرسوم من الحاكم بشأنها.
الأوامر	صاحب السمو حاكم دبي	معالجة حالة أو مسألة معينة تتطلب التدخل بشكل فوري ومستعجل، لأسباب إنسانية أو اجتماعية.
القرارات	صاحب السمو احكم دبي	١- تشكيل لجان قضائية خاصة لنظر أي نزاع أو خلاف أو موضوع، لأسباب اقتصادية أو اجتماعية. ٢- تنفيذ بعض الأحكام الواردة في القوانين أو المراسيم، نصت صراحة على إصدار قرار بشأنها من صاحب السمو حاكم دبي.
الأنظمة	سمو رئيس المجلس التنفيذي	معالجة بعض المسائل التنظيمية التي نص قانون إنشاء المجلس التنفيذي لإمارة دبي أو التشريعات السارية في الإمارة على إصدارها بموجب نظام يصدر عن سمو رئيس المجلس التنفيذي.

قرارات المجلس التنفيذي	سمو رئيس المجلس التنفيذي	١- اعتماد القرارات اللائحية التنفيذية التي نصت التشريعات السارية في الإمارة على إصدارها بموجب قرار يصدر بشأنها عن سمو رئيس المجلس التنفيذي. ٢- إصدار القرارات التنظيمية لاعتماد الهياكل التنظيمية للجهات الحكومية، بموجب التشريعات التي تعطي الصلاحية لسمو رئيس المجلس التنفيذي باعتمادها. ٣- تعيين وتسكين المديرين التنفيذيين للجهات الحكومية في إمارة دبي.
القرارات الإدارية	مسؤولو الجهات الحكومية	١- إصدار القرارات المنظمة للعمل داخل الجهة الحكومية، في الأحوال التي تمنح التشريعات السارية مسؤولي الجهات الحكومية صلاحية إصدارها. ٢- اعتماد القرارات اللائحية التنفيذية التي نصت التشريعات السارية في الإمارة على إصدارها بموجب قرار يصدر بشأنها عن مسؤول الجهة الحكومية.

مذكرة المقترح التشريعي

أولاً: المقصود بمذكرة المقترح التشريعي:

هي الوثيقة المكتوبة التي تقدمها الجهة المقترحة للتشريع إلى اللجنة العليا للتشريعات، والتي تتضمن استعراض الموضوع المراد معالجته تشريعياً، والتي تتم بناء عليها الموافقة على المقترح التشريعي من عدمه من قبل اللجنة.

ثانياً: أهمية مذكرة المقترح التشريعي:

تتمثل أهمية مذكرة المقترح التشريعي في بيان مدى حاجة الجهة التي تقدمها للتشريع، لتمكينها من القيام بالاختصاصات المنوطة بها قانوناً، أو لمعالجة مشكلة محددة واجهتها أثناء قيامها باختصاصاتها، أو لتنفيذ مبادرتها لتطوير وتحسين الأداء سواء على المستوى المؤسسي أو القطاعي أو على مستوى الإمارة، وهي التي يستهدي بها القائمون على الصناعة التشريعية عند قيامهم في مرحلة لاحقة بصياغة التشريع المطلوب.

ثالثاً: محتويات مذكرة المقترح التشريعي:

يجب أن تتضمن مذكرة المقترح التشريعي العديد من العناصر الأساسية، ومن أهمها:

١- تحديد الموضوع أو المشكلة أو المبادرة المراد معالجتها تشريعياً:

لكي يتمكن الصائغ من فهم الموضوع أو المشكلة أو المبادرة المطلوب معالجتها تشريعياً، فإنه لا بد أن تتضمن مذكرة المقترح التشريعي سياسة أو دراسة شاملة تتناول كافة الأبعاد المرتبطة بالموضوع أو المشكلة أو المبادرة، وذلك من خلال توصيف الواقع الحالي بشكل علمي ومدروس، والحلول والخيارات الممكنة لمعالجته، وفقاً لأفضل الممارسات العالمية المطبقة في هذا الشأن، وكذلك بيان إيجابيات وسلبيات كل خيار، والانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية للتشريع والآثار التنظيمية والقانونية والمالية التي يمكن أن تنشأ عنه بعد صدوره، والأسباب الموجبة لإصداره، والأهداف والغايات المرجوّة منه، ومؤشرات قياسها.

وحتى تكون الدراسة أو السياسة مبنية على أسس علمية ونتائجها مستخلصة بشكل علمي ودقيق، فإنها يجب أن تكون معززة بالمستندات والوثائق والتقارير والتطبيقات المقارنة والإحصائيات التي تدعم البيانات والمعلومات الواردة فيها.

٢- الأهداف المرجو تحقيقها من التشريع المقترح:

يجب أن تتضمن مذكرة التشريع الأهداف التي تتوخى الجهة المقترحة للتشريع تحقيقها على أرض الواقع، والتي يجب على الصائغ أخذها بعين الاعتبار عند قيامه بصياغة التشريع، وهذه الأهداف يجب عرضها بوضوح وشمولية ودقة.

٣- الوسائل التي سيتم تنفيذ التشريع المقترح بواسطتها:

يجب أن تتضمن مذكرة المقترح التشريعي تحديد الجهة أو الجهات التي ستتولى تنفيذ التشريع بعد صدوره، وكذلك تحديد الجهات التي سوف تؤثر أو تتأثر به، وكذلك تحديد خطة تنفيذه بعد صدوره.

في حال ما إذا كان التشريع المقترح يتطلب إنشاء جهاز حكومي جديد، فإنه لا بد من توضيح كيفيّة إنشاء هذا الجهاز وأهدافه، واختصاصاته، والمستويات التنظيمية فيه، واستعراض اختصاص كل مستوى، وكيفية تمويله.

٤- ضمانات التطبيق الفعلي للتشريع المقترح وتحقيق أهدافه:

يجب أن تتضمن مذكرة المقترح التشريعي تحديد واجبات والتزامات الجهة أو الجهات المعنيّة بتنفيذه، والتزامات وواجبات المخاطبين بأحكامه، وكذلك تحديد التكاليف المالية المترتبة على تطبيقه سواء على الخزينة العامة للحكومة أو على المكلّفين به، وتحديد الجزاءات والتدابير التي سيتم فرضها في حال مخالفة أحكامه.

٥- الفترة الزمنية اللازمة لصياغة التشريعات:

يجب أن تحدد مذكرة المقترح التشريعي الوقت المتوقع لإصدار التشريع ووضعه موضع التطبيق، وذلك لكي تتمكن اللجنة العليا للتشريعات من تحديد أولوية صياغة التشريع المطلوب، ووضع الخطة اللازمة لتنفيذه.

٦- مدى توافق التشريع المقترح مع التشريعات السارية وتأثيره عليها:

يجب أن تتضمن مذكرة المقترح التشريعي بيان مدى توافق التشريع المقترح مع أحكام الدستور والتشريعات الاتحادية والتشريعات المحلية السارية في الإمارة، ومدى تأثير هذا التشريع على التشريعات المحلية سواء بالإلغاء أو التعديل.

في حال ما إذا كان التشريع المقترح معدّل لتشريع محلي سار، فإنه يجب توضيح المواد المطلوب تعديلها، والإشكاليات التي أثارها التطبيق العملي لها، والأحكام التي سوف تحل محلها، لأن وضوح هذا الجانب هو الذي يوفّر الانسجام والاستقرار في التشريعات، ولأنه لا يجوز في أي حال من الأحوال الاستغناء عن دراسة التشريعات الأخرى ذات الصلة، أو

التشريعات التي يمكن أن تتأثر بالتشريع المطلوب وضعه.

٧- التأثير على الظروف القائمة:

يجب أن تتضمن مذكرة المقترح التشريعي معلومات وافية عن مدى تأثير التشريع المقترح، عند دخوله حيّز التنفيذ، على الأوضاع أو المراكز القانونية القائمة، خاصةً إذا كان التشريع المطلوب يعالج أوضاعاً قائمة أو يلغي تشريعات سارية، أو يحل محل تشريعات مطبقة، وذلك حتى تتمكن اللجنة العليا للتشريعات من وضع الأحكام الانتقالية المناسبة.

٨- بيان تكلفة التشريع:

يجب أن تتضمن مذكرة المقترح التشريعي بيان الآثار المالية التي سوف تترتب على التشريع بعد صدوره، ويشمل ذلك بيان الكلفة التقديرية لوضع التشريع موضع التطبيق، وتأثيره على الخزينة العامة للحكومة سواء من حيث النفقات أو الإيرادات أو الوفورات، وذلك في الأحوال التي تكون فيها الاعتبارات المالية ذات أهمية في تطبيق هذا التشريع.

رابعاً: الاعتبارات الواجب مراعاتها عند صياغة مذكرة المقترح التشريعي:

هناك العديد من الاعتبارات الواجب مراعاتها عند صياغة مذكرة المقترح التشريعي، ومن أهمها:

١- الكتابة بأسلوب وصفي وبلغة واضحة ومباشرة، خالية من أي مصطلحات غامضة، وإذا كان التشريع المقترح ذا طابع فني، واستلزم الأمر إيراد بعض المصطلحات الفنيّة في المذكرة، فيجب أن تتضمن هذه المذكرة تعريف هذه المصطلحات وتحديد المقصود منها.

٢- الثبات في استخدام الكلمات والمصطلحات الدالة على معنى معيّن، لأن التغيير في استخدام المصطلحات قد يؤدي إلى الفهم الخاطئ لدلالاتها.

٣- الالتزام بالنماذج المعتمدة لدى اللجنة العليا للتشريعات عند تقديم مذكرة المقترح التشريعي، وذلك لضمان شمول هذه المذكرة لكافة العناصر والبيانات المطلوبة.

إعداد خطة العمل لمراجعة التشريع وإعداده

إن استلام مشروع التشريع المقترح، لا يعني بالضرورة الشروع في عملية مراجعة صياغته وإعداده، فعملية المراجعة هي مرحلة من مراحل الصناعة التشريعية، والشروع فيها دون تنظيم وفق خطة عمل مدروسة، ستكون نتائجها سلبيّة على جودة التشريع سواء من ناحية الشكل أو المضمون، وللوصول إلى صياغة تشريعيّة ذات جودة عالية، يجدر بالقائمين على الصياغة التشريعية وضع خطة محكمة، تراعى فيها الاعتبارات التالية:

أولاً: الخطوات التمهيدية والأوليّة:

يجب قبل وضع خطة مراجعة وإعداد التشريع اتباع بعض الخطوات التمهيدية والأولية، وذلك بهدف الإحاطة بكافة المسائل المرتبطة بالتشريع المقترح، ومن أهم هذه الخطوات ما يلي:

١- فهم أهداف مشروع التشريع وغاياته وأهميته ونطاقه:

تقوم الصياغة الجيدة أساساً على الفهم الصحيح والإدراك التام للأهداف والغايات التي يرمي التشريع إلى تحقيقها، وكذلك الوقوف على أهميته، ونطاقه الزماني والمكاني والشخصي والموضوعي، وأهم الأحكام التي يتناولها، وذلك لا يتأتى إلا من خلال قيام القائمين على مراجعة التشريع وإعداده بدراسة مذكرة المقترح التشريعي وتحليلها بشكل واضح وكامل ودقيق.

٢- البحث التمهيدي والمشورة الفنيّة:

حيث إن معظم التشريعات المقترحة في الإمارة ذات أبعاد فنية وتخصصية وذات مجالات متعددة ومختلفة، فإنه يجب على القائمين على عملية مراجعة مشاريع التشريعات الإحاطة الكاملة بهذه المواضيع، وحيث إنه من المتوقع أن تكون مواضيع هذه المشاريع بعيدة عن مجال تخصص الصائغ، وقد يصعب عليه فهمها وإدراكها، فإنه يجب عليه إجراء بحث تمهيدي حول موضوع التشريع، واللجوء إلى استشارة فنيّة متخصصة حوله.

ولكي يتمكن الصائغ من فهم موضوع التشريع المقترح، فإنه يجب أن يكون قادراً على الإجابة على التساؤلات التالية:

- ما هو الموضوع أو المشكلة أو المبادرة المراد معالجتها تشريعياً؟
- ما مدى توافق التشريع المقترح مع الدستور والتشريعات الاتحادية؟

- ما هي أهمية التشريع المقترح، وما هي الأضرار التي يمكن أن تنجم عن عدم صدوره أو الفرص التي يمكن ضياعها جراء ذلك؟
- ما هي الفئات المتأثرة بالتشريع المقترح؟
- ما الأهداف المرجو تحقيقها من التشريع المقترح؟
- هل يوجد نطاق معين لتطبيق التشريع؟ هل توجد فئات معينة سيطبق عليها التشريع المقترح؟ وهل توجد فئات مستبعدة من نطاق تطبيقه؟
- هل توجد جهة معينة سيتم بواسطتها تطبيق التشريع المقترح؟ أم هل يلزم إنشاء جهة جديدة؟
- هل هناك تكلفة مالية سوف تترتب على التشريع المقترح؟
- ما هو تأثير التشريع المقترح عند دخوله حيز التنفيذ على الأوضاع القائمة؟ وهل هناك تشريعات يتعيّن إلغاؤها أو تعديلها بعد صدوره؟
- هل هناك تشريعات أخرى ذات علاقة بموضوع التشريع المقترح؟
- ما هي ضمانات تنفيذ أحكام التشريع في حالة الإخلال بها؟ هل يلزم ترتيب أحكام جزائية؟ أم يلزم ترتيب تعويضات مدنية؟ أو جزاءات إدارية؟
- هل الأحكام التي يتضمنها التشريع المقترح كافية لمعالجة موضوعه؟

٣- التشاور مع الجهة المقترحة للتشريع:

إذا تعذّر على الصائغ فهم موضوع التشريع أو المشكلة أو المبادرة المراد معالجتها تشريعياً، ولم يستطع الإجابة على أي من الأسئلة السابق بيانها، حتى بعد إجراء البحث وطلب المشورة الفنيّة، فإنه يجب عليه مناقشة التشريع المقترح مع الجهة الطالبة، والاستفسار منها حول أي نقطة يرى ضرورة توضيحها، ويكون التشاور على شكل أسئلة محددة ومعدّة بحرص، وذلك بعد دراسة معمّقة للموضوع، بحيث يتمكن الصائغ من خلال الإجابة على تساؤلاته فهم أهداف التشريع المقترح وكافة الأبعاد المتصلة به بشكل كامل ودقيق.

٤- التثبّت من دستوريّة التشريع وتوافقه مع التشريعات الاتحادية والمعاهدات والاتفاقيات والتشريعات المحلية التي تعلوه في المستوى:

يتوجب على الصائغ، عند مراجعته للتشريع المقترح وإعداده التحقق والتأكد من توافقه مع أحكام الدستور والتشريعات الاتحادية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة أو الإمارة قد أبرمتها أو منظمة لها وكذلك مع التشريعات المحلية التي تعلو التشريع المقترح من حيث المرتبة التشريعية، وذلك لضمان توافق المشروع معها وعدم مخالفته لأحكام أي منها.

كما أن هذا الواجب يتطلب من الصائغ تحديد التشريعات ذات العلاقة بالتشريع المقترح والاطلاع عليها ودراستها، لضمان عدم تعارض أحكامه مع أحكامها هذا من جهة، ومن جهة ثانية لضمان توحيد المصطلحات المستعملة بين جميع التشريعات، وتناغمها وتناسقها، وتجنّب إلغاء ما ليس مقصوداً إلغاؤه منها، وتحديد موقع التشريع المقترح مع غيره من التشريعات الأخرى، وهذا التحديد يساعد الصائغ على تحديد الأداة التشريعية المناسبة لإصداره.

إن قيام الصائغ بهذا الواجب، يستلزم منه الإجابة على التساؤلات التالية:

- هل يلزم لتحقيق أهداف التشريع المقترح، صياغة قانون جديد؟ وهل يوجد تشريع سارٍ ينظم هذا الموضوع؟
- هل يكفي لتحقيق أهداف التشريع المقترح، تعديل تشريع سارٍ؟ وهل التشريع المقترح هو تشريع معدّل لتشريع قائم؟
- هل يلزم لتحقيق أهداف التشريع المقترح، إحلال التشريع المطلوب صياغته محل آخر؟ وهل يُلغي هذا التشريع تشريعاً قائماً؟
- هل يلزم لتحقيق أهداف التشريع المقترح صياغته على شكل تشريع رئيس أم ثانوي؟ وهل يوجد تشريع رئيس يحتوي على مادة تحيل إلى تشريع ثانوي لمعالجة الموضوع المراد تنظيمه بموجب التشريع المقترح؟

٥- البحث في التشريعات المقارنة:

إن البحث في التشريعات المقارنة يحسّن من أداء الصائغ، ويكسبه معرفة في كيفيّة معالجة التشريعات المقارنة لمسائل تتعلق بموضوع التشريع المقترح، وربما تتولّد لدى الصائغ تساؤلات يلزم توجيهها للجهة طالبة التشريع.

٦- البحث في الأحكام والسوابق القضائية:

من المهم تجميع الأحكام القضائية الصادرة سواء عن المحكمة الاتحادية العليا أو محكمة التمييز المتعلقة بموضوع التشريع المقترح، فهذه الأحكام تمكّن الصائغ من معرفة كيفية تفسير القضاء لمسألة معيّنة يتناولها التشريع وتحديد موقف التشريع محل الصياغة منها.

٧- البحث في المراجع الفقهية:

غالباً ما تشتمل المراجع الفقهية على تفسير وتحليل لمسائل تفصيليّة تتعلق بالتشريع المقترح، تمكّن الصائغ من خلال الرجوع إليها مساعدته على فهم الموضوع الذي يتناوله وأهم الأحكام المدرجة فيه.

٨- استشارة الجهات المعنيّة وأفراد المجتمع:

إن مرحلة البحث قد تستدعي استشارة الجهات المؤثرة والمتأثرة بالتشريع المقترح، سواء كانت هذه الجهات حكومية أو غير حكومية، كما يتطلب التعرف على وجهة نظر أفراد المجتمع من هذا التشريع، وذلك كله بهدف التعرف على ملاحظاتهم ومقترحاتهم ومرئياتهم في التشريع، وتحديد الخيارات والحلول الممكنة، وكذلك الوقوف على عدم وجود توافق على موضوع التشريع والأحكام التي سيتضمنها.

٩- تحديد مدى قابلية تطبيق التشريع في الواقع العملي:

إن التشريعات يتم سنّها لتطبق، ولذلك لا بدّ للصائغ من أن يتحقق من قابلية التشريع المقترح للتطبيق في الواقع العملي، وذلك في ضوء الاستراتيجيات والسياسات والتوجهات الحكومية ومدى الجدوى المرجوّة منه.

ثانياً: تصميم الخطة:

إن إعداد خطة مراجعة وإعداد التشريع المقترح، تتطلب تحديد المراحل التي يجب أن يمر بها، والخطوات اللازمة لإنجازه، والمنهجيات الواجب اتباعها في صياغته، وتحديد النماذج التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند القيام بكل خطوة بدءاً من مرحلة تسجيل طلب مراجعة التشريع وإعداده وحتى وضعه موضع التنفيذ، كما يجب أن تتضمن هذه الخطة تحديد دور القائمين على تنفيذ كل خطوة، ضمن إطار زمني واضح ومحدد.

والهدف الرئيس من وضع الخطة على هذا النحو هو تحقيق التناغم والانسجام، وتسهيل عملية مراجعته وصياغته بالكفاءة المرجوّة وبالسرعة المطلوبة.

والشكل التالي، يبين الخطة التي يجب وضعها لإنجاز التشريع المطلوب:

الخطة التنفيذية لإعداد مشروع: ( )

رقم معاملة التشريع: ( )

الجهة الطالبة: ( )

وصف عام للتشريع المطلوب مراجعته وإعداده: (عناصره، أهدافه، أسبابه الموجبة)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

م	المرحلة	خطوات التنفيذ	المعني بالتنفيذ	المدة المتوقعة للإنجاز	مدة الإنجاز الفعلي	الفرق بين المدتين	سبب التأخير	المنهجية المتبعة	النماذج المستخدمة

تاريخ إنجاز الطلب:

المدة الإجمالية لإنجاز الطلب:

التقييم النهائي لتنفيذ الخطة:

ثالثاً: أهمية وضع الخطة:

تتمثل أهمية وضع الخطة بما يلي:

١- المساعدة في جعل موضوع التشريع مرتبطاً ارتباطا وثيقاً بشكله، وينطبق هذا الفرض على كل جانب من جوانب الشكل، سواء تعلّق ذلك الجانب بالتنظيم العام للتشريع أو في تركيب الجملة وبنائها، أو باختيار الكلمات، أو بقواعد النحو، أو بنظام الترقيم.

٢- إعانة القائمين على مراجعة التشريع وإعداده على وضع قائمة تحتوي على كل عنصر يرى أنه يشكل جزءاً من التشريع، وبالتالي يكوّن حكماً من أحكامه.

٣- تمكين معدّ التشريع من التركيز على العناصر الجوهريّة المتعلقة بموضوع التشريع في مرحلة مبكرة من عملية الصياغة.

٤- المساعدة على ترتيب الأفكار في مرحلة مبكرة من عملية الصياغة، واختصار الوقت والجهد.

٥- تساعد على تحديد المصطلحات اللازم استعمالها عند الشروع في الكتابة.

٦- تكشف حجم التفاصيل اللازم إدراجها في التشريع، مما يساعد على اتخاذ قرار مبكر حول مدى الحاجة إلى استعمال تشريعات ثانوية أو استعمال ملاحق أو نماذج أو جداول.

رابعاً: كيفيّة تنفيذ الخطة:

١- وضع قائمة بعناصر التشريع:

بعد استكمال وضع المراحل والخطوات وتحديد المعنيين بإنجاز التشريع المطلوب، والزمن المتوقع لإنجازه، والمنهجيات والنماذج، يجب أن تتكون لدى الصائغ فكرة واضحة عن العناصر التي يلزم تضمينها في التشريع، بما يمكّنه من الشروع في تنفيذ الخطة.

وقد تظهر العناصر في القائمة بشكل عشوائي مبعثر، وقد تكون غير منسجمة مع بعضها البعض من حيث الترتيب، فهذه القائمة هي مجرد أداة تساعد الصائغ، وتذكير بالمواضيع التي يلزم إدراجها فيه.

مثال:

إذا كان التشريع المطلوب صياغته يتعلق بإنشاء جهاز حكومي، فيمكن وضع قائمة بعناصره، تتضمن ما يلي:

- اسم الجهاز الحكومي.
- تأسيس الجهاز الحكومي.

- الطبيعة القانونية للجهاز الحكومي.
- مقر الجهاز الحكومي.
- أهداف الجهاز الحكومي.
- اختصاصات الجهاز الحكومي.
- المستويات التنظيمية للجهاز الحكومي.
- اختصاصات المستويات التنظيمية للجهاز الحكومي.
- كيفية اختيار وتعيين المستويات التنظيمية للجهاز الحكومي.
- الموارد المالية للجهاز الحكومي.
- السنة المالية للجهاز الحكومي وكيفية تنظيم شؤونه المحاسبية.

٢- تصنيف العناصر في مجموعات:

أ- توضع العناصر المتعلقة بالتعريفات ونطاق التطبيق والأحكام العامة في مجموعة واحدة.

ب- توضع العناصر المتعلقة بالإلغاء والأحكام الانتقاليّة، وتفويض الصلاحيات والتكليف بتنفيذ التشريع وموعد سريانه، في مجموعة واحدة.

ج- توضع العناصر التي تشكل أحكاماً جوهرية في مجموعة واحدة.

د- يجب وضع الأحكام المتصلة ببعضها وتجميعها في الباب ذاته من مشروع التشريع، وينبغي أن يتم تصنيف المجموعات المميّزة من الأحكام المتصلة ببعضها، على أنها أبواب منفصلة في مشروع التشريع.

٣- تقسيم عناصر التشريع في المثال السابق إلى مجموعات، وكل مجموعة إدراجها وتجميعها ضمن فصل، وذلك على النحو التالي:

- الفصل الأول (الأحكام التمهيدية).
- الفصل الثاني (الأحكام الموضوعية).
- الفصل الثالث (الأحكام الختامية).

٤- ينبغي تنظيم الأحكام التي يتضمنها كل فصل على شكل مواد، ويتم صياغة هذه الأحكام وفقاً للاعتبارات التالية:

- وضع الأحكام الأساسية قبل الأحكام التفصيلية التي تتفرع عنها.
- وضع القواعد العامة قبل وضع الاستثناءات منها.
- وضع الأحكام التي تطبق على الجميع، قبل التي تنطبق على حالات خاصة.

- وضع الأحكام التي تتم الإحالة إليها، قبل التي لن تستخدم بشكل منتظم.
- وضع الأحكام الدائمة قبل التي تكون سارية أو تطبق لمدة محدودة من الوقت، كالأحكام الانتقالية مثلاً.
- توضيح أهداف مشروع التشريع منذ البداية، حيث إنها تحدد السياق الذي يجب ان توضع فيه الأحكام التي تليها.
- وضع الأحكام التي يتم بموجبها إنشاء الأجهزة الحكومية قبل الأحكام التي تحكم أعمالها وأداءها لوظائفها.
- وضع الأحكام التي تحدد الحقوق والالتزامات قبل المواد التي تنص على ضمان تنفيذها والتقيد بها.
- تناول الأحكام التي توضّح نطاق السلطات المخولة لوضع تشريعات فرعية، بعد الأحكام الموضوعية للمخطط التشريعي.
- توضيح نطاق تطبيق مشروع التشريع أو من يشملهم قبل الأحكام التي تطبق على هذه الحالات.
- وضع العناصر التي تربطها علاقة واحدة في مجموعة مستقلة.
- وضع العناصر التي ترتبط بعلاقة مع أكثر من مجموعة في مجموعة واحدة فقط، والإشارة لها في المجموعة الأخرى.

خامساً: تقييم تنفيذ الخطة:

يتم تقييم تنفيذ خطة مراجعة التشريع وإعداده، بالاستناد لمجموعة من المؤشرات، ومن أهمها:

- هل عناصر التشريع تحقق الهدف المتوخى منه؟
- هل الأحكام التي يتضمنها التشريع كافية لمعالجة موضوعه؟
- هل تتعارض أي من عناصر التشريع مع المبادئ الدستورية والتشريعات الاتحادية والاتفاقيات والمعاهدات والتشريعات المحلية التي تعلوه من حيث الدرجة؟
- هل خضعت عناصر التشريع للبحث من كافة الجوانب؟
- هل تم تصنيف عناصر التشريع في مجموعات متجانسة؟
- هل تم إنجاز التشريع خلال المدة المحددة؟
- هل تم استطلاع مرئيات الجهات المعنية على أحكام التشريع والجمهور؟

وإذا تبيّن للقائمين على عملية تنفيذ التشريع، بعد إجراء عملية تقييم تنفيذ الخطة، ضرورة إجراء مزيد من البحث أو التشاور مع الجهة الطالبة له أو الجهات المعنيّة حول أي مسألة فيه، أو أنه بحاجة إلى تعديل سواء بالحذف أو الإضافة، فعليه عدم التردد في القيام بذلك قبل رفعه للسلطة المختصة لاعتماده.

الهيكل التشريعي

يتكوّن بنيان أي تشريع من أربعة تقسيمات أساسية، ومحتوى كل تقسيم يختلف بحسب نوع التشريع والغرض منه والموضوع الذي يتناوله، وهذه التقسيمات بشكل عام هي:

القسم الأول، ويشمل مسمى التشريع وديباجته، والسلطة المختصة بالاعتماد.

القسم الثاني، ويشمل الأحكام التمهيدية.

القسم الثالث، ويشمل الأحكام الموضوعية.

القسم الرابع، ويشمل الأحكام الختامية.

القسم الخامس، الملاحق.

وعلى الرغم من تباين محتويات التشريعات لهذه التقسيمات، إلّا إنها في مجموعها تشكّل وحدة واحدة مترابطة ومتماسكة.

الأمثلة والتطبيقات العملية على الهيكل التشريعي

سنحاول فيما يلي إلقاء الضوء وبشكل تفصيلي على التقسيمات الأساسية المكوّنة للهيكل التشريعي المعمول به في إمارة دبي، معززة بالأمثلة التوضيحية الدالة على كل تفصيل منها.

القسم الأول: (مسمى التشريع وديباجته، والسلطة المختصة بالاعتماد)

١- مسمى التشريع:

أ- مكوّنات مسمى التشريع:

يجب أن يكون لكل تشريع اسم يميزه عن باقي التشريعات الصادرة في الإمارة، ويتكوّن اسم التشريع من العناصر التالية:

١- لفظ يدل على نوع التشريع (قانون، مرسوم، قرار).

٢- رقم متسلسل يدلّ على ترتيب التشريع بالنسبة للتشريعات ذاتها التي سبق إصدارها في ذات السنة الميلادية، والرقم المتسلسل يعتمد على توقيت إصدار التشريع، وهو مهم لتسهيل عملية الرجوع للتشريع.

٣- السنة الميلادية التي سيصدر بها التشريع.

٤- عبارة مختصرة وواضحة تعكس بشكل وصفيّ موضوع التشريع.

ب- شكل مسمى التشريع:

يراعى في شكل مسمى التشريع أن تتم كتابة اسم التشريع في بداية الصفحة، ويكون موضعه في منتصفها، بحيث يكتب أولاً نوع الأداة التشريعية (قانون، مرسوم، قرار)، ثم رقم التشريع بين قوسين، ثم سنة إصداره في سطر واحد، ثم يكتب ثانياً أسفل السطر السابق عبارة مختصرة تعبر عن الموضوع الذي يتناوله التشريع.

مثال (١):

«قانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦

بشأن

النظام المالي لحكومة دبي»

مثال (٢):

«مرسوم رقم (٩) لسنة ٢٠١٥
بشأن
تنظيم جمع التبرعات في إمارة دبي»

مثال (٣):

«قرار المجلس التنفيذي رقم (١) لسنة ٢٠١٧
بشأن
تنظيم السكك الحديدية في إمارة دبي»

مثال (٤):

«قرار إداري رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٧
بإصدار اللائحة التنفيذية لقرار المجلس التنفيذي رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٦
بشأن تنظيم تأجير المركبات بالساعات في إمارة دبي»

٢- السلطة المختصة باعتماد التشريع وديباجته:

يجب أن تتضمن ديباجة التشريع تحديد السلطة المختصة باعتماده، والتشريعات السارية ذات الصلة بأحكامه، وذلك على النحو التالي:

أ- السلطة المختصة بالاعتماد:

كما أسلفنا القول فإن السلطة المختصة باعتماد التشريع في الإمارة تختلف باختلاف أداة التشريع، وهي:

١- القوانين والمراسيم والأوامر والقرارات التي تصدر عن صاحب السمو حاكم دبي.
٢- الأنظمة والقرارات التي تصدر عن سمو رئيس المجلس التنفيذي.
٣- القرارات الإدارية التي تصدر عن مسؤولي الجهات الحكومية.

إن تحديد سلطة إصدار التشريع بعد وضع مسمى التشريع مباشرة، تدلّ على أن

التشريع قد صدر عن الجهة المختصة باعتماده، بما لها من صلاحيات مقررة في هذا الشأن، وفي حال صدور التشريع عن غير السلطة المختصة فإنه يكون معيباً ويجوز الطعن عليه بالإلغاء لعدم الاختصاص.

ب- ديباجة التشريع:

تأتي ديباجة التشريع مباشرة بعد تحديد مسماه والسلطة المختصة، ويتم في الديباجة ترتيب التشريعات ذات الصلة بموضوع التشريع، كالتشريع في سطر مستقل عن الآخر، ويتم ترتيب الأسطر على التوالي، وتوضع على الجهة اليمنى من الصفحة، ويراعى عند ترتيب هذه التشريعات ما يلي:

١- كتابة عبارة تفيد اطلاع السلطة المختصة باعتماد التشريع على التشريعات السارية ذات العلاقة بموضوع التشريع كما وردت في التشريعات الصادرة بشأنها دون تغيير، وترتيبها بحسب مراتبها التشريعيّة وتواريخ صدورها.

٢- إذا كان التشريع المشار إليه في الديباجة قد عدّل، فيجب إضافة عبارة و«تعديلاته» في نهاية السطر الخاص بهذا التشريع.

٣- ضرورة الإشارة في ديباجة التشريع إلى التشريع الذي سيتم تعديله أو إلغاؤه بموجب مشروع التشريع، محل الصياغة.

٤- الإشارة إلى الجهة التي يتوقف إصدار التشريع على توصية منها.

٥- كتابة عبارة الإصدار، في آخر الديباجة، لتبيّن إرادة السلطة المختصة باعتماد التشريع برغبتها في إصداره، وهذه العبارة تختلف بحسب نوع التشريع، ففي القوانين تذكر عبارة «نصدر القانون التالي»، وفي المرسوم تذكر عبارة «نرسم ما يلي»، وفي القرارات تذكر عبارة «قررنا ما يلي».

مثال:

«قانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١٧
بشأن
تنظيم الوقف والهبة في إمارة دبي

نحن محمد بن راشد آل مكتوم حاكم دبي

بعد الاطلاع على قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة الصادر بالقانون الاتحادي رقم (٥) لسنة ١٩٨٥ وتعديلاته،

وعلى قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (١٠) لسنة ١٩٩٢ وتعديلاته،

وعلى قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (١١) لسنة ١٩٩٢ وتعديلاته،

وعلى القانون الاتحادي رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٥ في شأن الأحوال الشخصية،

وعلى القانون الاتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ في شأن الشركات التجارية،

وعلى القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٧ بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي وتعديلاته،

وعلى القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٧ بشأن إنشاء مؤسسة الأوقاف وشؤون القصر،

وعلى القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١١ بشأن دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري،

وعلى القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠١٥ بشأن الرسوم القضائية في محاكم دبي،

وعلى القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن النظام المالي لحكومة دبي،

وعلى القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٦ بشأن السلطة القضائية في إمارة دبي،

وعلى القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٧ بإنشاء مركز محمد بن راشد العالمي لاستشارات الوقف والهبة،

وعلى مرسوم تأسيس مجلس إدارة الأوقاف الجعفرية الخيرية في دبي لسنة ١٩٧١،

وعلى المرسوم رقم (٩) لسنة ٢٠١٥ بشأن تنظيم جمع التبرعات في إمارة دبي،

وعلى قرار المجلس التنفيذي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٣ بشأن المساجد والأنشطة الدينية في إمارة دبي،

نُصدر القانون التالي:»

القسم الثاني، ويشمل الأحكام التمهيدية (التعريفات ونطاق التطبيق والأحكام العامة):

يتم كتابة مشتملات القسم الثاني والذي يشمل بشكل عام (التعريفات ونطاق التطبيق والأحكام العامة) بعد الديباجة مباشرة، ويراعى عند كتابة مكوّنات هذا القسم ما يلي:

١- مادة التعريفات:

يقصد بمادة التعريفات، النص الذي يتضمنه التشريع، تتم من خلاله تحديد المعاني المقصودة بالكلمات والعبارات المستخدمة في التشريع، والتعريف هو تخصيص معنى معين لكل كلمة أو عبارة معينة، عندما يكون معناها أمراً لازماً لفهم التشريع وتطبيقه، أو إذا تم استخدام أي منها بشكل متكرر، وتصاغ الجملة التمهيديّة لمادة التعريفات، على النحو التالي:

«تكون للكلمات والعبارات التالية، حيثما وردت في هذا (القانون/ المرسوم/ القرار)، المعاني المبيّنة إزاء كل منها، ما لم يدل سياق النص على غير ذلك».

ثم يتم بعد ذلك إيراد الكلمات والعبارات التي تحتاج إلى تحديد معانيها ودلالاتها.

مثال:

«الدولة : دولة الإمارات العربية المتحدة.

الإمارة : إمارة دبي.

المؤسسة : مؤسسة الأوقاف وشؤون القصر.

المركز : مركز محمد بن راشد العالمي لاستشارات الوقف والهبة.

المحكمة المختصة : محاكم دبي.

الملك الموقوف : الأموال والأشياء التي تعود مُلكيّتها أو حق التصرف بها للواقف، وتشمل دونما

حصر الأموال المنقولة وغير المنقولة والأسهم والحصص والسندات والأوراق المالية وحق الانتفاع والإجارة وغيرها من الحقوق الشخصية والعينية والمعنوية الأخرى التي يجوز وقفها.

الوقف : تعميم المنفعة مع الحفاظ على أصل الملك الموقوف من الضياع.

الواقف : من يحبس الملك الموقوف من خلال الوقف بهدف تسييل منفعته لفائدة أي فرد أو فئة أو جهة أو مبادرة أو مشروع.

الموقوف له : أي فرد أو فئة أو جهة يتم تخصيص الانتفاع بالوقف أو عوائده لصالحهم.

الناظر : الشخص الطبيعي أو الاعتباري الذي يتم اختياره لإدارة الوقف.

إشهاد الوقف : الوثيقة الصادرة عن المحكمة المختصة بإثبات الوقف.

السجل : السجل الذي يتم إنشاؤه لدى المؤسسة، لتسجيل الوقف وفقاً لإشهاد الوقف.

علامة دبي للوقف : شعار يمنحه المركز للأفراد والجهات العامة والخاصة التي لديها مساهمات مجتمعية تتعلق بالوقف.

المؤسسة الوقفية : مؤسسة غير ربحية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية، يتم ترخيصها من قبل المؤسسة، يقتصر تمويلها على عوائد الوقف، تعمل على استغلال هذه العوائد لتمويل البرامج والمُبادرات والأنشطة المُخصّصة لها.

الهبة : الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يتم التبرع بها وفقاً للتشريعات السارية لصالح أي فرد أو فئة أو جهة أو مبادرة أو مشروع وفقاً لأحكام هذا القانون».

إن إدراج مادة للتعريفات في التشريع من عدمه يعتبر مسألة اختيارية، ويعود تقدير وجودها من عدمه إلى المشرع، ومدى حاجة التشريع لإدراج هذه المادة، فعلى الرغم من أهمية مادة التعريفات، إلّا أنه عند عدم لزومها قد تؤدي إلى تعقيد في تفسير التشريع، وإذا ثبتت الحاجة إلى إدراجها، فيجب أن توضع في أول مادة من التشريع.

أ- أهمية مادة التعريفات:

تتمثل أهمية مادة التعريفات فيما يلي:

١- الإيجاز وتفادي التكرار، ومن ثم تقليل عدد الكلمات المستخدمة في التشريع، فمن خلال

هذه المادة يتم بيان المقصود بكلمات وعبارات معيّنة سيتكرر استعمالها في التشريع، مما يُغني عن بيان المقصود بها في كل مرة يتم استعمالها.

٢- تفادي احتمال تفسير الكلمة بمعان متعارضة، وذلك عن طريق تعريف الكلمة مرة واحدة.

٣- تساعد على الثبات في استعمال الكلمات والعبارات في كل مرة تبرز الحاجة إلى استعمالها.

٤- توضّح المعنى المتعلق بمصطلح غير متعارف عليه.

ب- ما تجب مراعاته في مادة التعريفات:

يجب أن يراعى عند صياغة مادة التعريفات ما يلي:

١- على الصائغ كتابة التعريفات في آخر مرحلة من مراحل كتابة التشريع، لأنه حينئذٍ يستطيع أن يعرّف المصطلحات التي ينبغي عليه إدراجها في التشريع.

٢- عدم ترك مسؤولية تعريف الكلمة أو العبارة للقارئ، أو الرجوع إلى القاموس الذي قد يفسّر هذه الكلمة أو العبارة بغير المعنى المراد منها.

٣- الاهتمام بتعريف الكلمة أو العبارة التي يتكرر استعمالها في التشريع، أما إذا كانت الكلمة أو العبارة المستعملة لمرة واحدة، فيتم تعريفها من خلال المادة التي استخدمت فيها.

٤- تجنّب إدراج حكم موضوعي في التعريفات.

٥- اللجوء إلى التعريف فيما إذا كان هناك خروج عن المعنى العادي للكلمة المعرّفة، أو استخدام كلمة غير مألوفة أو جديدة.

٦- يكون إدراج التعريفات، ما أمكن، بشكل تسلسلي حسب ورود ذكرها في التشريع.

٧- تجنّب إدراج تعريف غريب بعيد عن المعنى المعروف للكلمة أو العبارة المراد تعريفها.

فعندما نعرّف كلمة أو عبارة، فإنه يجب الثبات على استعمال هذه الكلمة أو العبارة وفق التعريف المبيّن لها في التعريفات، أينما وردت في التشريع.

٢- نطاق تطبيق التشريع:

يقصد بنطاق التطبيق، تحديد الأشخاص والأماكن والمجال والزمان الذي ستشملها جميعاً أحكام التشريع، ويجب أن توضع مادة نطاق تطبيق التشريع في موقع يلي مادة التعريفات مباشرة، وتتمثل

أهميتها في كونها تحديد الزمان والمكان والأشخاص والمجال الذي ستطبق أحكام التشريع عليها، ويكون إدراج مادة نطاق التطبيق اختياري، ويعود تقدير مدى حاجة التشريع إلى إدراجها وفقاً لتقدير الصائغ، متى اقتضت الحاجة ذلك، وقد تأتي صياغة هذه المادة على أكثر من صورة:

- إما إيجابيّة تحدد انطباق التشريع على جهة أو فئة معيّنة أو مكان محدد.
- أو سلبيّة تستثني فئة أو جهة معيّنة أو مكان معين من نطاق التطبيق.
- أو استخدام الصورتين السابقتين معاً.

مثال:

نصت المادة (٤) من القانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٥ بشأن تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إمارة دبي على أنه:

«تُطبق أحكام هذا القانون على:

١- الجهات الحكومية الخاضعة للموازنة العامة للحكومة، ويجوز للجنة العليا إضافة أية جهة حكومية غير خاضعة للموازنة العامة للحكومة لهذا القانون.

٢- كافة المشاريع التي تكون محلاً لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الإمارة، بغض النظر عن نوعها وشكلها وطبيعة نشاطها، التي يتم إبرام عقود شراكة بشأنها من قبل الجهات المحددة في البند (١) من هذه المادة وذلك بعد العمل بأحكام هذا القانون، ويستثنى من ذلك:

أ- مشاريع الشراكة المتعلقة بإنتاج الكهرباء والمياه المشمولة بأحكام القانون رقم (٦) لسنة ٢٠١١ المشار إليه.

ب- عقود الأشغال وتوريد المواد والخدمات المشمولة بالقانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٧ المشار إليه.

ج- أية عقود أخرى تحددها اللجنة العليا بموجب القرارات الصادرة عنها في هذا الشأن».

٣- مادة أهداف التشريع:

ويقصد بهذه المادة، تحديد الهدف والغرض والغاية التي وضع التشريع لأجل تحقيقها، وتكمن أهمية إدراج هذه المادة، في تقييم الأثر التشريعي لأحكام التشريع بعد تنفيذ أحكامه، لقياس مدى كفاية أحكامه في تحقيق الغايات المرجوّة منه، وكذلك لبيان الفلسفة التي توختها الحكومة

من إصدار التشريع، ويعود تقدير مدى حاجة التشريع إلى إدراج هذه المادة من عدمه إلى تقدير الصائغ، متى اقتضت الحاجة ذلك، وعادة ما تتضمن هذه المادة عبارات وألفاظ عامة تعبر عن الرؤية والسياسة التي تتوخاها الحكومة أو الإمارة من التشريع.

مثال:

نصت المادة (٣) من القانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٥ بشأن تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إمارة دبي على أنه:

«يهدف هذا القانون إلى تحقيق ما يلي:

١- تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

٢- تشجيع القطاع الخاص على المشاركة في المشاريع التنموية، وزيادة الاستثمار في مجالاتها المختلفة بما يخدم التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الإمارة.

٣- تمكين الحكومة من تنفيذ مشاريعها الاستراتيجية بكفاءة وفعالية.

٤- الاستفادة من الطاقات والخبرات المالية والإدارية والتنظيمية والفنية والتكنولوجية المتوفرة لدى القطاع الخاص، بما يمكّن أفراد المجتمع من الحصول على أفضل الخدمات وبأقل التكاليف.

٥- زيادة الإنتاجية، وتحسين جودة الخدمات العامة، مع ضمان إدارة فعالة لتطوير تلك الخدمات.

٦- نقل المعرفة والخبرة من القطاع الخاص إلى القطاع العام، وتدريب وتأهيل موظفي الجهات الحكومية من مواطني دولة الإمارات العربية المتحدة على إدارة وتشغيل المشاريع.

٧- تنفيذ المشاريع التي توفر قيمة مضافة للمال العام بمستوى متميز، وتخفيف الأعباء التمويلية عن الموازنة العامة للحكومة في تحمل تكاليف المشاريع سواء في مرحلة إنشائها أو تشغيلها أو تكاليف صيانتها.

٨- تقليل عبء المخاطر المالية عن الحكومة، التي قد تترتب على تنفيذ بعض المشاريع ذات المخاطر العالية.

٩- التحول في إدارة بعض مشاريع البنية الأساسية والخدمات العامة من التنفيذ والتشغيل والإدارة المباشرة إلى شكل آخر من الأداء الحكومي يرتبط بإقرار السياسات ومراقبة جودة تقديم الخدمات العامة وفقاً لمتطلبات الحوكمة.

١٠- توفير قدرة تنافسية أعلى للمشاريع في الأسواق المحلية والإقليمية والعالمية.

١١- تعزيز مبادئ الحوكمة عند إدارة النشاط الاقتصادي وتفعيل إجراءات إدارة الموارد المالية».

القسم الثالث، ويشمل الأحكام الموضوعية:

تتألف الأحكام الموضوعية من مجموعة المواد التي تحتوي على الأحكام الجوهريّة التي تنظم وتعالج موضوع التشريع، وهذه الأحكام تختلف وتتباين من تشريع إلى آخر، بحسب موضوعه، فالأحكام الموضوعيّة هي جوهر التشريع لأنها الهدف الرئيس من سنّه، ويمكن تقسيمها إلى الفئات الثلاث التالية:

الفئة الأولى: الأحكام التنظيمية، ومثالها الأحكام التي يتم بموجبها إنشاء الجهات الحكومية وغير الحكومية، وتنظيم المرافق والقطاعات والأنشطة والخدمات العامة، وتحديد الحقوق والمزايا والواجبات والالتزامات.

الفئة الثانية: الأحكام الإجرائيّة، ومثالها الأحكام التي يتم بموجبها تحديد الشروط والمتطلبات الواجب توفرها، والإجراءات والخطوات الواجب القيام بها من قبل الجهات المعنيّة بتطبيق التشريع والمخاطبين بأحكامه والتقيد بها ومراعاتها لإصدار التصاريح والرخص والموافقات.

الفئة الثالثة: الأحكام الضامنة للالتزام بالتشريع، ومثالها الأحكام التي يتم بموجبها فرض التكاليف العامة من رسوم وبدلات مالية وتأمينات، والجزاءات والتدابير.

القسم الرابع، الأحكام الختامية:

يتبع هذا القسم في موقعه، قسم الأحكام الموضوعية، وفيه تنتهي مواد التشريع، وإذا رتّبت مواد التشريع في فصول، فمن الأفضل أن يعنون الفصل المتعلق بهذا القسم بعنوان (**الأحكام الختامية**) على أساس أن التشريع يُختتم بها.

تتباين طبيعة مواد هذا القسم من تشريع لآخر، وعادة ما يشمل هذا القسم أحكاماً تنظم ما يلي:

١- الأحكام الانتقالية.

٢- الأحكام الحافظة.

٣- تخويل إصدار التشريعات الفرعية (التنفيذية).

٤- التكليف بتنفيذ التشريع.

٥- الأحكام المتعلقة بالإلغاء.

٦- سريان التشريع ونشره.

٧- سلطة اعتماد التشريع.

٨- مكان وتاريخ الإصدار.

وتفصيل ذلك على النحو التالي:

١- الأحكام الانتقاليّة:

ومثالها الأحكام التي تمهد للانتقال من تطبيق تشريع سابق إلى تطبيق تشريع آخر يعدّله أو يلغيه، أو الأحكام التي تطلب من المخاطبين بأحكام التشريع بتوفيق أوضاعهم القائمة وقت العمل به، وخلال فترة محددة من تاريخ سريانه، مع الأوضاع الجديدة التي يفرضها عليهم.

مثال (١):

نصت المادة (٤٣) من القانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٨ بإنشاء جهاز الرقابة المالية على أنه:

«تؤول إلى الجهاز كافّة الحُقوق والالتزامات المتعلقة بدائرة الرقابة المالية، وينقل إليه جميع المُوظّفين العاملين بالدائرة بتاريخ العمل بهذا القانون، مع احتفاظهم بحُقوقهم المُكتسبة».

مثال (٢):

نصت المادة (٢٢) من قرار المجلس التنفيذي رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٥ بشأن المعاهد التدريبية في إمارة دبي على أنه:

«على جميع المنشآت العاملة في مجال تقديم البرامج التدريبية بالإمارة وقت العمل بهذا القرار، توفيق أوضاعها بما يتفق وأحكامه، خلال سنة من تاريخ العمل به، ويجوز للمدير العام تمديد هذه المهلة لمدة مماثلة عند الاقتضاء».

أهمية الأحكام الانتقالية:

تكمن أهمية الأحكام الانتقاليّة في:

١- تحديد مآل الحقوق والالتزامات وكافة الأوضاع التي نشأت في ظل التشريع القديم بعد تطبيق التشريع الجديد.

٢- إعطاء الفرصة الكافية للمخاطبين بأحكام التشريع لمعرفة متطلباته، وتنفيذ التزاماتهم، وتصويب أوضاعهم بما يتفق وأحكامه خلال المهلة التي يحددها هذا التشريع قبل تطبيق أحكامه عليهم.

٢- الأحكام الحافظة:

وهي الأحكام التي تتضمن تثبيت استمرارية الحقوق والأوضاع والمراكز القانونية القائمة بعد تطبيق التشريع الجديد، وتستخدم هذه الأحكام عندما يعدّل التشريع، تشريعاً سابقاً أو يلغيه بشكل يؤثر على المراكز القانونيّة القائمة، لكنه لا يهدف لإحداث أي تغيير في هذه المراكز عند دخوله حيز التنفيذ.

مثال (١):

نصت المادة (١٨) من القرار رقم (١) لسنة ٢٠١٨ بشأن إنهاء عقود إيجار العقارات في منطقة الجداف وإخلاء شاغليها للمنفعة العامة، الصادر عن سمو حاكم دبي، على أنه:

«تسري أحكام هذا القرار على كل إجراء يتعلق بإخلاء العقارات لم يكتمل قبل العمل بأحكامه، وتُعتبر صحيحة جميع الإجراءات التي تمّت قبل العمل بهذا القرار وكأنّها تمّت وفقاً لأحكامه».

مثال (٢):

نصت المادة (٢٣) من المرسوم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٣، بشأن مركز فض المنازعات الإيجارية في إمارة دبي، على أنه:

«أ- يستوفي المركز نظير تسجيل الدعاوى والطلبات التي تقدم إليه وسائر الخدمات التي يقدمها، الرسوم التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس المجلس التنفيذي.

ب- يستمر العمل بالرسوم المنصوص عليها في الأمر المحلي رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ المشار إليه إلى حين صدور قرار المجلس التنفيذي المشار إليه في الفقرة (أ) من هذه المادة».

وتكمن أهمية الأحكام الحافظة بأنها تمنع من تطبيق قاعدة الإلغاء الضمني لمراكز وأوضاع قائمة لا توجد نيّة لإلغائها، لأن عدم النص الصريح على إلغائها في التشريع الجديد وعدم النص الصريح على تثبيتها، قد يؤدي إلى اعتبارها ملغاة ضمناً، ولمنع إجراء هذا التفسير، يتم إدراج نص يفيد باستمرار العمل بنظام قائم، إما بشكل دائم أو لحين تعديله.

العلاقة بين الأحكام الانتقالية والأحكام الحافظة:

العلاقة بين هذه الأحكام وثيقة جداً، فهي تتعلق بمسألة واحدة تتمحور حول كيفيّة تطبيق التشريع بشكل يتلاءم مع الأوضاع القائمة، والفرق بينهما يكمن في أن المواد الحافظة تسعى لتثبيت أوضاع قائمة وعدم إحداث أي تغييّر عليها في حين أن المواد الانتقالية تسعى لإحداث التغيير.

موقع الأحكام الانتقالية والأحكام الحافظة وكيفيّة إدراجها:

توضع هذه الأحكام عادة في القسم المتعلق بالأحكام الختامية، كما أسلفنا القول، في حال احتاج التشريع إلى إدراج أحكام حافظة وانتقالية، ويتم إدراجهما إما بمادة منفصلة لكل منهما، أو أن يتم إدراجهما في مادة واحدة تنص على تثبيت الأوضاع القائمة، وتوفيقها مع الأوضاع الجديدة، وذلك عند دخول التشريع حيّز التنفيذ، ويتم ذلك في حال ما إذا كان فصلهما سيثير لبساً في فهم أحكام التشريع.

٣-الأحكام المتعلقة بتخويل صلاحية إصدار التشريعات الفرعية (التنفيذية):

ويقصد بها الأحكام التي يتم بموجبها تخويل سلطة معينة إصدار تشريعات فرعية للتشريع الأساسي، بحيث تتناول هذه التشريعات الفرعية تفصيل الأحكام الكلية التي تضمنها التشريع الأساسي.

أهمية تخويل صلاحية إصدار التشريعات الفرعية:

تكمن أهمية تخويل إصدار التشريعات الفرعية فيما يلي:

أ- توفير الوقت والجهد للقائمين على صياغة التشريع الأساس، للتركيز على مناقشة المسائل الأساسية والرئيسية التي يتضمنها هذا التشريع، دون الخوض في مسائل تفصيليّة معقدة، غالباً ما تتصف بأنها جوانب تنفيذية وفنية وإجرائية.

ب- إعطاء المرونة والثبات للتشريع الأساسي، لأن وجود التشريعات الفرعية يقلل من احتمالية تعديل التشريع الأساسي، كلما ظهرت حاجة لتعديل الأحكام التفصيلية.

ج- وضع الأحكام الكلية التي تضمنها التشريع الأساسي موضع التطبيق على أرض الواقع.

القواعد الأساسيّة التي يجب مراعاتها عند إصدار التشريعات الفرعية:

يجب على السلطة التي تقوم بإصدار التشريعات الفرعية للتشريع الأساسي، الالتزام بالقواعد التالية، وذلك تحت طائلة بطلان التشريعات الفرعية التي تصدرها في حال عدم التزامها بهذه القواعد:

أ- وجود نص صريح في التشريع الأساسي يخوّلها إصدار التشريعات الفرعية.

ب- أن تكون هي السلطة التي حددها التشريع الأساسي لإصدار التشريعات الفرعية.

ج- أن تلتزم بحدود التخويل الممنوح لها بموجب التشريع الأساسي.

د- ألا تقوم هذه السلطة بتفويض صلاحيتها لأي جهة أخرى بإصدار التشريعات الفرعية إلا إذا كان التشريع الأساسي يتضمن منحها صلاحية إجراء هذا التفويض.

هـ- عدم إدراج أي نص في التشريعات الفرعية يؤدي إلى تعديل أو تعطيل أحكام التشريع الأساسي، أو تعفي من تنفيذها.

و- عدم التأخر في إصدار التشريعات الفرعية على نحو يعطل تنفيذ الأحكام المنصوص عليها في التشريع الأساسي.

مثال:

نصت المادة (٧٢) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن النظام المالي لحكومة دبي على أنه:

«يصدر رئيس المجلس التنفيذي اللائحة التنفيذية لأحكام هذا القانون».

٤- تحديد الجهات المكلفة بتنفيذ التشريع:

يقصد بمادة التكليف بتنفيذ التشريع، تلك العبارة التي تأتي في آخر التشريع وتنص «على الجهات المعنيّة كل فيما يخصه تنفيذ أحكام هذا التشريع (القانون، المرسوم، القرار)»، وهذه المادة اختياريّة في التشريعات، ويتم تضمينها عادة عندما تكون هناك أكثر من جهة معنيّة بتطبيق التشريع.

٥- الأحكام المتعلقة بالإلغاء:

يُقصد بإلغاء النص التشريعي وقف العمل به، وتجريده من قوته الملزمة، وتأثير الإلغاء على النصوص التشريعية من حيث النطاق يكون على صورتين:

الصورة الأولى: الإلغاء الكلي، ويتحقق ذلك عندما يتم إلغاء كافة النصوص التشريعية

بالكامل.

الصورة الثانية : الإلغاء الجزئي، ويتحقق ذلك عندما يتم إلغاء بعض النصوص التشريعية.

ومن حيث أثر الإلغاء على النصوص التشريعية، يكون كذلك على صورتين:

الصورة الأولى: حلول النص الجديد محل النص الملغى.

الصورة الثانية : إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وجود النص الملغى، في حال عدم تضمن التشريع الجديد أي نصوص بديلة.

الحكمة من الإلغاء:

تكمن الحكمة من إلغاء النصوص التشريعية، في أن التشريع بالعموم يتم وضعه لتحقيق مصالح معيّنة ولأسباب محددة ولظروف خاصة، بحيث يرتبط وجود التشريع بوجودها، فإذا تغيرت هذه المصالح أو الأسباب أو الظروف، يقوم المشرع باستبداله بتشريع آخر يحل محله، لأنه سوف يكون من غير المقبول أو المعقول بقاء هذا التشريع سارياً بعد حدوث تلك التغييرات.

أساليب الإلغاء:

يتحقق إلغاء النصوص التشريعية من خلال اتباع أحد الأسلوبين التاليين:

أ- أسلوب الإلغاء الصريح:

ويكون ذلك من خلال ورود نص صريح في التشريع الجديد (اللاحق)، يقضي صراحة بإلغاء التشريع السابق، وهذا الأسلوب واضح الدلالة على إلغاء النصوص التشريعية القديمة بموجب التشريع الجيد دون أدنى تأويل.

ب- أسلوب الإلغاء الضمني:

ويكون ذلك بأن لا يصرّح المشرع بإلغاء التشريع السابق، إلا أنه يُستنتج الإلغاء من محتوى التشريع الجديد، في حال كان هنالك تعارض أو تناقض بينه وبين التشريع السابق، كاستخدام الصائغ لعبارة (**يلغى كل حكم يتعارض مع أحكام هذا القانون**).

وقد يعيب البعض على هذا الأسلوب في الإلغاء، أنه يلقي على المخاطبين بأحكام التشريع والمكلفين بتنفيذه عبء البحث في الأحكام المتعارضة مع التشريع الجديد، على اعتبار أنه يتعارض مع الهدف

من عملية الصياغة التشريعية التي تتمثل في تسهيل فهم التشريع، كما أنه قد يؤدي إلى لبسٍ في تفسير التشريعات، وتطبيق نصوص ملغاة.

وعلى الرغم من ذلك، فإننا نعتقد أنه لا يمكن الاستغناء عن هذا الأسلوب في الإلغاء، في بعض الحالات، فمن جهة قد يكون من الصعوبة بمكان أن يقوم المشرع في التشريع الجديد بحصر كافة النصوص الملغاة وتحديد أرقام المواد المتأثرة بالتشريع الجديد، ومن ناحية ثانية فإن هذا الأسلوب يصلح في حال ما إذا كان الإلغاء جزئياً للتشريع القائم في بعض مواده، أو حتى لحكم وارد في إحدى مواده وليست كافة الأحكام الواردة فيها. وإننا نرى في مثل هذه الحالات أن تقوم الجهة المختصة بصياغة التشريعات بتحديد المواد المتأثرة بالتشريع الجديد، للنظر فيما إذا كانت هناك حاجة لتعديلها أو إصدار المذكرات التفسيرية بشأنها.

مثال:

نصت المادة (٧٤) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن النظام المالي لحكومة دبي على أنه:

«أ- يحل هذا القانون محل التشريعات التالية:

١- القانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٥ بشأن النظام المالي للدوائر الحكومية في إمارة دبي.

٢- القانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٩ بشأن إدارة الأموال العامة لحكومة دبي وتعديلاته.

٣- المرسوم رقم (٢١) لسنة ٢٠١١ بشأن التصريح للجهات الحكومية في إمارة دبي بفتح حسابات مصرفية.

ب- يلغى أي نص في أي تشريع آخر إلى المدى الذي يتعارض فيه وأحكام هذا القانون».

ومن خلال النص السابق، يلاحظ بأن المادة (٧٤) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ قد اتبعت أسلوبي الإلغاء مجتمعين، حيث أن الفقرة (أ) منها تضمنت الإلغاء الصريح، في حين الفقرة (ب) منها قد تضمنت الإلغاء الضمني.

تأثير الإلغاء على التشريعات الفرعية:

إن تأثير الإلغاء لا يقتصر فقط على التشريع الأساسي الملغى، وإنما يمتد هذا التأثير ليشمل كذلك كافة التشريعات الفرعية الصادرة بمقتضاه، وإذا ما اتجهت النيّة إلى استمرار العمل بالتشريعات الفرعية، لأسباب تتعلق بعدم إحداث أي فراغ تشريعي، فإنه يجب توضيح ذلك بنص صريح في التشريع الجديد، يقضي باستمرار العمل بها إلى المدى الذي لا تتعارض فيه مع نصوص التشريع

الجديد، وذلك إلى حين صدور التشريعات الفرعية الخاصة بالتشريع الجديد.

مثال:

نصت المادة (٧٤) من القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٦ بشأن السلطة القضائية في إمارة دبي على أنه:

«أ- يحل هذا القانون محل القوانين التالية:

١- قانون التفتيش القضائي رقم (٢) لسنة ١٩٩٢ وتعديلاته.

٢- قانون تشكيل المحاكم في إمارة دبي رقم (٣) لسنة ١٩٩٢ وتعديلاته.

٣- القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٢ بإنشاء المجلس القضائي وتعديلاته.

٤- القانون رقم (٨) لسنة ١٩٩٢ بشأن النيابة العامة وتعديلاته.

ب- يلغى أي نص في أي تشريع آخر إلى المدى الذي يتعارض فيه وأحكام هذا القانون.

ج- يستمر العمل بالتشريعات الصادرة تنفيذاً للقوانين المشار إليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، لحين إصدار التشريعات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.

د- يستمر العمل بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ بشأن رواتب ومخصصات أعضاء السلطة القضائية في إمارة دبي واللوائح الصادرة بموجبه، لحين صدور القرار المشار إليه في المادة (٣٤) من هذا القانون».

أثر الإلغاء على المراكز القانونيّة القائمة:

يترتب على قاعدة عدم رجعيّة القوانين، بأن المراكز القانونيّة التي نشأت في ظل التشريع القديم يطبق عليها التشريع الذي نشأت في ظلّه، ما لم ينص التشريع الجديد بشكل صريح على التأثير على هذه المراكز، لذلك يجب التنبّه عند صياغة التشريع الجديد إلى مراعاة عدم الإخلال بتلك المراكز القانونيّة، وفي حال ما إذا كان التشريع الجديد سيؤثر على هذه المراكز، فيجب عندها إيجاد حلول محددة وواضحة في التشريع الجديد، تعالج هذا الموضوع بحيادية وعدالة.

أثر الإلغاء على قاعدة هرمية التشريعات:

لا بد من أن يتنبه الصائغ عند قيامه بإدراج الأحكام الخاصة بالإلغاء موقع التشريع محل الصياغة بالنسبة إلى التشريعات الأخرى، وخاصة التي تعلوه في المرتبة في سلم الهرم التشريعي، بحيث لا يجوز له أن يضع نصاً من شأنه إلغاء تشريع أو نص تشريعي موجود في تشريع أعلى، وإلا عدّ ذلك

عيباً تشريعياً لا يرتب أي أثر، فالتشريع لا يُلغي إلّا تشريعاً مساوياً له في المرتبة أو أدنى منه.

٦- الأحكام المتعلقة بسريان التشريع ونشره في الجريدة الرسمية:

لا بد أن يتضمن التشريع عند صياغته، تحديد موعد بدء العمل بأحكامه، وتكمن أهمية هذا الحكم في أنه يحدد النطاق الزمني لسريان التشريع، وعادة ما يرتبط تحديد موعد بدء العمل بالتشريع مع الحكم المتعلق بوجوب نشره في الجريدة الرسمية، وذلك حتى يتحقق علم الكافة بأحكامه، وحتى يكون حجة عليهم وملزماً لهم، ويفوّت الفرصة على عدم الملتزمين به الدفع بجهلهم بأحكامه، وبخاصة عندما تكون أحكام التشريع تفرض أي نوع من الالتزامات على المخاطبين به، ولهذا يجب أن يصاغ الحكم المتعلق بتحديد موعد سريان التشريع بحكم نشره في الجريدة الرسمية في مادة واحدة.

المعايير التي تجب مراعاتها عند تحديد موعد بدء العمل بالتشريع:

أ- أن يكون موعد بدء العمل بالتشريع بعد نشره في الجريدة الرسمية.

ب- أن يكون موعد بدء العمل بالتشريع معقولاً، ليتمكّن المخاطبين به من التكييف وتعديل أوضاعهم، وضبط سلوكهم بما يتفق مع أحكامه، ليتجنبوا فرض الجزاءات التي يتضمنها عليهم.

ج- أن يتم تحديد بدء العمل بالتشريع بشكل واضح ودقيق، ويعتبر مرور شهر من تاريخ نشر التشريع في الجريدة الرسميّة مدة معقولة لسريان معظم أنواع التشريعات كقاعدة عامة، ولكن يجوز أن تكون هذه المدة أقل أو أكثر إذا استدعت الضرورة ذلك، ويعتمد تقدير هذه المدة على ظروف التشريع الخاصة.

د- تجنّب تحديد موعد سريان التشريع اعتباراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية قدر الإمكان.

هـ- تجنّب تحديد أكثر من موعد لتحديد سريان مواد التشريع، إلّا عند الضرورة القصوى، لأن ذلك سيؤدي إلى صعوبة في تطبيق التشريع.

مثال (١):

نصت المادة (١٤٠) من القانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٨ بشأن إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي على أنه:

«يُنشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به اعتباراً من الأول من يناير ٢٠١٩».

مثال (٢)

نصت المادة (٧٥) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن النظام المالي لحكومة دبي على أنه:

«يُنشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويُعمل به اعتباراً من أول الشهر الذي يلي تاريخ نشره في الجريدة الرسمية».

مثال (٣)

نصت المادة (٥٥) من القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١٧ بشأن تنظيم الوقف والهبة في إمارة دبي على أنه:

«يُنشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويُعمل به من تاريخ نشره».

مثال (٤)

نصت المادة (١٧) من القانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٨ بإنشاء مؤسسة وطني الإمارات على أنه:

«يُعمل بهذا القانون من تاريخ صدوره، ويُنشر في الجريدة الرسمية».

مثال (٥):

نصت المادة (١٢) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٠، في شأن نظام تصنيف المنشآت الخاضعة لقانون تنظيم علاقات العمل والضمانات المصرفيّة المقررة عليها، على أنه:

«يُنشر هذا القرار في الجريدة الرسميّة، وتطبّق أحكامه على النحو التالي:

١- بالنسبة لمنشآت قوارب صيد المواطنين بعد شهر من تاريخ نشره من في الجريدة الرسمية.
٢- بالنسبة لباقي المنشآت بعد ثلاثة أشهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية».

٧- توشيح التشريع بتوقيع السلطة المختصة بإصداره:

يقصد بتوشيح التشريع بتوقيع السلطة المختصة، موافقتها على إصداره، والأمر بوضعه موضع التنفيذ، فكل تشريع يجب أن ينتهي بتوقيع من قام بإصداره، الواردة صفته في ديباجة التشريع، وذلك بما تملكه هذه السلطة من صلاحيات بإصدار التشريعات المختلفة في إمارة دبي.

٨- مكان وتاريخ الإصدار:

يُدرج في نهاية كل تشريع المكان الذي تم التوقيع فيه على إصداره، وكذلك تاريخ هذا الإصدار بالتقويميّن الهجري والميلادي، على أن يكتب التاريخ الهجري قبل الميلادي، بحيث يكتب مكان الإصدار في سطر واحد يوضع على يمين الصفحة، ثم يليه سطر يتضمن تاريخ الإصدار بالتقويم الهجري ثم يليه سطر يتضمن تاريخ الإصدار بالتقويم الميلادي.

مثال:

محمد بن راشد آل مكتوم

حاكم دبي

صدر في دبي

بتاريخ: / /١٤٤٠هـ

الموافق: / /٢٠١٨م

القسم الخامس، (الملاحق)

يقصد بالملاحق ما يُرفق مع التشريع من الجداول والكشوفات والأدلة والرسومات والنماذج والخرائط والوثائق وغيرها من المرفقات الأخرى، التي يتم وضعها في الصفحات التي تلي في موقعها التوقيع ومكان وتاريخ الإصدار، ويعتبر استعمال الملاحق مسألة اختيارية، يتم اللجوء إليها بحسب الحاجة إليها، ولكن في حال إدراجها، فإنها لكي تعتبر جزءاً من البنية العامة للتشريع، تجب الإشارة إليها في متن التشريع.

تعتبر ملاحق التشريع من الأدوات الهامّة التي تساعد في فهم التشريع، والوقوف على التفاصيل التي تتضمنها، وهي بذلك تعد جزءاً من التشريع وتقرأ معه كوحدة واحدة، فهي تُغني عن إدراج التفصيلات الواردة فيها ضمن مواد التشريع، بشكل يختصر حجمه ويسهّل عملية الاطلاع على أحكامه.

أنواع الملاحق:

كما أسلفنا القول، فإن الملاحق التي ترفق بالتشريع أنواعها متعددة، ولعل من أكثر أنواع هذه

الملاحق استعمالاً ما يلي:

١- الجداول:

تتباين استعمالات الجداول من تشريع إلى آخر بحسب طبيعة كل تشريع، ومحتوى كل جدول، ومن المسائل التي يكثر فيها استعمال هذا النوع من الملاحق:

- فئات الوظائف والدرجات والرواتب، بالنسبة للتشريعات المنظمة للموارد البشرية.
- جداول تحديد الرخص والتصاريح والموافقات التي تصدرها الجهات الحكومية والخدمات التي تقدمها، والرسوم والأثمان والتعرفات وغيرها من البدلات والتأمينات المالية التي تستوفيها نظير ذلك، بالنسبة للتشريعات التي تتضمن فرض أي تكاليف مالية على المخاطبين بأحكامها.
- جداول تحديد المخالفات والجزاءات الواجب اتخاذها بحق مرتكبي تلك المخالفات، بما فيها الغرامات المالية.
- جداول تحديد المواصفات والاشتراطات والمتطلبات التي تجب مراعاتها عند القيام بأي من الأعمال والأنشطة التي تستلزم ذلك.

٢- النماذج:

ويتم استعمالها بحسب الحاجة إليها، فقد يحتاج تطبيق التشريع استخدام نماذج معينة لطلب أي خدمة من الجهات المنوط بها تقديمها، وذلك لضمان إدراج كافة البيانات والمعلومات المطلوبة للحصول على الخدمة بسهولة ويسر.

٣- الخرائط:

ويتم استعمالها عادة عندما يكون هناك نطاق جغرافي لتطبيق أحكام التشريع، كتحديد خرائط المناطق الحرة.

٤- الأدلة:

ويتم استعمالها عندما تكون هناك حاجة لإلزام المخاطبين بأحكام التشريع بمعايير وضوابط غالباً ما تكون ذات طابع فني، أو بإجراءات معينة، يتم تحديدها بموجب هذه الأدلة.

مثال (١):

نصت المادة (٦٧) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته، على أنه:

«يُبيّن جدول الدرجات والرواتب الملحق بهذا القانون الرواتب المقابلة لكل درجة».

مثال (٢):

نصت المادة (٢) من قرار المجلس التنفيذي رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ بشأن اعتماد الرسوم والغرامات الخاصة بدائرة التنمية الاقتصادية على أنه:

«تعتمد رسوم الخدمات المقدمة من الدائرة، المنصوص عليها في الجدول رقم (١) الملحق بهذا القرار».

كما نصت المادة (٣) من قرار المجلس التنفيذي ذاته على أنه:

«أ- مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها أي تشريع آخر، تعتمد الغرامات المالية للمخالفات المنصوص عليها في الجدول رقم (٢) الملحق بهذا القرار.....».

مثال (٣)

نصت المادة (٣) من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ بشأن واحة دبي للسيليكون على أنه:

«١- تنشأ بموجب هذا القانون:

أ- منطقة تسمى «واحة دبي للسيليكون» وتحدد الخريطة المرفقة بهذا القانون موقعها ومساحتها وحدودها.....».

مثال (٤)

نصت المادة (٢) من قرار المجلس التنفيذي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن إطار الكفاءات السلوكية والفنيّة لموظفي حكومة دبي على أنه:

«يعتمد بموجب هذا القرار كل من إطار الكفاءات السلوكية ودليل الكفاءات الملحقين، بما يتضمناه من أطر وقواعد وإجراءات».

ضوابط استعمال الملاحق:

هناك العديد من الضوابط التي تجب مراعاتها عند استخدام الملاحق في التشريع، ومن أهمها ما يلي:

١- أن تتم الإشارة أو الإحالة إلى الملحق بموجب متن التشريع.

٢- أن يتم ذكر عنوان الملحق بشكل واضح ودقيق في متن التشريع.

٣- في حال تعدد الملاحق، فيجب أن يحمل كل ملحق رقماً متسلسلاً يميزه عن الملاحق الأخرى.

معايير ترتيب أحكام التشريع

يجب على الصائغ عند قيامه بصياغة الأحكام الموضوعية الالتزام بمعايير محددة عند ترتيبه للمواد المتعلقة بهذه الأحكام، وذلك لضمان عرض هذه الأحكام بشكل منطقي ومتسلسل، يسهل معها فهم هذه الأحكام وتطبيقها بشكل سليم، وبالتالي تحقيق الهدف الأساسي من إصدار التشريع، ومن أهم المعايير الواجب على الصائغ الالتزام بها في هذا الشأن، ما يلي:

١- وضع المهام العامة، قبل المهام الخاصة.
٢- التدرّج في ترتيب فصول ومواد التشريع حسب أهميتها، الأهم ثم المهم.
٣- ترتيب المواد التي تتضمن أحكاماً تنظيمية قبل المواد التي تتضمن أحكاماً إجرائية، والأخيرة قبل المواد الضامنة للالتزام بالتشريع.
٤- ترتيب المواد التي تتضمن أحكاماً عامة، قبل المواد التي تتضمن أحكاماً خاصة.
٥- ترتيب المواد التي تتضمن أحكاماً أساسيّة، قبل المواد التي تتضمن أحكاماً استثنائيّة.
٦- التدرّج في ترتيب المواد حسب تسلسلها الزمني من حيث حدوثها في الواقع العملي.

ملحوظة:

من الجدير بالإشارة هنا، أن استخدام المعايير سالفة الذكر، لا ينحصر الالتزام بها في إطار ترتيب المواد ضمن فصول التشريع، في حال تم تقسيم التشريع إلى فصول، بل تستخدم كذلك عند ترتيب مواد التشريع في الفصل ذاته، وعند ترتيب الجمل القانونيّة في كل مادة.

- تقسيم الأحكام الموضوعية للتشريع:

ويقصد بترتيب الأحكام الموضوعية للتشريع، وضع المواد في مجموعات مترابطة، بحيث تشكّل كل مجموعة تقسيماً خاصاً بها، بحيث تقرأ محتويات مواد هذه المجموعة كوحدة واحدة ومترابطة، ويراعى عند تقسيم التشريع إلى مجموعات أن تحمل كل مجموعة عنواناً مختصراً يعبر عن مضمون الأحكام التي تشتمل عليها، وتتمثل فوائد هذا الترتيب فيما يلي:

١- الوصول إلى الحكم المراد البحث عنه بسهولة ويسر.
٢- الإشارة إلى المادة التي يحويها الحكم المراد بشكل دقيق وواضح.

- قواعد تصنيف وترتيب مواد التشريع:

تتمثل قواعد تصنيف وترتيب مواد التشريع، بما يلي:

أ- مراعاة المستوى المعقول للتصنيف:

يفضّل تصنيف وترتيب مواد التشريع ضمن مستوى تقسيم معقول، ويكون ذلك بالنظر إلى حجم التشريع والأحكام التي تتضمنها كل مادة، واختلاف طبيعة الأحكام، وبشكل عام تكون مستويات التصنيف وبالتالي ترتيب المواد داخل كل تصنيف على النحو التالي:

- الأبواب، والتي تتكوّن من عدد من الفصول.
- الفصول، والتي تتكوّن من عدد من المواد.
- المواد، والتي تتكوّن من فقرات وبنود.

وفيما يلي تفصيل لكل مستوى:

١- الأبواب:

تمثّل الأبواب عادة أكبر أجزاء التشريع، ويتم استخدام هذا التقسيم إذا كان التشريع يتضمن أكثر من مجموعة من المواد، بحيث يعبر عن كل مجموعة بفصل، ويتم ترقيم الأبواب بالتتابع عن طريق استخدام الترتيب التالي (الباب الأول، الباب الثاني، الباب الثالث، وهكذا)، على أن يحمل كل باب عنواناً يعكس جوهر عناوين الفصول الذي يتكوّن منها، ويهدف تقسيم المشروع إلى أبواب إلى جعل مشروع القانون أسهل من حيث قراءته واستخدامه.

٢- الفصول:

الفصول إما أن تكون متفرعة من الأبواب، أو أن تكون تصنيفاً مستقلاً بذاته في حال عدم احتواء التشريع على أبواب، وعادة ما يتم استخدام تقسيم الفصول بالنسبة للتشريعات التي تتضمن مجموعات مختلفة في أحكامها، وفي جميع الأحوال يجب أن يتم ترقيم فصول التشريع بالتتابع، ويكون ذلك على صورتين:

الصورة الأولى، في حال احتواء التشريع على أبواب (الباب الأول/ الفصل الأول، الفصل الثاني الفصل الثالث، الباب الثاني، الفصل الأول، الفصل الثاني، الفصل الثالث، وهكذا).

الصورة الثانية، في حال عدم احتواء التشريع على أبواب، (الفصل الأول، الفصل الثاني، الفصل الثالث، الفصل الرابع، الفصل الخامس، وهكذا حتى نهاية التشريع).

وفي كلا الصورتين لا بد أن يحمل كل فصل عنواناً يعكس جوهر المواد التي يشتمل عليها.

٣- **المواد:**

يستخدم لفظ المادة لتمييز وحدة البناء الأساسيّة للتشريع، ويتم تقسيم المادة إلى فقرات وبنود، ويجب ألّا تحتوي المادة على أكثر من حكم واحد، وهي السمة الجوهريّة التي تتسم بها وتقوم عليها المادة بوصفها وحدة البناء الأساسيّة للتشريع، وأن تتم عنونة كل مادة بما يدل على الحكم الوارد فيها بشكل مختصر.

ب- معايير عنونة وترقيم أقسام التشريع:

يجب أن يراعى عند عنونة وترقيم أقسام التشريع ما يلي:

١- يجب أن يحمل كل تصنيف عنواناً يعكس جوهر الأحكام أو الموضوع الرئيس الذي يتضمنه، بشكل وصفيّ.

٢- يرقّم كل باب وفصل ومادة بالتسلسل بالنسبة لغيره من التقسيمات الأخرى في التشريع، ويعبّر عن كل مستوى الإشارة إليه بالحروف بالنسبة للأبواب والفصول (الباب الأول - الفصل الأول) والمواد بالأرقام (المادة (١) وهكذا).

٣- يكتب نوع القسم وترتيبه ورقمه وسط الصفحة بالخط المستخدم في كتابة التشريع، ولكن بحجم أكبر ولون أغمق.

ج- ترقيم المواد وتجزئتها:

يتم ترقيم مواد التشريع منذ المادة الأولى وحتى الأخيرة بأرقام متسلسلة، ويعبّر عن رقم كل مادة بعدد يكتب بين قوسين ويوضع على يسار كلمة (المادة)، وتوضع كلمة (المادة) ورقمها في وسط الصفحة، وبخط غامق.

لإيصال الفكرة الأساسيّة التي تتضمنها المادة بوضوح، فإنه يمكن للصائغ تجزئة المادة إلى فقرات وتجزئة الفقرات إلى بنود، على أن ترتبط هذه الفقرات والبنود بعضها بعضاً لغويّاً وموضوعيّاً، بحيث تشكل في مجموعها فكرة واحدة متكاملة.

ويتم ترقيم الفقرات والبنود على النحو التالي:

- **الفقرات:** ويتم ترتيبها باستخدام الحروف الأبجدية وبشكل متسلسل (أ ب ج د هـ و ز ح ط ي ك ل م ن س ع ف ص ق ر ش ت ث خ ذ ض ظ غ)، على أن يلي كل حرف وضع شرطة (-)، وأن يكون موقع بداية الفقرة إلى الداخل قليلاً عن موقع بداية المادة.

- **البنود:** ويتم ترتيبها باستخدام الأرقام المتسلسلة، على أن يلي كل رقم وضع شرطة (-)، على أن يكون موقع بداية البند إلى الداخل قليلاً عن موقع بداية الفقرة.

ضوابط صياغة التشريعات الفرعية

يجب على الصائغ، عند صياغة التشريعات الفرعية، مراعاة العديد من الأصول والضوابط الموضوعية والشكلية، لأن صياغة هذا النوع من التشريعات لا يقل أهمية عن التشريعات الأساسية، ويقصد بهذا النوع من التشريعات، أنها التشريعات التي تتناول الأحكام التفصيلية للأحكام الكلية التي تتضمنها التشريعات الأساسية، والتي من شأنها وضع التشريعات الأخيرة موضع التنفيذ والتطبيق، بشكل يحقق الغايات المرجوّة منها، ومن قبيل هذه التشريعات القرارات اللائحية التنفيذية.

يتماثل التشريع الفرعي مع التشريع الأساسي في أنه يتضمن قواعد قانونيّة عامة ومجردة، وملزمة، ويتميز عنه بأنه لا يأتي بأحكام مختلفة عن الأحكام التي يتضمنها التشريع الأساسي، بل يأتي بقواعد تفصيليّة توضح كيفيّة تنفيذ القواعد الكلية التي يتضمنها التشريع الأساسي، باعتبار أنه يتناول معالجة مسائل تفصيلية دقيقة ومتخصصة ومتغيّرة، لذلك فإنه لا بد من التركيز على العديد من الجوانب التي تمر بها مراحل إعداد هذا النوع من التشريعات، بدءاً من إعداد مادته الفنيّة، وحتى وضعها في قالب تشريعي، وعادة ما تقوم الجهة المنفذة بإعداد هذا النوع من التشريعات، وكقاعدة عامة يعتبر سمو رئيس المجلس التنفيذي هو السلطة المختصة بإصدار هذا النوع من التشريعات، ما لم يتضمن التشريع الأساسي إناطة هذا الاختصاص بمسؤول الجهة الحكومية.

هناك العديد من الأسس والضوابط التي تجب مراعاتها عند إعداد التشريع الفرعي، ومن أهمها:

١- توافق التشريع الفرعي مع التشريع الأساسي من الناحية القانونية:

على الصائغ قبل قيامه بصياغة التشريع الفرعي التأكد من توافق مادته الفنيّة مع التشريع الأساسي، وعدم تعارضها مع أحكامه، وفي حال اكتشاف أي تعارض، فإنه يجب عليه تنبيه الجهة الطالبة للتشريع الفرعي لهذه المسائل والتشاور معها بشأنها، فمن الضروري أن ينسجم التشريع الفرعي مع التشريع الأساسي من النواحي القانونيّة، وإلّا سيكون التشريع الفرعي عرضةً للطعن عليه بعدم مشروعيته أمام المحاكم المختصة، ومن أهم المسائل التي تجب مراعاتها في هذا الشأن، ما يلي:

أ- عدم وجود أي تعارض مع التشريع الأساسي، فلا يجوز تضمين التشريع الفرعي، محل الصياغة، ما يعارض أي حكم وارد في التشريع الأساسي.

ب- الانسجام مع التشريع الأساسي، فنصوص التشريع الفرعي، محل الصياغة، تعتبر مكمّلة لنصوص التشريع الأساسي، ولهذا يجب أن تنسجم المصطلحات الواردة في التشريع الفرعي مع المصطلحات الواردة في التشريع الأساسي.

ج- أن يتوافق التشريع الفرعي مع ما ورد في مادة تخويل الصلاحيات التشريعيّة المشار إليها في التشريع الأساسي، وذلك من ناحية الجهة المخولة إصدار التشريع الفرعي، وكذلك من ناحية المسائل التي تم تخويل الصلاحيات التشريعيّة فيها، فلا يجوز وضع تشريع فرعي، في مسائل لم يحل التشريع الأساسي إلى التشريع الفرعي بيانها وتحديدها.

د- يجب أن يتضمن التشريع الأساسي قواعد قانونيّة رئيسيّة، في حين أن التشريع الفرعي يتضمن قواعد قانونيّة تفصيليّة للقواعد الرئيسيّة التي يتضمنها التشريع الأساسي، وبالتالي لا يجوز أن يتضمن التشريع الفرعي قواعد تتجاوز حدود القواعد الرئيسية للقانون الأساسي، كأن يأتي بقواعد تعدّل قواعد التشريع الأساسي أو تلغيها أو توقف تنفيذها أو تعطلها، ولا يكفي، عند صياغة التشريع الفرعي، الاطلاع على المواد المتعلقة فقط بمضمون التشريع الفرعي، بل يجب قراءة جميع مواد التشريع الأساسي، لضمان عدم تعارض أحكام التشريع الفرعي مع أي مادة في التشريع الأساسي.

هـ- البحث في مدى توافق التشريع الفرعي، محل الصياغة، مع التشريعات الأساسية أو الفرعية ذات العلاقة، بحيث يتم البحث حول ما إذا كان هناك نص قائم يعالج بشكل كامل أو جزئي، مباشر أو غير مباشر، أي من موضوعات التشريع الفرعي، وذلك بهدف عدم وجود تكرار أو تعارض في الأحكام، ووجود تكامل في البناء التشريعي القائم.

و- البحث في مدى تأثير التشريع الفرعي على التشريعات السابقة التي تتناول الموضوع ذاته، وذلك لإلغاء التشريعات السابقة التي تنظّم الموضوع ذاته، ومراعاة المراكز القانونيّة والأوضاع القائمة.

٢- انسجام عنوان التشريع الفرعي مع عنوان التشريع الأساسي:

يجب أن يحمل التشريع الفرعي عنوانًا يميّزه عن باقي التشريعات ويعكس محتواه، وفي هذا الشأن، تجب مراعاة ما يلي:

أ- لفظ يدل على نوعه وموضوعه ورقمه والسنة التي صدر بها.

ب- إدراج عنوان التشريع الأساسي الذي تم الاستناد إليه ورقمه والسنة التي صدر بها.

مثال:

«قرار المجلس التنفيذي رقم (٥) لسنة ٢٠١٤
بإصدار اللائحة التنفيذية
للقانون رقم (٤) لسنة ٢٠١١ بشأن مؤسسة محمد بن راشد للإسكان»

٣- انسجام ديباجة التشريع الفرعي مع ديباجة التشريع الأساسي:

يجب أن ترتبط ديباجة التشريع الفرعي ارتباطا وثيقاً بالتشريع الأساسي، على اعتبار أن التشريع الأساسي يحتوي على السند القانوني لوضع وإصدار التشريع الفرعي، كما أن الديباجة تعطي مؤشرا أولياً على مدى شرعية التشريع قبل الدخول في مضمونه.

٤- انسجام مصطلحات التشريع الفرعي مع مصطلحات التشريع الأساسي:

يجب أن تستعمل في التشريع الفرعي المصطلحات والكلمات المستعملة في التشريع الأساسي للدلالة على المعنى ذاته، وذلك بهدف تحقيق ما يلي:

أ- تسهيل الربط بين المواد في كلا التشريعين.

ب- توحيد تفسير التشريعين الأساسي والفرعي، فاختلاف المصطلحات قد يؤدي إلى اختلاف المعنى المقصود، وبالتالي اختلاف التفسير.

فالأصل أنه لا داعي لتكرار تعريف المصطلحات التي وردت في مادة التعريفات في القانون الأساسي، إذ من المفروض أن المصطلحات في كلا التشريعين تعرّف بالمعنى ذاته، إلّا أنه قد توجد حالات استثنائيّة تحتاج أن يتم فيها إلى إعادة تكرار التعريفات الواردة في التشريع الأساسي، وإضافة تعريفات جديدة في التشريع الفرعي.

ضوابط صياغة التشريعات المعدّلة

عند صياغة التشريعات المعدّلة للتشريعات الأصلية، فإنه يجب على الصائغ مراعاة أصول الصياغة التشريعيّة بخصوص تلك التشريعات، حيث إن لهذا النوع من الصياغة أصول تختلف عن صياغة التشريعات الأصلية، يتوجب مراعاتها من حيث الشكل والمضمون.

يتم وضع التشريع المعدّل كقاعدة عامة من قبل السلطة ذاتها التي أصدرت التشريع الأصلي، ما لم يتضمن التشريع الأصلي منح صلاحية إجراء التعديل على أحكامه من قبل سلطة أخرى.

والهدف من إصدار التشريعات المعدلة مواجهة الأوضاع الجديدة المتغيّرة في المجتمع، ومعالجة الإشكاليات التي أثارها التشريع الأصلي عند تطبيق أحكامه، وكذلك معالجة أي نقص أو قصور في أحكامه، وهذا النوع من التشريعات، يعتبر إحدى المميزات التي تتمتع بها التشريعات، من حيث قابليتها للتعديل والتبديل كلما ظهرت حاجة لذلك، وبالتالي فإنها تمكّن التشريع من الاستجابة لحاجات المجتمع والظروف والمستجدات.

صور تعديل التشريع:

تتمثل صور تعديل التشريع فيما يلي:

أ- **الإلغاء**، وتتحقق هذه الصورة بأن يقوم المشرّع بإلغاء مادة أو أكثر في تشريع سارٍ، على نحو يتم فيه الاستغناء عن هذه المواد وعدم إحلال أحكام أخرى تحل محلها.

مثال:

«مرسوم رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٨
بإلغاء المرسوم رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧
بتشكيل لجنة قضائية خاصة للفصل في المنازعات العقارية في إمارة دبي»

ب- **الاستبدال**، وتتحقق هذه الصورة بأن يقوم المشرّع بالاستغناء عن مواد موجودة في تشريع سارٍ، والاستعاضة عنها بنصوص أخرى، تحل محلها.

مثال:

نصت المادة (١) من القانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٨ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٦ بشأن تنظيم الصناعة الأمنية في إمارة دبي على أنه:

«يُستبدل بنص المادة (٢١) من القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٦ المشار إليه، النص التالي:

المادة (٢١)

.....»

ج- **الإضافة**، وتتحقق هذه الصورة بأن يقوم المشرع بإضافة أحكام جديدة إلى التشريع الساري، أي إضافة مواد جديدة إضافية إلى مواد التشريع الأصلي.

مثال:

نصت المادة (١) من القانون رقم (..) لسنة ..... بشأن ..... على أنه:

«يُضاف إلى القانون الأصلي المواد التالية:

المادة (٢) مكرر

المادة (٧) مكرر

المادة (١٧) مكرر».

د- **الاستبدال بكلمات وعبارات**، وتتحقق هذه الصورة بأن يقوم المشرّع باستبدال كلمة أو عبارة أو مسمى وارد في التشريع الأصلي بكلمات أو عبارات أو مسميات أخرى.

مثال:

نصت المادة (١) من القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٧ بشأن تعديل مسمى «اللجنة العليا لحماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في إمارة دبي» على أنه:

«يُعدّل مُسمّى «اللجنة العليا لحماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في إمارة دبي» ليُصبح «اللجنة العليا لحماية حقوق أصحاب الهمَم في إمارة دبي»، وذلك أينما ورد في القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ وقرار المجلس التنفيذي رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ المُشار إليهما، وفي أي تشريع محلّي آخر معمول به في إمارة دبي».

حدود اللجوء إلى التشريعات المعدلة:

إن الحاجة إلى تطوير وتحديث وملاءمة التشريعات السارية مع الظروف الجديدة والمتغيرة، تبرز ضرورة اللجوء إلى التشريعات المعدّلة، إلّا أن اللجوء إلى التشريعات المعدّلة له حدود، فهو يجب أن يتم من خلال دراسة حجم التعديلات اللازم إجراؤها على التشريع الأصلي، وعدد التشريعات المعدّلة التي سبق وأن صدرت بشأن هذا التشريع، لذلك فإنه لا بد من أخذ هذه الأمور بعين الاعتبار عند إجراء التعديل، وذلك على النحو التالي:

أ- حجم التعديلات (تعديل معظم مواد التشريع):

إذا كان تطوير وتحديث التشريع الساري مع الظروف الجديدة والمتغيرة، يستلزم إحداث تعديل على معظم مواده، بمعنى أن يطال التعديل بعض مواده، فيكون التعديل هنا مقبولاً، أما إذا كان التعديل سيطال معظم مواد التشريع، فيكون من الأفضل في هذه الحالة إلغاء التشريع بالكامل وإحلال تشريع آخر محله، لأن الإلغاء في مثل هذه الحالة يكون ذا فائدة أكبر من مجرد التعديل، لا سيما وأنه سيسهّل على المخاطبين بأحكامه التعرف على المواد المعّدلة دون حاجة اللجوء إلى المواد التي لم يتم تعديلها في التشريع الأصلي.

ب- تعدد التشريعات المعدّلة:

إذا لم تكن عدد التعديلات التي تمت على التشريع الأصلي كبيرة، فإنه لا ضير هنا من تعديل هذا التشريع، أما إذا كان هذا التشريع قد تم تعديله بموجب تشريعات معدّلة متعددة في أوقات مختلفة، فليس من المعقول أن يضاف إلى هذه التعديلات تشريعات معدّلة أخرى، إذا ستتراكم هذه التشريعات وتتشابك، وبالتالي تزداد احتمالات الخطأ في تطبيق أحكامه، وهنا ينصح بإلغاء التشريع الأصلي وتعديلاته، وإحلال تشريع جديد محله يتم فيه دمج كافة التعديلات.

كيفية تحديد مسمى التشريع المعدِّل:

يراعى عند تحديد مسمى التشريع المعدِّل ما يلي:

١- إيراد لفظ يدل على مستوى التشريع المعدّل، على ألا يقل هذا المستوى عن مستوى التشريع الأصلي.

٢- رقم متسلسل يدل على رقم التشريع المعدّل بالنسبة إلى التشريعات التي صدرت من ذات المستوى، في السنة الميلاديّة الواحدة.

٣- تحديد السنة الميلاديّة التي سيصدر فيها التشريع المعدّل.

٤- إيراد لفظ يدل على أنه تشريع (معدل).

٥- عنوان التشريع الأصلي بما في ذلك رقمه وسنة إصداره.

مثال:

«قانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٧
بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٩
بشأن مجلس دبي الرياضي»

نطاق التعديل في المادة المعدلة:

يجوز أن تشمل المادة التي يتم بموجبها التعديل، تعديل مادة واحدة أو عدة مواد في التشريع الأصلي، وذلك في حال كان التعديل يتعلق باستبدال مادة أو عدة مواد والاستعاضة عنها بمادة أو مواد أخرى.

إذا كان التعديل يتعلق بكلمات أو عبارات معيّنة، فيلزم مراعاة ما يلي:

١- إذا كان التعديل يتعلق بحذف عدد من الكلمات واستبدالها بأخرى في مادة واحدة، ففي هذه الحالة تحدد الكلمة والعبارة المراد تعديلها أو حذفها، ونرى أنه من الأفضل استبدال هذه المادة بمادة جديدة تحلّ محلّها.

٢- إذا كان التعديل يتعلق بحذف كلمة أو كلمات تكرر استعمالها في أكثر من مادة في التشريع الأساسي فتجوز الإشارة العامة إلى تعديلها مع التوضيح أن التعديل سيشملها أينما وردت هذه الكلمة أو العبارة في مواد التشريع.

أثر التعديل على ترقيم مواد التشريع الأصلي:

وفي هذا الشأن، يجب التفرقة هنا بين حالتين:

الحالة الأولى، ألا يضيف التشريع مواد إضافية إلى مواد التشريع الأصلي:

القاعدة العامة في هذا الخصوص، تقضي بأنه إذا تعلق التعديل بمحتويات أبواب أو فصول أو مواد أو فقرات أو بنود مرقمة في التشريع الأصلي، فيجب الالتزام هنا بنفس ترقيم محتويات التشريع الأصلي دون تعديل أو تبديل سواء استخدم في هذا الترقيم الحروف أو الأرقام، لأن إعادة الترقيم بموجب التشريع المعدّل قد تسبب مشاكل عديدة من الناحية العملية، خاصة في مجال تفسير الإحالات التي تمت في التشريع نفسه أو من تشريعات أخرى إلى التشريع محل التعديل وفق ترقيمه الأساسي.

الحالة الثانية، أن يضيف التشريع المعدّل مواد إضافية إلى التشريع الأصلي:

عند التعديل بالإضافة، فهذا النوع من التعديل يوجد محتويات جديدة لم تكن موجودة في التشريع الأصلي، ومن الضرورة بمكان هنا إيجاد ترقيم للمواد الجديدة يتناسب مع التشريع الأصلي، على أساس أن التشريع الأصلي والتشريع المعدل سيقرآن معاً كوحدة واحدة، ويفسّران على

هذا الأساس، ولذلك فإن موقع الفصول والمواد يبقى كما هو في التشريع الأصلي، 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 هذه الإضافات، فهذه الطريقة لا تغيّر في ترقيم المحتويات الأصلية التي وردت قبل وبعد الإضافات وتتميز عنها في الوقت ذاته.

مثال (١):

عند إضافة فصلين بين الفصل الأول والثاني من القانون الأصلي، يتم ترقيم الفصلين المضافين، على النحو التالي:

- الفصل الأول.
- الفصل الأول (مكرر ١).
- الفصل الأول (مكرر ٢).
- الفصل الثاني.

مثال (٢):

عند إضافة مادتين بين المادة (١٠) والمادة (١١) من القانون الأصلي، يتم ترقيم المادتين المضافتين، على النحو التالي:

- المادة (١٠).
- المادة (١٠) (مكررة ١).
- المادة (١٠) (مكررة ٢).
- المادة (١١).

مثال (٣):

١- عند إضافة فقرتين بين الفقرة (أ) والفقرة (ب) من المادة (٧) من القانون الأصلي، فإنه ينصح هنا باستبدال هذه المادة بمادة أخرى، ويراعى في المادة الجديدة إدراج الفقرتين الجديدتين إليها، وفي حال وجود مادة في التشريع الأصلي تحيل إلى أي من فقرات المادة التي تمت إضافة الفقرتين إليها فهنا تجب المحافظة على ترتيب هذه الفقرة، وفي حال تعذر ذلك، فإنه يتم ترقيم الفقرتين المطلوب إضافتهما على النحو التالي:

المادة (٧)

أ-

أ- (مكرر ١)

أ- (مكرر ٢)

ب-

ضوابط صياغة الأحكام الجزائيّة

المقصود بصياغة الأحكام الجزائية:

يقصد بصياغة الأحكام الجزائية لأغراض هذا الدليل، القواعد والضوابط التي تجب مراعاتها عند تجريم الأفعال التي تعتبر مخالفة للتشريعات المحلية في الإمارة، من غير الجرائم المنصوص عليها في التشريعات الجزائية الاتحادية، بما فيها قانون العقوبات، وذلك في معرض إعداد وصياغة التشريعات التي تتناول موضوعات منظّمة لمسائل حياتية متنوعة وغير متخصصة في تحديد الجرائم والجزاءات.

أهمية الأحكام الجزائية:

إن من أهم الخصائص التي تتميز بها القاعدة القانونية التي هي محل التشريع، أنها قاعدة ملزمة، لذلك فإنه من الأهمية بمكان أن يتضمن التشريع تحديد الأفعال التي يجب على المخاطبين به القيام بها أو الامتناع عن إتيانها، وتحديد الجزاء المترتب على أي منهم في حال ثبوت عدم التزامه بذلك، فالجزاء في التشريع يعتبر أمراً لازماً لضمان احترام المخاطبين به لأحكامه، من خلال حماية المصلحة العليا التي وجد التشريع لأجلها، فلذلك تعتبر الأحكام الجزائية من أهم الأحكام التي يجب أن يتضمنها التشريع، لتحقيق الأهداف والغايات والأغراض التي توخاها المشرع من إصداره.

ضوابط صياغة الأحكام الجزائية:

يجب على الصائغ عند قيامه بصياغة الأحكام الجزائية مراعاة ما يلي:

١- **القواعد العامة الموضوعية والإجرائية المنصوص عليها في التشريعات الجزائية:**
القاعدة العامة التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند صياغة الأحكام الجزائية، عدم فصل هذه الأحكام عن الأحكام الموضوعية والإجرائية المنصوص عليها في التشريعات الجزائية العامة، مثل قانون العقوبات، وقانون الإجراءات الجزائية وقانون الإثبات، فعلى الرغم من استقلال الأحكام الخاصة بالجزاءات في بنائها المادي عن البناء المادي لقانون العقوبات العام، إلّا أنها تشكل جزءاً منه، وتخضع لتفسير متشدد يكون في حالة الشك لمصلحة المتهم. فإذا وجد الصائغ أن الأفعال التي تستحق التجريم والجزاء في التشريع، محل الصياغة،

منصوص عليها في قانون العقوبات العام، فلا يُنصح في هذه الحالة بصياغة أحكام مغايرة لما هو منصوص عليه في قانون العقوبات، متى كانت أحكام هذا القانون كافية لاحتوائها، كجرائم التزوير مثلاً، كما أنه لا يوجد أي مبرر لتكرار الجزاء المنصوص عليه في ذلك القانون، فانتهاك الفعل المفروض في التشريع ستطبق عليه القواعد العامة في قانون العقوبات العام، وكذلك الحال بالنسبة للقواعد الإجرائية وكذلك أي مسألة تتعلق بإثبات تلك الجرائم، وإلا فإن التشريع المحلي سيشوبه عيب مخالفة التشريع الاتحادي، وبالتالي تعطيل أحكامه.

٢- النظام القانوني السائد عند صياغة الأحكام الجزائية الجديدة:

إذا تبين للصائغ أن قانون العقوبات العام لا يجرّم أفعالاً معينة، يرى أنه من الأنسب للتشريع، محل الصياغة، تجريمها، فيجوز له بعد التشاور مع الجهة طالبة التشريع، تجريم هذه الأفعال وترتيب الجزاء المناسب في حال ثبوت ارتكابها، على أن يتنبه عند صياغته لهذه الأحكام مراعاة النظام القانوني السائد، سواء من حيث تصنيف الجريمة بالنسبة لتصنيفات الجرائم المعمول بها في قانون العقوبات العام (جناية، جنحة، مخالفة)، أو من حيث طبيعة ونوع الجزاءات المنصوص عليها في ذلك القانون.

٣- توحيد الجزاءات بالنسبة للجرائم المتشابهة في التشريعات السارية:

يجب أن يكون هنالك انسجام بين الجزاءات التي يمكن فرضها على الجرائم المتشابهة في التشريعات السارية، خاصة فيما يتعلق بمقدار العقوبة، وذلك تحقيقاً للعدالة الاجتماعيّة، فعلى الرغم من أن تحديد الجزاء يكون من قبل الجهة طالبة التشريع، إلّا أن الصائغ يمكن أن يقدم توصيته لهذه الجهة، في حال كان الجزاء الذي تريد ترتيبه على جريمة معيّنة، غير منسجم مع الجزاء المقرر لجريمة مشابهة لها في تشريع آخر. حيث أنه لا يعقل أن تكون الغرامة المقررة على ارتكاب مخالفة عرقلة عمل موظفي الجهة الحكومية المعنيّة بتطبيق تشريع ما (١٠٠٠) ألف درهم، وفي تشريع آخر وعن المخالفة ذاتها (١٠٠٠٠) عشرة آلاف درهم.

٤- تناسب الجزاء مع جسامة الجريمة:

إن القاعدة الأخلاقية في الأحكام الجزائية تتطلب من الصائغ أن يحدد العقوبة حسب خطورة الجرم المرتكب، ويتطلب ذلك تطبيق أشد العقوبات للجرائم الأشد خطورة، فعلى سبيل المثال، يعتبر اختلاس المال العام جريمة خطيرة، ولكن القتل العمد يعدّ جريمة أخطر،

لذلك فإنه يجب على الصائغ التنبّه لهذه المسألة، والتشاور حولها بدقة مع الجهة الطالبة للتشريع والجهات المعنيّة.

ومن المسائل وثيقة الصلة في الدلالة على خطورة الجريمة، مسألة التناسب بين مدة الحبس ومقدار الغرامة، إذا كان الجزاء المترتب على الفعل المرتكب الحبس أو الغرامة، وذلك حتى لا يؤدي الفرق بين العقوبتين لالتباس القاضي في مدى خطورة الجريمة، فالغرامة المرتفعة تعتبر مؤشراً على خطورة الجريمة، وبالتالي يجب أن تعكس مدة الحبس المؤشر ذاته.

٥- تحديد الجزاء بما يتناسب مع طبيعة مرتكب الجريمة:

إن طبيعة الشخص الذي سيوقع عليه الجزاء، يعتبر مسألة في غاية الأهمية في تحديد نوع الجزاء التي يمكن فرضه عليه، فلا مجال لترتيب عقوبة الحبس، مثلاً، على الشخصيّة المعنوية لأنه يستحيل تنفيذ جزاء الحبس عليها، وبالتالي على الصائغ التنبه لهذه المسألة، والتشاور مع الجهة الطالبة للتشريع، حول الجزاء المناسب لطبيعة الشخص الذي سيوقع عليه الجزاء، خاصة من ناحية تطبيقه في الواقع العملي.

٦- أن تتضمن الأحكام الجزائية صيغ واضحة للتعبير عن الحكم الجزائي:

لا بد عند صياغة الحكم الجزائي استخدام صيغ واضحة ودقيقة حول المقصود به بشكل لا يدع أي مجال للشك في فهم دلالاته، وهنا لا بد من مراعاة العديد من العناصر عند صياغة الحكم الجزائي، لتتحقق في هذه الصياغة تطبيق المبدأ الدستوري الذي يقضي بأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وهذه العناصر هي:

أ- توصيف السلوك المحظور بشكل دقيق، وذلك من خلال بيان الأفعال التي يحظر على الشخص القيام بها، ويتحقق ذلك إما بأن يحظر التشريع القيام بفعل ما، فيكون القيام بالفعل هو السلوك المحظور، أو أن يفرض التشريع على الشخص القيام بفعل معيّن، فيكون الامتناع عن القيام بهذا الفعل هو السلوك المحظور.

ب- النص صراحة على أن القيام بالسلوك المحظور يستوجب العقوبة، ويتحقق ذلك باختيار تعبير مناسب وصريح، يدل على أن ارتكاب السلوك المحظور يشكّل جرماً يعاقب عليه مرتكبه، لا أن يترك تقدير ذلك لمن يطبق التشريع، فلا بد من استعمال مصطلحات معيّنة للدلالة على أن ارتكاب الفعل المحظور يستوجب العقوبة، مثل استعمال كلمة «يعاقب».

ج- تحديد الجزاء المترتب على ارتكاب الفعل المحظور، ويتحقق ذلك بأن يتضمن التشريع

تحديد الجزاء التي يتم فرضه على مرتكب الفعل المحظور، بشكل واضح (كالحبس، أو الغرامة، أو المصادرة أو وقف الترخيص أو إلغاء الرخصة).

د- ترتيب كتابة عقوبتي الحبس والغرامة، فإذا كان نص الحكم الجزائي يشير إلى عقوبتي الحبس والغرامة، فيلزم كتابة هاتين العقوبتين وفق ترتيب ثابت ويفضّل كتابة عقوبة الحبس قبل عقوبة الغرامة، وفي هذا الخصوص، يلزم استعمال أسلوب واضح وثابت في أسلوب التعبير للدلالة على مجال التخيير والجمع بين عقوبتي الحبس والعقوبة، ويفضّل أن تكتب الجملة بأسلوب يدلّ على التخيير بين العقوبتين أولاً، ثم التخيّير للجمع بينهما.

مثال:

نصت المادة (١٠) من القانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٣، بإنشاء المحميات الطبيعية في إمارة دبي، على أنه:

«مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها أي قانون آخر، يُعاقب كل من يُخالف أحكام هذا القانون أو القرارات الصادرة بمقتضاه بالحبس أو الغرامة التي لا تزيد على (٥٠٠,٠٠٠ درهم) خمسمائة ألف درهم أو بكلتا هاتين العقوبتين...».

كما يجب أن يراعى عندما تشكل مخالفة أحكام التشريع، جريمة تستمر في كل يوم تتم فيه المخالفة، فيلزم النص بوضوح فيما إذا كانت الغرامة المفروضة بسبب ارتكاب هذه المخالفة تُستحق عن كل يوم تستمر فيه المخالفة أو عن ارتكابها لمرة واحدة فقط.

مثال:

«يستوفى من المنشأة في حال استمرار مزاولتها النشاط بعد انتهاء مدة الترخيص غرامة مقدارها (٥٠٠) خمسمئة درهم عن كل يوم تتأخر فيه عن تجديد ترخيصها، على ألا يزيد مقدار الغرامة على (٢٠,٠٠٠) عشرين ألف درهم».

ويراعى عند وجود تدابير أخرى يتم فرضها على المنشأة المخالفة بالإضافة إلى العقوبة الأصلية (كالغرامة) أن ينص على ذلك صراحة، وذلك من خلال إيراد نص يقضي صراحة بفرض هذه التدابير، كوقف المنشأة عن مزاولة نشاطها لفترة محددة، أو الغاء ترخيصها.

مثال:

نصت المادة (٣) من قرار المجلس التنفيذي رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ بشأن اعتماد الرسوم والغرامات الخاصة بدائرة التنمية الاقتصادية على أنه:

«أ- مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها أي تشريع آخر، تعتمد الغرامات المالية

للمخالفات المنصوص عليها في الجدول رقم (٢) الملحق بهذا القرار.

ب- تضاعف قيمة الغرامة المنصوص عليها في الجدول المشار إليه في الفقرة (أ) من هذه المادة، في حال تكرار ارتكاب المخالفة ذاتها خلال سنة واحدة من ارتكاب المخالفة السابقة لها، وبما لا يزيد على (١٠٠,٠٠٠) مئة ألف درهم.

ج- بالإضافة إلى عقوبة الغرامة المقررة بموجب هذه المادة، يجوز للدائرة اتخاذ واحد أو أكثر من التدابير التالية بحق المنشأة المخالفة:

١- إغلاق المنشأة لمدة لا تزيد على ستة أشهر.

٢- حجز البضائع التي يتم ضبطها.

٣- إلغاء الرخصة التجارية أو المهنية».

٧- إيراد عبارة تدل على وجود النيّة عند ارتكاب الفعل المحظور:

عند صياغة الأحكام الجزائية يجب على الصائغ أن يثير التساؤلات التالية:

- هل يعتبر مرتكب الفعل المحظور مسؤولاً عن فعله بمجرد توفر الركن المادي؟ ودون أن يتطلّب ذلك وجود النيّة الجرمية لكي تنتج الواقعة غير المشروعة آثارها القانونيّة.
- أم هل يتطلّب توفر عناصر الركن المعنوي للفعل المحظور «النية الجرمية»؟ حتى يكون مرتكب الفعل مسؤولاً عنه.

إن الإجابة على هذين التساؤلين تكون من خلال التشاور مع الجهة طالبة التشريع لمعرفة ما تريد تطبيقه، مع إعلامها أنه في حالة ضرورة توفر النيّة الجرميّة، فإن ذلك سيصعّب من إثبات الجريمة عند ضبطها، لكنه في الوقت ذاته يحمي الحريّات العامة، فلا يمكن إدانة أي شخص ما لم تتوفر لديه النيّة الجرميّة.

فإذا تبيّن للصائغ أن الجهة طالبة التشريع تشترط توفّر النيّة الجرميّة لدى الفاعل حتى تتم إدانته ومعاقبته على فعله، فإن ذلك يجب أن يوضّح من خلال استخدام كلمات وعبارات واضحة تبيّن ضرورة وجود النيّة الجرمية لدى الفاعل، كاستخدام كلمة «عمداً» أو «قصداً».

مثال (١):

«يعاقب بالحبس كل من قام بقصد بعرض أو بيع أو تقديم مواد غذائية غير صالحة للاستهلاك على اعتبار أنها صالحة للاستهلاك البشري».

مثال (٢):

«يعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين من ارتكب عمدًا فعلاً من شأنه تعريض

حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم أو حرياتهم للخطر.

وتكون العقوبة السجن إذا ترتب على هذا الفعل حدوث ضرر».

٨- تشديد الجزاء عند تكرار ارتكاب الفعل المحظور:

وفقاً للقواعد العامة، فإنه يلزم فرض جزاء مشدد على مرتكب الفعل المحظور عند قيامه بتكرار ارتكابه، لأن هذا التكرار يشكّل خطراً على المجتمع، حتى وإن كان الفعل المرتكب يعدّ مخالفة بسيطة والجزاء المقرر عليه يسير، وفي هذه الحالة لا بد من إيجاد وسيلة فعّالة لإيقاف ارتكاب الفعل بصورة متكررة، ويكون ذلك من خلال تشديد العقوبة عند تكرار الأفعال المحظورة خلال فترة معينة من تاريخ ارتكاب الفعل السابق ذاته.

مثال:

«تُضاعف قيمة الغرامة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة في حال معاودة ارتكاب المخالة ذاتها خلال سنة واحدة من تاريخ ارتكاب المخالفة السابقة لها، وبما لا يزيد على (٥٠,٠٠٠) خمسين ألف درهم».

التعبير اللغوي في الصياغة التشريعية

يجب على الصائغ عند قيامه بالصياغة التشريعية للأحكام التي يتضمنها التشريع التحقق من أن التراكيب اللغوية التي يستخدمها في بناء الجمل والعبارات والكلمات سليمة وواضحة ودقيقة، وبأنها تعبّر عن المقصود بسهولة ويسر، وذلك حتى يتمكن المخاطبون بالتشريع من فهم أحكامه والالتزام به، لذلك فإنه يجب على الصائغ تجنّب التعقيد في صياغة النصوص التشريعيّة، واستعمال أسلوب مبسّط في التعبير عن الأحكام القانونيّة، واستخدام جمل قصيرة تعبّر عن الحكم بأقل عدد من الكلمات، لأن الجمل القانونيّة الطويلة قد تؤدي إلى غموض الحكم القانوني، فيصعب على المخاطبين بالتشريع فهم المقصود منه، وبمعنى آخر يجب أن تكون التراكيب اللغوية في صياغة الأحكام القانونية، تتميز بما يلي:

١- أنها سليمة من الناحية النحوية.

٢- أنها وافية في معالجة الموضوع دون نقص.

٣- أنها واضحة للوصول إلى دلالاتها دون لبس أو غموض.

٤- أنها وجيزة ومختزلة ضمن الحدود الممكنة، بحيث لا تؤدي إلى الإطالة المملة، أو الاختصار المخل للمعنى.

وفي هذا الخصوص، فإنه يجب على الصائغ عند صياغة الحكم القانوني مراعاة ما يلي:

١- التعبير عن الحكم القانوني من خلال تقسيمه إلى مواد أو فقرات أو بنود، تحمل كل منها علامات ترقيم تميزها عن بعضها البعض، بحيث تشكّل هذه التقسيمات عند قراءتها مع بعضها البعض فكرة واحدة مترابطة وواضحة، يستطيع المخاطب بأحكام التشريع فهمها بسهولة.

٢- أن يتضمن كل تقسيم، وبخاصة إذا كان هذا التقسيم فقرات وبنود للتعبير عن الحكم القانوني استخدام جمل قصيرة، على أن تكون الجمل في جميع هذه الفقرات والبنود مترابطة قواعديّاً وموضوعيّاً، بحيث تشكّل في مجموعها فكرةً واحدةً، مترابطةً وواضحةً، يسهل فهمها.

٣- استخدام الفعل المبني للمعلوم بدلاً من الفعل المبني للمجهول، قدر الإمكان، لأنه من الأهمية بمكان تحديد الفاعل القانوني الذي ينفّذ الفعل الوارد في الحكم القانوني بشكل مباشر،

فمعظم الجمل القانونيّة تتضمن أحكاماً تمنح الأشخاص حقوقاً وصلاحيات معيّنة، أو تفرض عليهم واجبات والتزامات معيّنة، أو تبيّن ضمانات لحماية حقوقهم، وجزاءات تفرض عليهم في حال الإخلال بالتزاماتهم، وبالتالي فإن تحديد الفاعل بشكل مباشر في هذه الجمل، يعمل على توضيحها ويبعد أي غموض عنها، في حين أن الفعل المبني للمجهول لا يظهر فيه الشخص المعني بتنفيذ الفعل بشكل مباشر، مما يبعد الوضوح عن الجملة القانونيّة.

٤- استخدام التعبير الإيجابي أكثر من التعبير السلبي، لأن الجمل التي تكتب بتعبير لغوي إيجابي أكثر وضوحاً من الجمل التي تكتب بتعبير سلبي، لأن الأولى تبيّن الحكم بأسلوب مباشر ومؤكّد يسهل فهمه، في حين أن الأخرى قد تحتاج لتحليل من أجل فهمه، من خلال استخدام النفي ونفي النفي، وبالتالي فمن المفضل صياغة الجملة القانونيّة بتعبير إيجابي.

٥- استعمال الجملة الفعلية بصيغة المضارع البسيط، أي استخدام صيغة الحاضر وليس صيغة المستقبل، فالفعل المضارع المكتوب بصيغة الحاضر أكثر تحديداً من الفعل المضارع المكتوب بصيغة المستقبل، فيما يتعلق بالالتزام في تطبيق الحكم القانوني، وأكثر اختصاراً.

أمثلة:

أ- «يطبق على الميراث قانون المورث وقت موته». وليس «بعد موت المورث سيتم تطبيق قانون المورث على الميراث).

ب- «تؤول إلى الإمارة الحقوق المالية الخاصة بالأجنبي الموجودة على إقليمها الذي لا وارث له». وليس «في حال موت المورث الأجنبي الذي لا يوجد له وارث، فإن الحقوق المالية الموجودة على إقليم الإمارة ستؤول إلى صالحها».

ج- «تسري على الأحكام الموضوعية للوصية القانون الذي ينتمي إليه بجنسيته الموصي وقت موته». وليس «القانون الذي سيتم تطبيقه على الأحكام الموضوعية المتعلقة بالوصية القانون الذي يكون متمتع بجنسيته الموصي بعد موته».

د- «يطبق قانون الدولة في شأن الوصية الصادرة من أجنبي عن عقاراته الكائنة فيها». وليس «بالنسبة للعقارات الموجودة في الدولة فإن قانونها هو الذي سيتم تطبيقه، في حال ما إذا كان الموصي أجنبياً وتعلقت وصيته بعقار موجود فيها، وذلك فيما يتعلق بهذا العقار فقط».

٦- عند استعمال الجملة الشرطيّة في صياغة الحكم، فيجب التنبّه عند كتابة جواب الشرط بشكل واضح استعمال حرف «الفاء» في أوله، فهذا الحرف يفيد الترتيب الفوري للمسألة بمجرد تحقق الشرط.

مثال:

«في حال ترتب على المخالفة إلحاق الضرر بالممتلكات العامة أو الخاصة، فيجب على المخالف إزالة هذا الضرر على نفقته الخاصة والتعويض عنه».

٧- عند استعمال الإحالة، إلى مادة أو فقرة أو بند موجود في التشريع ذاته، أو في تشريع آخر، فإنه يجب على الصائغ توخي الدقة في ذلك، فالصائغ أحياناً، يتفادى تكرار مادة أو أكثر من مواد التشريع، سواء كانت في التشريع محل الصياغة، أو في تشريع آخر تكون لأي من مواده علاقة بالتشريع، محل الصياغة.

فإذا كانت الإحالة تغني الصائغ عن التكرار، وتساعده في كتابة جمل قصيرة، فإنه ينبغي عليه في هذه الحالة، استعمال الإحالة بحذر، لأن استعمال الإحالة قد يؤدي إلى تعقيد وغموض في الحكم القانوني بدلاً من تبسيطه وتوضحيه، مما يصعب على المخاطب بالتشريع الربط بين الإحالات والغاية من الحكم القانوني، وحتى تتم الإحالة بأسلوب بسيط يسهل فهمه، فإن على الصائغ مراعاة ما يلي:

أ- عند الإحالة من تشريع إلى آخر، فإنه يجب أن تتم الإحالة إلى المواد مباشرة، دون ذكر موقعها من الفصول والأبواب، ودون استعمال الرموز، وأن يتم ذكر عنوان التشريع المحال إليه، وأن تتم الإشارة الصريحة إلى مراعاة التعديلات التي تطرأ على النص المحال إليه من وقت إلى آخر.

مثال

«دون الإخلال بأحكام المسؤولية المدنية والمسؤولية الجزائية، وبأي عقوبة أشد ينص عليها أي قانون آخر، تسري العقوبات التأديبية على مخالفة أحكام هذه اللائحة على النحو الوارد في القوانين التالية وأي تعديلات تطرأ عليها:

١- بالنسبة للمنشآت الصحية الخاصة، تطبق العقوبات التأديبية المقررة بالقانون الاتحادي رقم (٢) لسنة ١٩٩٦ في شأن المنشآت الصحية الخاصة.

٢- بالنسبة لمزاولي المهنة بالمنشآت الخاصة من الأطباء، تطبق العقوبات التأديبية المقررة بالقانون الاتحادي رقم (٧) لسنة ١٩٧٥ بشأن مزاولة مهنة الطب البشري والقوانين المعدلة له.

٣- بالنسبة لمزاولي المهنة بالمنشآت الخاصة من غير الأطباء والصيادلة، تطبق العقوبات التأديبية المقررة بالقانون الاتحادي رقم (٥) لسنة ١٩٨٤ في شأن مزاولة غير الأطباء والصيادلة لبعض المهن الطبية.

٤- بالنسبة للصيادلة ومساعدي الصيادلة، تطبق أحكام القانون الاتحادي رقم (٤) لسنة ١٩٨٣ في شأن مهنة الصيدلة والمؤسسات الصيدلانية.

٥- بالنسبة لمزاولي المهنة بالجهات الصحية، تطبق النظم التأديبية المقررة في هذه الجهات بما لا يتعارض مع أحكام القانون وهذه اللائحة.

٦- بالنسبة لمزاولي المهنة بالحكومة الاتحادية، يطبق المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ في شأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية».

ب- أما عند الإحالة من مادة إلى أخرى في التشريع محل الصياغة ذاته، فيجب أن تتم الإحالة إلى المواد مباشرة دون ذكر موقعها من الفصول والأبواب، واستعمال الرموز وليس الكلمات للتعبير عن المحال إليه، وأن يتم إضافة عبارة «من هذا القانون»، عند ذكر المادة المحال إليها، إذ يجب أن تكون الإحالة واضحة ومحددة تجنّب المخاطب بالتشريع من الوقوع في اللّبس عند تطبيقه لأحكامه، وإذا كانت الإحالة من فقرة أو بند في المادة ذاتها، فيكتفى هنا بذكر ترقيم الفقرة أو البند المحال إليه مع إضافة عبارة «من هذه المادة».

٨- استعمال الكلمات المناسبة، ذات المعنى المحدد، عند التعبير عن المقصود بشكل مباشر، وتجنّب استعمال كلمات مترادفة تعطي المعنى ذاته، فاستعمال كلمات مترادفة قد يؤدي إلى التساؤل، فيما إذا كانت هذه الكلمات تحمل المعنى ذاته، أو معنى آخر مختلف، وعلى الصائغ، تجنّب استعمال كلمات يشكّل معناها جزءاً من المعنى العام لكلمة أخرى تم استعمالها، فمثل هذا الاستعمال قد يؤدى لتفسير خاطئ للحكم القانوني بمجمله.

فعلى سبيل المثال يجب استخدام كلمة «الموظف» للدلالة على الموظف العام عند صياغة أي حكم يتعلق به على وجه التحديد، وعدم استخدام كلمة «العامل»، لأن هذه الكلمة الأخيرة قد تثير اللبس فيما إذا كان المقصود بالحكم الموظف العام أم المستخدم لدى المنشآت الخاصة.

٩- الثبات في استعمال المصطلحات في التشريع، فالصائغ يقع على عاتقه الثبات في استعمال المصطلحات التي اختارها للتعبير عن معنى معيّن، فهذا الثبات يؤدي إلى توحيد أسلوب الصياغة اللغوية، ولا يثير الغموض أو اللبس في الفهم.

فعلى سبيل المثال إذا استخدم الصائغ كلمة «الدائرة» وكانت معرّفة بأنها الجهة المعنيّة في تطبيق التشريع، فإنه لا يجوز التعبير عنها في التشريع ذاته للدلالة عليها بكلمة «المؤسسة» أو عبارة «الجهة الحكومية»، لأن لكل من هذه الكلمات والعبارات دلالات مختلفة عن كلمة الدائرة.

١٠- استعمال الكلمات والعبارات الحديثة، للدلالة على معنى معيّن في التشريع، فهناك العديد من الكلمات والعبارات التي تتغير بمرور الوقت، أو لاستبدالها بكلمات وعبارات أكثر دقة على معناها، فبما أن التشريع يُوضع لينظّم الأوضاع القائمة، فمن الضروري تضمينه المصطلحات الحديثة والمستعملة في الواقع فعلاً والدقيقة، وليست العبارات المتروكة والمهجورة.

فعلى سبيل المثال ينصح باستخدام عبارة «رجال الشرطة» بدلاً من كلمة «العسس»، واستخدام عبارة «ذوي الإعاقة» بدلاً من عبارة «ذوي الاحتياجات الخاصة».

١١- تجنب استعمال الكلمات والمصطلحات غير العربية قدر الإمكان في التشريع، وفي هذا الخصوص تجب الإشارة إلى أنه من المتوقع أن تبرز مشكلة استعمال المصطلحات غير العربيّة في التشريعات الحديثة، إذ توجد في كل دولة أجهزة أو أدوات تستعمل بكثرة، ويشار إليها بكلمات غير عربيّة، لم تسبق الإشارة إليها في التشريعات السارية فيها، فهنا يجب على الصائغ التمييز بين الحالات التالية:

أ- بالنسبة للمصطلحات الأجنبية التي لا يوجد لها ما يقابلها في اللّغة العربيّة، ففي هذه الحالة يمكن استعمال المصطلحات الأجنبيّة، كاستخدام كلمة «الإلكترونية».

ب- بالنسبة للمصطلحات الأجنبية المألوفة التي يوجد لها ما يقابلها في العربية، لكنها غير مألوفة الاستعمال، ففي هذه الحالة يمكن استعمال المصطلحات الأجنبيّة، كاستخدام كلمة (الفاكس) بدلاً من كلمة (البرّاق).

ج- أما بالنسبة للمصطلحات الأجنبية المألوفة التي يوجد لها ما يقابلها في العربية مصطلحات مألوفة، ففي هذه الحالة، يفضل استعمال المصطلحات العربية، كاستخدام كلمة (الهاتف) بدلاً من كلمة (التلفون).

١٢- استعمال مصطلحات وصفيّة محايدة، قدر الإمكان في التشريع، ويتحقق ذلك بتجنّب استعمال مصطلحات مؤثرة على انفعالات القارئ تجاه الموصوف، وذلك حفاظاً على تطبيق الحكم القانوني بحياد، كاستخدام كلمة «الجريمة» دون أن يعقبها وصف بأنها «جريمة وحشية».

١٣- تجنّب استعمال مصطلحات غامضة للربط بين الجمل في التشريع، فإذا كان الصائغ يحتاج لربط الجمل مع بعضها البعض سواء في المادة الواحدة أو بين مواد عدة، فعليه تجنّب استعمال مصطلحات غامضة لتلبيّة هذه الحاجة، كاستخدام كلمة (المادة أعلاه، المادة أدناه، المذكور سابقاً، المذكور آنفاً، المشار إليه، الذي سيرد ذكره لاحقاً)، وذلك لأن هذه الكلمات والعبارات مبهمة وغير دقيقة، وقد تؤدي إلى غموض أو لبس في فهم المقصود.

وإذا لزم ربط الجمل مع بعضها البعض، فيجب القيام بذلك بشكل دقيق، كالإحالة الدقيقة بين المواد، والتي تتم بالإشارة لرقم المادة ذات العلاقة بالتحديد.

١٤- مراعاة القواعد اللغوية النحويّة والإملائية في التشريع، فالتشريع يجب أن يكتب بلغة عربية سليمة خالية من الأخطاء النحوية والإملائية، فهذه الأخطاء قد تؤدي إلى إعطاء حكم مغاير للحكم المقصود، أو تؤدي إلى الغموض.

بل إن الأمر قد يتطلب في بعض الكلمات ضرورة إظهار الحركات عليها (الضم، الكسر، الشدة، السكون، التنوين)، وذلك تجنّباً للوقوع في اختلاف المعنى المقصود من الكلمة، ومن الأسلم تجنّب الدلالة على الحركات باستعمال كلمات تدل عليها في سياق النص، مثل (بفتح الدال، بتشديد الباء) فمثل هذا الاستعمال يخل بسياق النص.

فعلى سبيل المثال هناك فرق بين كلمة «مُبلِّغ» إذا كان المقصود بها الشخص الذي يقوم بتبليغ الأوراق القضائية وإعلانات الدعاوي، و«مبلَغ» إذا كان المقصود بها المال.

كما أن الأمر قد يتطلب من الصائغ في أحيان كثيرة، استعمال الضمائر للاقتصاد في استعمال الكلمات، وإذا كان من شأن ذلك صياغة جمل قانونيّة قصيرة وواضحة، إلا أن الأمر يتطلب الحذر والحيطة عند استعمال هذه الضمائر، خاصةً إذا فُصل بين الضمير والكلمة التي تشير إليها عدد من الكلمات، وأصبح احتمال الخلط بين الاعتبار أن الضمير يشير إلى آخر متحدَّث عنه، في غير حالات المضاف والمضاف إليه والمعطوف عليه، وإذا شكَّ الصائغ في إمكانيّة حدوث التباسٍ في مدلول الضمير، فمن الأفضل الاستغناء عن استعماله وإيراد المقصود به مباشرةً.

كما أنه يجب على الصائغ استعمال بعض الحروف والكلمات بحذر، وبخاصة الحروف والكلمات التي 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 الجمل القانونيّة بدلاً من توضيحها، وفيما يلي توضيح لمدلول أبرز الحروف والكلمات التي يمكن أن يتداخل معناها:

«كل»، «أي»:

إن حرف «كل» يستعمل للدلالة على أن الحكم القانوني يخاطب جميع من يرد وصفهم بعد هذا الحرف، في حين أن حرف «أي» يستعمل للدلالة على أن الحكم القانوني سيطبق على جزء من المجموعة المخاطبة وبشكل عشوائي.

«و»، «أو»:

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

«يجب»، «يجوز»:

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

١٥- الاهتمام بكتابة الأعداد وبيان الغرض منها بشكل دقيق في التشريع، وبخاصة إذا تعلقت هذه الأعداد بمدد، واستخدام أسلوب واحد عند الإشارة إليها، وذلك لما لهذه الأعداد من أهمية بالغة في التشريع، وآثار قانونية تترتب عليها، وذلك بحسب الغرض من استخدامها، فالصائغ يجب عليه أن يميز دلالات هذه الأعداد ويبين الغرض منها، فيما إذا كانت أعداد تتعلق بمبالغ مالية أو للقياس أو مدد، وبالنسبة للأخيرة تحديد ما إذا كانت مدد وقف أو قطع، ومدد تنظيمية أم مدد قانونية، مدد نشوء للحقوق أم مدد تقادم، مدد لتنفيذ الالتزام أم مدد للإعفاء منه، فالصائغ يجب أن يوضح بشكل واضح ودقيق نوع هذه المدد والغرض منها، والآثار القانونية التي سوف تترتب عليها.

كما يجب على الصائغ الإشارة إلى الأعداد باستخدام أسلوب واحد للتعبير عنها، إما بالأرقام فقط أو بالكلمات فقط، أو بكليهما معاً، والاستخدام الأخير هو الذي نراه أكثر دقة، فإذا كان استخدام الأرقام لوحدها يعتبر وسيلة لإيجاز الجملة القانونيّة وتبسيطها لتسهيل استيعابها، إلا أن هذا الأسلوب قد يؤدي إلى الوقوع في الخطأ، لذلك فإنه ينصح بأن تتم الإشارة إلى الأعداد بالأرقام والكلمات معاً، ليكون التعبير عنها أكثر دقة ووضوحاً، ولتجنب الوقوع في الخطأ في كتابة الأعداد بالأرقام، خاصة إذا كان العدد كبيراً ويحتاج إلى استخدام أرقام متعددة وفواصل مليونية وألفية ومئوية وعشرية.

والقاعدة التي تجب مراعاتها دائماً عند اتباع أسلوب التعبير عن الأعداد، أن يتم الالتزام بها في التشريع كله، بحسب ما إذا كان بالأرقام فقط أو بالكلمات فقط أو بهما معاً.

وفي حال التعبير عن الأعداد كتابة، فإنه يجب مراعاة القواعد النحوية في اتفاق أو اختلاف

جنس المعدود عن العدد، وذلك على النحو التالي:

أ- أن جنس المعدود يتوافق مع العدد في الرقمين (١، ٢)، تذكيراً وتأنيثاً، فيقال: بند واحد وبندان اثنان، ومادة واحدة ومادتان اثنتان.

ب- أن جنس المعدود يختلف عن العدد في الأرقام من (٣) إلى (٩)، فيقال: ثلاثة بنود، وسبع مواد.

ج- أن الأعداد المركبة (١٠، ١١، ١٢، ١٣، .....) يخالف المعدود منفرداً ويوافقه مركباً، فيقال: عشر مواد، وعشرة بنود، وثلاثة عشر بنداً، وسبع عشرة مادة.

د- الأرقام (٢٠، ٣٠، ٤٠، ٥٠، ...) لا تتغير تذكيراً ولا تأنيثاً، فيقال: عشرون بنداً، عشرون مادة.

ويستثنى عند التعبير عن الأعداد كتابة، استعمالها في التشريع بطريقة إحصائيّة، بحيث يلزم كتابتها في قوائم أو جداول معيّنة، ففي مثل هذه الحالة، يُفضّل التعبير عن الأعداد بالأرقام وليس بالكلمات، وذلك من باب الاختصار والإيجاز.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه عند التعبير عن الأعداد بالأرقام، أن تستخدم الأرقام العربية، وأن يتم فرز منازل الأعداد الكبيرة بفواصل.

١٦- استخدام أسلوب واحد عند التعبير عن العملات والمقاييس في التشريع، لأن هذه المسائل تعتبر في غاية الدقة عند التعبير عنها، حيث يترتب على وجودها العديد من الآثار القانونية، والتي يلزم توضيح التعبير عنها والثبات على استعمال مصطلحاتها، في التشريع الواحد، وفيما يلي بعض الاعتبارات التي تجب مراعاتها في هذا الشأن:

أ- التعبير عند الإشارة إلى العملات:

يُفضّل للدلالة على نوع العملة المستعملة بالكلمات وليس بالرموز، وذلك منعاً لأي التباس قد يحصل بسبب ذلك، كما يلزم تجنّب كتابة الرمز والكلمة معاً، للدلالة على نوع العملة.

ب- التعبير عند الإشارة إلى المقاييس:

من المسائل الدقيقة الواجب مراعاتها عند صياغة مسائل لها علاقة بالمقاييس (الأوزان والمسافات والمساحات.....) توحيد وحدات القياس المستعملة، والثبات على استعمالها. كما يُفضّل اختيار وحدات قياس مألوفة، والثبات على استعمالها للدلالة على ذات المقياس.

١٧- استخدام أسلوب واحد في التعبير عن المدد الزمنية في التشريع، فبالإضافة إلى ما سبق

بيانه عند حديثنا عن التعبير عن الأعداد في التشريع إذا ما كانت متعلقة بالمدد والمهل، فإنه يجب على الصائغ أن يحرص على استخدام أسلوب محدد عند صياغته للمدد من حيث كيفية احتسابها، بالساعات أو بالأيام أو بالأسابيع أو بالأشهر أو بالسنوات، وفيما إذا كانت الأيام، أيام عمل أم أيام عادية.

وبشكل عام يعتبر استخدام الأيام أفضل من استخدام الأسابيع والأشهر، على اعتبار أن أيام الأشهر تختلف من شهر إلى آخر.

كما يلزم تحديد بداية المدة الزمنية ونهايتها، وكيفيّة احتساب يوم العطلة التي تتخللها أو تأتي في آخر يوم من هذه المهلة.

١٨- كيفية استخدام كلمات وعبارات التأنيث والتذكير في التشريع، كقاعدة عامة يُفضل دائماً استعمال صيغة المذكر للدلالة على الجنسين، فعلى الرغم من إمكانية التعبير عن الجمل القانونيّة بصيغتي المؤنث والمذكر، إلّا أن اتباع هذا الأسلوب قد يخل بأناقة التشريع من جانب، وقد يخل في وضوح الحكم القانوني ذاته من جانب آخر، فالمخاطب بالتشريع الذي يتنقل بين عدة كلمات مذكرة ومؤنثة تحمل معنى واحداً سيتحمل عناء كبيراً في فهم مضمون الحكم القانوني والهدف منه، وذلك فيما إذا كان قاصراً على المذكر أم المؤنث أم الاثنين معاً، لذلك فإنه من المستحسن كتابة الجمل في الأحكام القانونيّة بصيغة المذكر للدلالة على المذكر والمؤنث في آن واحد.

مثال (١):

نصت المادة (٣) من القانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٨ بشأن إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي على أنه:

«تسري أحكام هذا القانون على الموظفين المدنيين المواطنين وغير المواطنين العاملين في الدائرة».

فكلمة «الموظفين» الواردة في هذه المادة تشمل جميع الموظفين سواء كانوا ذكوراً أم إناثاً.

وإذا كان استعمال صيغة التذكير هي القاعدة في الصياغة التشريعية للتعبير عن الجنسين، فإن ذلك لا يمنع من استخدام صيغة التأنيث في حالات خاصة، متى كان الحكم القانوني يقتصر تطبيقه على الإناث على وجه التحديد.

مثال:

نصت المادة (٨٦) من القانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٨ بشأن إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي على أنه:

«أ- تمنح الموظفة المسلمة التي يتوفى عنها زوجها إجازة عدة براتب شامل لمدة أربعة أشهر وعشر أيام تبدأ من تاريخ وفاة الزوج أو حتى تضع حملها.

ب- .....».

فمن هذا النص يتضح بأن إجازة عدة الوفاة قاصرة فقط على الموظفة الأنثى المسلمة دون الموظف الذكر.

وفي حال كان الحكم القانوني يقتصر فقط على الذكور دون الإناث، فإنه يجب في هذه الحالة، تضمين النص ما يفيد أن حكمه يقتصر فقط على الذكور دون الإناث، ويكون ذلك ببيان أن الحكم ينطبق على الذكور فقط، أو باستثناء الإناث منه، أو أن الحكم القانوني يميّز بين ما ينطبق على الذكور وما ينطبق على الإناث.

مثال (٢):

نصت المادة (٤) من قرار المجلس التنفيذي رقم (١٦) لسنة ٢٠١٣، بشأن التأمين الصحي لموظفي حكومة دبي على أنه:

«يستحق التأمين الصحي بموجب أحكام هذا القرار كل من:

١. الموظف المواطن وعائلته، ويستمر استحقاق أفراد عائلته للتأمين الصحي حتى:

أ. انتهاء العلاقة الزوجية بالنسبة للزوج.

ب. العمل أو بلوغ الحادية والعشرين سنة ميلادية، أيهما أسبق، بالنسبة للأولاد الذكور ما لم يكن أحدهم مصاباً بعاهة أو إعاقة تحول بينه وبين العمل.

ج. العمل أو الزواج بالنسبة للإناث، ما لم يترملن أو يطلقن...».

ويلاحظ من حكم هذه المادة أنه بيّن ما يخص الذكور وما يخص الإناث فيما يتعلق بحالات عدم شمولهم بالتأمين الصحي.

١٩- استخدام صيغة المفرد للدلالة على الجمع، إلا إذا تطلب النص استخدام الجمع أو المثنى، فيتم في هذه الحالة وضع النص وفقاً لهذه الحاجة.

المذكرة الإيضاحية

ما المقصود بالمذكرة الإيضاحية؟

المذكرة الإيضاحية هي عبارة عن وثيقة مكتوبة يتم إعدادها من قبل الجهة التي تولت إعداد وصياغة التشريع، تتضمن الإجابة على ثلاثة أسئلة:

- لماذا تم إعداد التشريع؟
- ما هي أهم الأحكام التي تضمنها التشريع؟
- ما هي النتائج المتوقعة من هذا التشريع وانعكاساته على أرض الواقع؟

أهمية المذكرة الإيضاحية:

تتمثل أهمية المذكرة الإيضاحية في أنها أحد أهم الأدوات التي يمكن من خلالها إن أحسن استخدامها الإسهام بشكل كبير في إعطاء السلطة المختصة باعتماد التشريع، والمخاطبين بأحكامه بعد صدوره عن فوائد التشريع، وتوضيح إرادة المشرع في تنظيم الموضوع محل التشريع، وإظهار أهداف التشريع، والأهداف والغايات المتوخاة منه.

الطابع الثلاثي للمذكرة الإيضاحية:

المذكرة الإيضاحية هي أداة ذات طابع تشريعي، وسياسي، وتقني أو فني، فطابعها التشريعي واضح وماثل لا يحتاج إلى تدليل عليه، وذلك لأنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بكافة التشريعات أياً كان المجال الذي تتناوله بالتنظيم، أما الطابع السياسي فهو بالنظر إلى ما تمثله المذكرة الإيضاحية من تعبير عن إرادة ووجهة نظر الحكومة في التعامل مع الحالة أو المبادرة أو المشكلة المطروحة في إطار السياسة التشريعية المتبناة من جانبها، والتي تعد جزءاً لا يتجزأ من سياستها العامة والتي تم التعبير عنها بواسطة التشريع، وأمّا الطابع التقني أو الفني للمذكرة الإيضاحية، فيتمثل في بيان وشرح كافة المسائل ذات الطابع الفني المرتبطة بالموضوع الذي يتناوله التشريع بالتنظيم، سواء في الجوانب الاقتصادية أو الاجتماعية أو المالية أو التنظيمية، أو الصحية أو التعليمية،..... الخ.

ضوابط صياغة المذكرة الإيضاحية:

يجب أن يراعى عند إعداد المذكرة الإيضاحية العديد من الضوابط، ومن أهمها:

١- أن تتضمن المذكرة الإيضاحية عرض المبررات والأسباب الموجبة التي دعت إلى إعداد التشريع، والغرض الأساسي المرجوّ منه، وبمعنى آخر بيان الضرورة والحاجة التي دفعت إلى إعداد التشريع، وفي هذا الخصوص يجب أن يعبر عن هذه الحاجة والضرورة بدقة وإحكام، لأنها تشكّل العمود الأساس للمذكرة الإيضاحية.

٢- إبراز الجزء الخاص بمبررات إعداد التشريع، ولا سيما إذا كان هذا المبرر يأتي تلبية لاستحقاق دستوري أو انصياعاً لتشريع اتحادي أو تشريع محلي أو التزاماً دولياً، فهذه المسائل وغيرها تعدّ من أهم مصادر إعداد التشريعات.

٣- إذا كان المبرر لإعداد التشريع يرتبط بتنفيذ الخطة الاستراتيجية للحكومة أو بإحدى السياسات العامة المعتمدة لديها، فإنه يجب الإشارة إلى ذلك بشكل واضح وصريح.

٤- أن تبرز المذكرة الإيضاحية أن الخيار التشريعي هو البديل الأفضل للتعامل مع الوضع أو المشكلة المطروحة، وأن اللجوء للخيارات الأخرى كالبدائل غير التشريعية غير كافية لمواجهة المشكلة أو الحاجة بذات النجاعة المرجوة من الخيار التشريعي.

٥- إبراز العلاقة بين مبررات إعداد التشريع وبين الأهداف المرجوّة منه، وإظهار أن هذه العلاقة هي علاقة سببية ومنطقية، وبمعنى آخر ينبغي إبراز أن أحكام التشريع تسهم وبشكل فاعل في تحقيق الهدف المبتغى منه، ويمكن تحقيق ذلك من خلال إدراج أهم الأحكام التي يتضمنها التشريع في المذكرة الإيضاحية، وبين هدف كل حكم وارتباطه بالهدف الأساسي للتشريع، فالغرض من إيراد أهم أحكام التشريع في المذكرة الإيضاحية ليس التلخيص لأحكام التشريع، وإنما لغرض الربط بينها وبين تحقيق الهدف المرجوّ من التشريع ككل.

٦- إبراز الجوانب التشريعية المهمة التي يتعين لفت النظر إليها، مثل حالات النص الخاص الذي يقيد العام، أو أحكام سريان التشريع من حيث الزمان والمكان، والأحكام الحافظة والانتقالية، وتلك التي تبين المكنات والآليات الممنوحة للجهة التي ستتولى تنفيذه، مع تحديد نطاق وإطار كل منها بوضوح، ليسهل على السلطة المختصة باعتماد التشريع والمخاطبين بأحكامه، من فهم واستيعاب إرادة واضعه على نحو سليم.

الخاتمة

إن العمل في مجال إعداد وصياغة التشريعات، يعدّ عملاً دقيقاً وشاقاً، يحتاج الى إلمام من يحترفه إلماماً كبيراً بقواعد وأصول وضوابط علم التشريع، وقد اجتهدنا قدر استطاعتنا لنقدم من خلال هذا الدليل ما يعين من يحترف العمل في هذا المجال، فيقدم لهم مجموعة من الضوابط والقواعد الاسترشادية، وأفضل الممارسات، في إعداد وصياغة التشريعات.

ولما كانت المشاكل والتحديات العملية التي تواجه من يحترف العمل بإعداد وصياغة التشريعات شديدة التنوع ولا تقع تحت حصر، فإننا نحسب أن هذا الدليل إن هو إلا اللبنة الأولى، التي لا غنى عنها، في سبيل إرساء دعائم نظام مؤسسي يضمن إعداد وصياغة التشريعات بأعلى معايير الجودة المعتمدة على مستوى العالم.

وبناء على ذلك، فإن الباب مفتوح لكل مجتهد لكي يضيف على هذه اللبنة من جهده، وعلمه، وخبرته، فيضيف إلى ما قدمنا في هذا الدليل، ويوسع من المجالات التي تناولناها فيه، مقدماً للمهتمين أفضل الممارسات في كل حالة، فتزداد الاستفادة وتترسخ المعلومة.

والله ولي التوفيق،،،

المستشار/ محمد العطيوي
رئيس المكتب الفني
الأمانة العامة للجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي

الأمانة العامة للجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي

هاتف: ٢٩٢٩٢٠٠ ٤ ٠٠٩٧١، فاكس: ٢٩٢٩٢٩٩ ٤ ٠٠٩٧١، ص.ب: ١٢٠٧٧٧

دبي، دولة الإمارات العربية المتحدة

slc.dubai.gov.ae rps@slc.dubai.gov.ae