

مهارات استخدام اللغة القانونية في مجال التشريع والإفتاء القانوني

المستشار الدكتور /عاطف سعدي محمد علي

المستشار بهيئة التشريع والإفتاء القانوني

نائب رئيس مجلس الدولة المصري

مقدمة :

يحدثنا التاريخ أن السبب في ظهور القانون هو تواجد الأفراد في جماعة تسعى للعيش في مجتمع منظم يكفل حماية كيانه واستمراره، فيتكفل القانون بدوره - من خلال وظائفه - بصون حريات الأفراد وحقوقهم ، وحفظ كيان المجتمع وتنظيمه ، بما يحقق المصلحة العامة .

ويقصد بالقانون بالمعنى الواسع مجموعة قواعد السلوك الإجبارية التي تضبط النظام في الجماعة وتحكم الروابط الاجتماعية بين الأشخاص ١ . ولا ريب أن القانون قد أصبح علماً له لغته الخاصة به ، تشمل هذه اللغة على مصطلحات ومفردات ينفرد بها هذا العلم ويتفرد بها ، ومن المنظور اللغوي التطبيقي قسم البعض لغة القانون إلى ثلاث لغات فرعية هي : لغة التشريع ، ولغة القضاء ، ولغة المحاماة ٢ .

وأياً كان الأمر ، فإنه يمكن رد لغة القانون إلى نوعين رئيسيين هما : لغة الصياغة القانونية، واللغة القانونية التحليلية.

وتعتبر لغة التشريع عن المضمون التشريعي الذي يصاغ في صورة نصوص تهدف إلى تحقيق مصلحة الجماعة ، وهو ما يعرف اصطلاحاً بالصياغة القانونية للتشريعات .

بينما تعتبر اللغة القانونية التحليلية عن العملية التطبيقية للقانون ، ويدخل في نطاقها لغة القضاء ، ولغة المحاماة ، ولغة الإفتاء .

ولغة الإفتاء عبارة عن نتاج عملية عقلية منطقية يتحرى من خلالها حقيقة الواقع بغية الوصول إلى القول الفصل في الموضوع المطروح عليه . وتدخّل ممارسة مهمة الإفتاء القانوني ضمن المجال التطبيقي للقانون، إلا أن تلك المهمة لها ما يميزها على نحو يستحق بحثها على استقلال.

١ . د/ شمس الدين الوكيل - الموجز في المدخل لدراسة القانون - منشأة المعارف المصرية - ١٩٦٧ - ص ٢

٢ . د/ عز الدين عبد الله - لغة القانون في مصر - مجلة مصر المعاصرة ، العدد ٢٨٤ لسنة ١٩٨١ - ص ٢٠١

- عرض المشكلة :

اقتضى العمل في مجال صياغة التشريعات والإفتاء القانوني في مصر وفي مملكة البحرين ، اقتضى ذلك البحث عن المراجع المتخصصة في مجال الصياغة القانونية والإفتاء القانوني ، ولم يكلل هذا البحث بالنجاح بسبب ندرة المراجع العربية المتخصصة في كلا المجالين ، واقتصرت المعالجة الفقهية لموضوع الصياغة التشريعية على المراجع العامة التي يتم تدريسها لطلبة كلية الحقوق في مادة المدخل لدراسة القانون ، كما اقتصر تناول هذا الموضوع على دراسة القاعدة القانونية دون تناول الاساليب الفنية الدقيقة في عملية الصياغة التشريعية رغم ما لهذه الدراسة من أهمية بالغة على صعيد التكوين العقلي والقانوني للقائمين بهذه المهمة الشاقة .

أما في مجال الإفتاء القانوني ، فلم أجد مرجعاً واحداً تناول بالتأصيل أو التحليل مسألة الإفتاء القانوني ، اللهم إشارة عابرة تناولها كتاب الزميل الفاضل المستشار عليوة مصطفى فتح الباب ، ولكنها غير كافية لإشباع رغبة البحث في هذا المجال .

ووجدت أنه من المناسب التصدي لهذا النوع من الدراسة لسببين اولهما محاولة الكشف عن مهارات استخدام لغة القانون في مجال التشريع والإفتاء القانوني ، وثانيهما محاولة سد النقص الذي تعاني منه المكتبة العربية في هذين المجالين ، لاسيما في مجال الإفتاء القانوني ، فإذا كانت المراجع العربية في مجال الصياغة التشريعية قليلة نسبياً ، فهي تكاد تكون منعدمة في مجال الإفتاء القانوني .

- خطة الدراسة:

يجمع منهج البحث بين التأصيل والتحليل معاً حيث يقوم على تأصيل القواعد التي ينبني عليها استخدام اللغة القانونية في مجال الصياغة التشريعية والإفتاء القانوني ، ثم تحليل هذه القواعد في مجال صياغة القواعد الدستورية والقوانين واللوائح ، وكيفية تطبيق تلك القواعد في مجال الإفتاء القانوني ، وذلك كله من خلال منهج مقارنة بين ما جرى عليه العمل في كل من مصر ومملكة البحرين ، وبعد فإن هذا العمل المتواضع وهو عمل فقهي يحتمل الخطأ والصواب ، فإن حالفه الصواب فهو من عند الله جل شأنه ، وإن جانبه التوفيق فهو من عندي ، والله أسأل أن يهدينا إلى سواء السبيل .

فصل تمهيدي: لغة القانون والصياغة القانونية

المبحث الأول: مفهوم اللغة القانونية

المبحث الثاني: مفهوم الصياغة القانونية

الفصل الأول: استخدام اللغة القانونية في مجال الصياغة التشريعية

المبحث الأول: مفهوم وأصول الصياغة التشريعية

المطلب الأول: مفهوم الصياغة التشريعية .

المطلب الثاني: أصول الصياغة التشريعية

المبحث الثاني : مجالات استخدام الصياغة التشريعية

المطلب الأول : صياغة القاعدة الدستورية

المطلب الثاني: صياغة القوانين واللوائح

الفصل الثاني : استخدام اللغة القانونية في مجال الإفتاء القانوني

المبحث الأول : مفهوم الإفتاء ونطاقه

المطلب الأول : مفهوم الإفتاء القانوني .

المطلب الثاني : نطاق الإفتاء القانوني .

المبحث الثاني : استخدام اللغة القانونية في مجال الإفتاء القانوني .

المطلب الأول : الطبيعة الفنية لمهمة الإفتاء القانوني .

المطلب الثاني : بناء الرأي القانوني في مجال الإفتاء القانوني.

المبحث الثالث : مدى إلزامية الإفتاء القانوني

المطلب الأول : الإفتاء القانوني غير الملزم .

المطلب الثاني : الإفتاء القانوني الملزم .

الفصل التمهيدي

لغة القانون والصياغة القانونية

تمثل اللغة ١ وعاء الفكر القانوني، فهي تحتوي هذا الفكر وتتطبع بخصائصه، ونظراً للخصوصية التي

تتمتع بها المعرفة القانونية، فإن لغة القانون يجب أن تتسم بالوضوح والدقة والصرامة.

وإذا أخذت هذه اللغة اتجاه تحديد العلاقة بين الأفراد على نحو حاسم وقاطع، فإن هذه اللغة تشكل

الصياغة القانونية، وعلى ذلك تقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم اللغة القانونية.

المبحث الثاني: مفهوم الصياغة القانونية.

المبحث الأول

مفهوم اللغة القانونية

يقصد بلغة القانون : لغة علم القانون ، ولهذا العلم - كما سبق أن ذكرنا - له مصطلحاته وتعريفاته

الخاصة به ، أما القانون محل الدراسة فهو القانون الوضعي أي مجموعة القواعد القانونية التي تشكل

١ . يمكن تعريف اللغة بأنها "نظام رمزي وصوتي ذو مضامين محددة تتفق عليه جماعة معينة يستخدمها أفرادها في التفكير والتعبير والاتصال فيما بينهم" . يراجع في ذلك : إياد عبد المجيد إبراهيم - مهارات الاتصال في اللغة العربية - الوراق للنشر

والتوزيع - بدون تاريخ نشر - ص ٦٣

النظام القانوني في الدولة.

العلاقة بين لغة القانون واللغة العادية:

وللدلالة على ما يتمتع به علم القانون من لغته الخاصة به نجد العلاقة بين تلك اللغة واللغة العادية تأخذ صوراً متعددة .

- فقد يتطابق المدلول اللغوي مع المدلول الاصطلاحي القانوني ، كما هو الحال في مدلول السب ، فقد أكدت محكمة النقض المصرية على أن المراد بالسب في أصل اللغة الشتم ، وهو المعنى الملحوظ في اصطلاح القانون الذي اعتبر السب كل إصاق لعيب أو تعبير يحط من قدر الشخص عند نفسه أو يخذش سمعته لدى غيره ١ .
- وقد يكون المصطلح القانوني أوسع مدلولاً منه في اللغة ، مثال ذلك مدلول «الإخفاء» الوارد بنص المادة (٤٤ مكرراً) من قانون العقوبات المصري إذ ليس المقصود به المعنى اللغوي المتمثل في إخفاء الشيء عن أنظار الناس، وإنما المقصود به حيازة الشيء المذكور أو الاتصال المادي به مهما كانت صفته، ولو كان علناً أو على مرأى من الناس ٢ .
- وقد يكون المصطلح القانوني أضيق مدلولاً منه في اللغة ، كما هو الحال بالنسبة للفظ «التزوير» الذي يأخذ في القانون مدلولاً أضيق منه في اللغة ٣ .
- وقد يكون للمصطلح القانوني مدلول مغاير للمعنى اللغوي كما هو الشأن بالنسبة للفظ القانوني «عين» ومعناه العقار.
- وقد يختلف المدلول الاصطلاحي للفظ الواحد من نص إلى آخر في ذات القانون ، كما هو الحال في قانون العقوبات المصري ، إذ يختلف مدلول الاختلاس المكون لجريمة السرقة وفقاً لنص المادة (٢١١) عن معنى الاختلاس المكون لجريمة خيانة الأمانة وفقاً لنص المادة (٢٤١) من ذات القانون ، إذ يعني في المادة (٢١١) إنهاء السارق لحيازة المال المعتدى عليه وإنشاء حيازة جديدة ومستقلة عن الأولى له أو لغيره بدون رضاء المجني عليه ، فيما يعني في المادة (٢٤١) كل فعل يدل على تغيير حيازة المال المؤتمن عليه من حيازة ناقصة لحساب الغير إلى حيازة كاملة مقترنة بنية التملك ٤ .
- وأخيراً ، قد يعرف القانون بعض المصطلحات التي لا وجود لها على الإطلاق في اللغة كما هو الحال بالنسبة لمصطلح «الكيوف القانونية» الذي ابتدعه الفكر القانوني والقضائي ٥ .

١. حكمها الصادر بجلسة ١٧/٢/١٩٧٥ - مجموعة أحكام محكمة النقض - السنة ٢٦ - القاعدة رقم ٢٠ - ص ١٧٥

٢. د/ جابر محمد حجي - السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا - دراسة مقارنة- دار النهضة العربية - الطبعة الأولى - ٢٠١٢ - ص ٤٦

٣. د/ احمد عبد الظاهر - اللغة القانونية ومفرداتها - مقال منشور على شبكة الإنترنت بموقع www.kenanaonline.com

٤. د/ جابر محمد حجي - المرجع السابق - الإشارة السابقة .

٥. د/ احمد عبد الظاهر - المقال السابق .

أنواع لغة القانون :

يقسم البعض لغة القانون إلى ثلاثة أنواع هي : لغة التشريع ،ولغة القضاء ،ولغة المحاماة ، ولكل من هذه اللغات الثلاث سمات تميزها عن غيرها ١ .

وأياً كان الأمر ، فإنه يمكن رد لغة القانون إلى نوعين رئيسين هما : اللغة القانونية التحليلية ، ولغة الصياغة القانونية.

ويقصد باللغة القانونية التحليلية تلك اللغة التي تبني على التحليل القانوني، وتعرض وقائع قضية معينة، وتحدد الأسانيد القانونية ذات الصلة التي تدعم المسألة القانونية محل البحث، وتستشهد بالأراء والنصوص القانونية التي تساندها.

فالتحليل القانوني هو آلية التفكير التي يتم عن طريقها تطبيق القانون على القضية محل البحث. ٢ وهي اللغة المستخدمة في مجال كل من القضاء والإفتاء والمحاماة.

ونجد التحليل القانوني بدوره ينقسم إلى قسمين :

أ) التحليل الموضوعي : ويقصد به الكتابة القانونية التي تبحث بشكل موضوعي مسألة قانونية وتقدم الأسانيد التي تحكمها وتشرح وتطبق تلك الأسانيد للوصول إلى نتيجة ما ، ويستخدم هذا النوع من التحليل في مجال القضاء والإفتاء.

ب) التحليل القانوني الإقناعي: ويهدف إلى إقناع صانع القرار للفصل في نزاع على النحو الذي يؤيد وجهة النظر التي يتبناها القائم بهذا التحليل ، ويستخدم المشتغلون بالمحاماة هذا النوع من التحليل .

المبحث الثاني مفهوم الصياغة القانونية

الصياغة في اللغة من صاغ الشيء صوغاً أي هياؤه على مثال مستقيم ، ومادة الصياغة هي الكلام ، والكلام هو وسيلة التعبير- من خلال نظم مفرداته - عن المعنى المقصود، ويختلف أسلوب نظم الكلام من مجال إلى مجال ، ومن حال إلى حال ، فلكل مجال أسلوبه في البيان ٣ .

ولغة الصياغة القانونية هي تلك اللغة التي تهتم بشكل رئيسي بتحديد العلاقة بين الأطراف من خلال تكوين نص قانوني ملزم ، كالتوانين واللوائح والقرارات الإدارية الفردية والعقود ، فإذا كانت التشريعات تحدد العلاقة بين المخاطبين بها ، فإن العقد يوضح حقوق والتزامات أطرافه.

١. د/ عز الدين عبد الله - لغة القانون في مصر - مجلة مصر المعاصرة - العدد ٣٨٤ لسنة ١٩٨١ - ص ٢٠١
٢. يراجع في ذلك : محمود محمد على صبرة - أصول الصياغة القانونية - دار الكتب القانونية - الطبعة الثانية ٢٠١٠ - ص ٢٠ وما بعدها.
٣. مستشار عليوة مصطفى فتح الباب - مرجع سابق - ص ١٠٨٥

وقد ذهب اتجاه في الفقه ١ إلى القول بأن الصياغة القانونية هي أداة الصانع القانوني التي يستطيع من خلالها إيصال الغرض المقصود من القانون المقترح ، ويعيب هذا الرأي الخلط بين مفهوم الصياغة القانونية وبين مفهوم الصياغة التشريعية ، آية ذلك أن مفهوم الصياغة القانونية أوسع وأشمل من مفهوم الصياغة التشريعية ، حيث يتسع مفهوم الصياغة القانونية لكافة أشكال الصياغة التي تعتمد على النماذج القانونية ذات القوالب الثابتة ، كالقوانين واللوائح والعقود والوصايا والصكوك وغيرها ، فكل هذه النماذج تصاغ بلغة قانونية ، لها طابعها وسماتها ٢.

أما مفهوم الصياغة التشريعية فهو يقتصر على صياغة التشريعات سواء كانت رئيسية كالدستور والقوانين ، أو فرعية كاللوائح والقرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية ، ومن ثم تعتبر الصياغة التشريعية من هذا المنظور الضيق جزءاً من الصياغة القانونية ٣.

الفصل الأول استخدام اللغة القانونية في مجال الصياغة التشريعية

تمهيد وتقسيم :

ليس من قبيل المبالغة ما أكده الفقيه «ديكرسون» من أن الصياغة التشريعية تعد أصعب شكل من أشكال الصياغة القانونية ، نظراً لكون الصياغة التشريعية أكثر تعقيداً من الناحية الفنية ، وأكثر أهمية من الناحية الاجتماعية ٤.

وبدیهي أن للقاعدة القانونية غاية تسعى إلى إدراكها ، والصياغة التشريعية هي وسيلة إدراك تلك الغاية ، وبقدر ما تكون الوسيلة ملائمة وموفقة ، بقدر ما يكتب للقاعدة القانونية النجاح في التطبيق ٥ ، لذلك يبدو جلياً ما تحظى به الصياغة التشريعية من أهمية عند صياغة التشريعات في مجالات استخدامها سواء عند صياغة القاعدة الدستورية أو القوانين واللوائح والقرارات الفردية ، وينبغي أن يسبق بيان ذلك ، تحديد مفهوم الصياغة التشريعية والوقوف على أصول هذا النوع من أنواع الصياغة ، وعلى ذلك تقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهوم وأصول الصياغة التشريعية

المبحث الثاني: مجالات استخدام الصياغة التشريعية

١. حيدر سعدون المؤمن - مبادئ الصياغة القانونية - بحث منشور على الشبكة الالكترونية- ص ٢
٢. مستشار عليوة مصطفى فتح الباب - المرجع السابق - ص ١٠٨٦
٣. لمزيد من التفاصيل ، أنظر محمود محمد على صبرة - المرجع السابق - ٢١
٤. مشار إليه ، محمود محمد على صبرة - المرجع السابق - ص ٢٢
٥. انظر : د/ شمس الدين الوكيل - الموجز في المدخل لدراسة القانون - القاعدة القانونية - منشأة دار المعارف - ١٩٦٧ - ص

المبحث الأول مفهوم وأصول الصياغة التشريعية

إذا كانت أهمية الصياغة تظهر في كل قاعدة قانونية ، أياً كان مصدرها ، فإن هذه الأهمية يعظم شأنها في القواعد القانونية التي يكون التشريع مصدرها لها ، ذلك أن القاعدة التشريعية يتم التعبير عنها في صورة مكتوبة .

ونبين فيما يلي ، مفهوم الصياغة التشريعية ، في مطلب أول ، ونعقبه ببيان أصول الصياغة التشريعية ، وذلك في مطلب ثان .

المطلب الأول: مفهوم الصياغة التشريعية .

المطلب الثاني : أصول الصياغة التشريعية

المطلب الأول مفهوم الصياغة التشريعية

الصياغة لغة هي : من صاغ الشيء صوغاً أي هياها على مثال مستقيم ، وصاغ الكلام أي هياها ورتبه ،

ويقال كلام حسن الصياغة أي جيد ومحكم.١

والصياغة اصطلاحاً هي : مجموعة الأدوات التي تخرج القاعدة القانونية إلى الوجود العملي إخراجاً

يحقق الغاية التي يفصح عنها جوهرها.٢

والعملية التشريعية هي في الأساس عملية ذهنية تستهدف تنظيم مسألة ما ، أو معالجة حالة اجتماعية أو مشكلة تواجه المجتمع وتحتاج إلى تدخل السلطة التشريعية ، لتضع لها مجموعة من الحلول التي تكفل

تحقيق السلام الاجتماعي والأمن القانوني.٣

ولا تقتصر العملية التشريعية على الصياغة الشكلية فقط ، وإنما تمتد إلى جوهر القانون نفسه، إذ يجب

على أعضاء السلطة التشريعية رصد الظاهرة الاجتماعية التي تستوجب التدخل التشريعي، وفهمها،

وتحليلها ، واقتراح ما يناسبها من حلول تشريعية ، ثم النظر فيما يترتب على كل اختيار تشريعي من

نتائج، وصولاً إلى اختيار أفضلها على تحقيق الأهداف المطلوبة، فالتشريع في جوهره مفاضلة بين القيم،

وتوفيق بين المصالح المتعارضة، واختيار لواحد من الحلول البديلة التي يطرحها الواقع لمعالجة مشكلة من

المشاكل.٤

١. المعجم الوسيط - الطبعة الثانية - ١٩٧٢ - ص ٥٥٤

٢. المستشار عليوة مصطفى فتح الباب - مرجع سابق - ص ٩٢٩

٣. يراجع : دكتور وائل محمد يوسف - تحليل مشروعات القوانين - مجلس النواب بمملكة البحرين - قسم التدريب والتطوير

- ص ١

٤. د/ أحمد كمال أبو المجد - حوار لا مواجهة - حوارات حول الإسلام والعصر - مجلة العربي - ابريل ١٩٨٥ - ص ٩٢

وقد عبرت المحكمة الدستورية العليا في مصر عن هذا المعنى بقولها « أن النصوص التشريعية لا تصاغ من الفراغ ، ولا يجوز انتزاعها من واقعها ، وهي بعد مصلحة اجتماعية يتعين أن تدور هذه النصوص في فلكها ، ويفترض دوماً أن المشرع رقى إلى بلوغها متخذاً من صياغة النصوص التشريعية سبيلاً لها ، ومن ثم تكون المصلحة الاجتماعية غاية نهائية لكل نص تشريعي ، وإطاراً لتحديد معناه .»^١

فالصياغة التشريعية إذن هي بمثابة تحويل المادة الأولية التي يتكون منها القانون 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 . ولا غرو في أن الصياغة التشريعية تعد عنصراً مهماً من عناصر تكوين القاعدة القانونية ، فهي التي تخرجها إلى حيز الوجود ويتوقف نجاح تلك القاعدة على دقة الصياغة ومدى ملاءمة أدواتها . لهذا ينبغي مراعاة الدقة في صياغة القاعدة التشريعية ، بحيث تأتي هذه الصياغة وفق أصول فنية معينة ، حتى يكتب النجاح لهذه القاعدة على نحو يحقق الهدف من وجودها ، ومن ثم نتناول في المطلب التالي أصول الصياغة التشريعية .

المطلب الثاني أصول الصياغة التشريعية

تتنوع أصول الصياغة التشريعية ، فلا بد أولاً من تحديد الغرض من التشريع ومراعاة المبادئ القانونية التي تؤثر على مضمونه ومحتواه ، وهناك كذلك أصول تتعلق بالقواعد الأساسية الحاكمة للصياغة التشريعية بصفة عامة ، وثمة قواعد أساسية لبناء القاعدة التشريعية ، وكذلك أصول تتعلق بالقائم بعملية الصياغة .

أولاً: تحديد الغرض من التشريع واحترام المبادئ القانونية المؤثرة على محتوياته:

تبدأ عملية الصياغة التشريعية بتحديد واضح للأمور التي تستدعي التشريع وبيان الأهداف المراد تحقيقها منه ، فالسياسة التشريعية الواضحة تستلزم إيضاح طبيعة الأهداف ، والتي قد تكون ذات طبيعة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية ، وأساس خطة التشريع في هذه المرحلة هو ووضوح الأساس المنطقي لاقتراح التشريع ، وينبغي على صانع التشريع أن يأخذ بعين الاعتبار العوامل المؤثرة في بناء التشريع المقترح ، وتتبلور هذه العوامل في الآتي:

(أ) توافق التشريع المقترح مع القواعد الدستورية :

في أي نظام قانوني يجب أن تتوافق النصوص التشريعية مع أحكام الدستور وتتسجم معها ، ويتعين تحقيق هذا التوافق والانسجام من ناحيتين :

١ . حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٤٠ لسنة ١٢ ق دستورية - مجموعة أحكام المحكمة - الجزء الخامس - قاعدة رقم ١٧ ص ٢١٢

الأولى : تتمثل في ضرورة توافق التشريع المقترح مع النصوص والأحكام الدستورية.

الثانية : ضرورة مراعاة الأحكام الصادرة بشأن دستورية النصوص ، وذلك بعدم معاودة إصدار تشريعات سبق وأن صدر حكم بعدم دستورتيتها - سواء قوانين أو لوائح - فمثل هذا السلوك يمثل إفرغاً للحكم من مضمونه والتفافاً على حجتيه. ١.

ب) الالتزامات الدولية : تقتضي صياغة التشريعات وإصدارها مراجعة المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الأثر الملزم لمراعاة انسجام مشاريع القوانين الوطنية مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

ج) مراعاة قواعد المساواة :

القاعدة في هذا الشأن أنه إذا تماثلت الظروف وجب المساواة في الحكم ٢. بيد أنه يجب الأخذ في الاعتبار أن المقصود بالمساواة في هذا الصدد المساواة النسبية وليست المساواة المطلقة ، فلا مجال للمساواة إذا اختلفت المراكز القانونية. ٢.

د) مراعاة فكرة الأمن القانوني :

غاية القانون أن يأمن كل فرد في المجتمع على نفسه وماله ، فالقانون بما يضعه من قواعد يسير عليها المجتمع يهدف إلى بسط حمايته على كل ذلك ، ويقتضي وضع هذه الفكرة موضع التطبيق ضرورة التزام السلطات العامة قدرأ من الثبات النسبي للعلاقات القانونية ، وحدأ أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية من أشخاص قانونية عامة وخاصة. وتطبيقاً لذلك ، انتهت المحكمة الدستورية العليا في مصر إلى تقييد الأثر الرجعي للضرائب والرسوم لكونه يخل بالثقة المشروعة في التعامل إذا كان مبلغها يجاوز الحدود المنطقية لتوقعات الأفراد؛ ، ويترتب على احترام القائم بالصياغة التشريعية لفكرة الأمن القانوني تجنب عدم الرجعية في إصدار التشريعات ، والأخذ في الاعتبار عند تحديد تاريخ العمل بالتشريع ما قد يقتضيه ذلك من تحديد فترة ما تفصل ما بين نشر القانون والعمل به ، أو تطبيق التشريع بعد فوات فترة انتقالية .

١. وقد انتهى قسم التشريع بمجلس الدولة في مصر - بشأن مشروع لائحة مرشدي هيئة ميناءي الإسكندرية والدخيلة - إلى أنه: " يتعين إعادة النظر فيما ورد بالمادة (٥٩) والتي تتعلق بجواز منح المرشد إجازة خاصة لمرافقة الزوجة وذلك اتساقاً مع حكم المادة ١/٦٩ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة والمعدل بالقانون رقم (٢٠٢) لسنة ١٩٩٤م نزولاً على ما قضت به المحكمة الدستورية العليا باعتبار أن الإجازة الخاصة لمرافقة الزوجة وجوبه ولا تملك الجهة الإدارية إلا الموافقة على منح هذا النوع من الإجازات لمن توافر فيه مناط الحصول عليها دون أن يكون بملكها أن تفرض قيوداً تمس حق العامل في الحصول على هذه الإجازة أو تحد منه ولا وقع ما سنته من قيود حول هذا الحق في حومة مخالفة الدستور إذ ينال من وحدة الأسرة وترباطها ويخل بالأسس التي تقوم عليها وبالركائز التي لا يستقيم المجتمع بدونها". (ملف رقم ٢٠٠٢/١م)
٢. وقد سبق أن عبر عن ذلك قسم التشريع بمجلس الدولة بقوله: يجوز للقانون أن يقرر شمول الإعفاء لطوائف أخرى تخدم في القوات المسلحة في نفس الظروف التي تخضع لها أفراد القوات المسلحة". (ملف رقم (٠١٤٨) لسنة ١٩٧١ - جلسة ١٩٧٣/٣/٢٥).
٣. وقد أوضح قسم التشريع بمجلس الدولة حدود مبدأ المساواة بقوله " ليس المقصود بالمساواة في مفهوم نص المادة... من الدستور المساواة المطلقة وإنما المقصود بها المساواة النسبية بمعنى المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع من تتحقق فيهم الشروط اللازم توافرها للتمتع بالحق أو الالتزام بالواجب". (ملف رقم (٢٢٧) لسنة ١٩٧٤م - جلسة ١٩٧٤/٨/٢٥م).
٤. حكمها في القضية رقم ٢٠٨ لسنة ٢٤ق - جلسة ١١-٦-٢٠٠٦ - مجموعة المكتب الفني ١١ - ص ٢٦٤٤.

هـ) مراعاة تحقيق الفاعلية لأحكام التشريع :

حتى يحقق التنظيم التشريعي غايته، يجب أن يراعي - عند سنه - تحقيق الفاعلية لأحكامه، وأن يقترن الخروج على قواعده بجزء ١، وتجنب التوسع في تقرير الاستثناء من أحكامه .

ثانياً: القواعد الأساسية الحاكمة للصياغة التشريعية بصفة عامة :

تطوي القاعدة التشريعية على عنصرين هما الفرض، والحكم . والفرض هو الصورة التي يفترضها المشرع بالنسبة إلى وقائع مجردة أو أشخاص غير معينين بالذات ، أما الحكم فهو الحل القانوني لمواجهة الفرض العام .

وتقوم الصياغة الجيدة على قواعد أساسية تتمثل في :

أ) دقة الصياغة : ضرورة مراعاة الدقة في اختيار الألفاظ المعبرة عن الفرض والحكم ، فالدقة تسهل فهم القاعدة القانونية ، وتيسر تحديد مجال تطبيقها ، وبذلك يمكن تجنب أية صعوبة تنشأ عن هذا التطبيق .

ب) الصياغة المنطقية: يجب أن تكون الصياغة منطقية يقبلها العقل والفكر ، حتى تلقى قبولاً لدى المخاطبين بأحكامها ، ويستجيبوا لها دون عناء .

ج) الملاءمة مع الواقع: يشترط في الصياغة بصفة خاصة أن تكون ملائمة أو مناسبة للوقائع التي ستطبق عليه القاعدة القانونية ، وذلك حتى لا تكون القاعدة القانونية في معزل عن مجال تطبيقها ، وكما جاءت الصياغة متممة بالواقعية ، كلما كانت قريبة إلى عقول المخاطبين بأحكامها .

غير أن الجمع بين هذه القواعد ليس سهلاً في مجال العمل ، فالحرص على الدقة والاستجابة للمنطق قد يكون على حساب القرب من الواقع ، ذلك أن الصياغة الواضحة أو المنطقية قد لا تستطيع - مهما بلغت من الإتقان - متابعة الواقع كله بما يتضمنه من صور حية تبدو أكثر تعقيداً .

وحلاً لمشكلة التوفيق بين منطقية الصياغة ودقتها، وبين تعبيرها عن الواقع ، يتعين أن تكون الصياغة القانونية قريبة من الواقع دون إسراف في الأساليب المنطقية المعقدة ، فالمشرع الماهر هو الذي لا يستسلم للأساليب المنطقية والعقلية البحتة إلى الحد الذي يعزله عن الواقع ، وفي ذات الوقت ، لا ينقاد نحو الواقع إلى الحد الذي يخرج به عن أصول الصياغة المحكمة ، ويسترسل في جزئيات وتفاصيل تفقد القاعدة التشريعية هيبتها .

والخلاصة فيما تقدم ، أن القواعد الأساسية للصياغة التشريعية ليست محض قواعد نظرية، بل هي قواعد منطقية تتسم بالدقة، ولا بد وأن تأتي معبرة عن الواقع ٢، وتتجلى مظاهر التوفيق بين تلك القواعد عند

١. وهذا ما أكد عليه قسم التشريع بمجلس الدولة بقوله: "إذا كان هدف الوزارة من المشروع هو إضافة حظر تداول أغذية معينة أو الإعلان عنها إلا بعد تسجيلها والحصول علي ترخيص بتداولها، فإن عدم تضمين المشروع عقاباً على مخالفة ذلك ، ودون ان تسمح بقية النصوص بعقاب المخالف بأية عقوبة ، يؤدي إلى عدم تحقيق الغرض الذي أعدت الوزارة من أجله المشروع . (ملف رقم ١٩٢) لسنة ١٩٧٥ م - جلسة ١٩٧٥/٦/٢٨) .

٢. ويعبر الفقيه الفرنسي "سافيني" عن هذا المعنى بقوله: أن القانون نتاج الأمة ومنبعث منها ووليد البيئة الاجتماعية المتطورة ، وأنه ينشأ في ضمير الجماعة - مشار إليه - د/ جابر حجي - مرجع سابق ص ٣٥٥

بناء القاعدة التشريعية

ثالثاً: بناء القاعدة التشريعية:

يتحرى المشرع الصياغة التشريعية التي توفق بين الدقة والمنطق وبين الواقع بالجمع بين الصياغة الحاسمة والصياغة المرنة^١، وأياً كان نوع الصياغة المستخدمة، فإنه يتم التعبير عنها عند بناء القاعدة التشريعية بطرق مادية أو ذهنية، ويجب أن يتم ذلك على ضوء منهج محدد لضبط أسلوب ولغة الصياغة.

الصياغة الحاسمة (الجامدة) والصياغة المرنة :

تتميز الصياغة الحاسمة بأنها تستخدم التعبير الجامد الذي لا يقبل التغيير، ولا يخضع للتقدير عند التطبيق، وتتسم هذه الصياغة بالدقة في تحديد الفرض الذي تنظمه القاعدة والحكم الذي ينطبق على هذا الفرض، وبالتالي يتجرد تطبيقها من السلطة التقديرية^٢.

أما الصياغة المرنة فهي تتميز بترك المجال مفتوحاً لاستجابة القاعدة لظروف الواقع وملابساته، فهي تضع حكماً يتسع لسلطة تقدير القاضي على ضوء الوقائع المطروحة أمامه^٣. والمهارة في التشريع تقتضي اختيار الصياغة الملائمة لكل قاعدة قانونية، فالقواعد التي تحتاج أحكامها إلى الثبات والاستقرار يناسبها استخدام الصياغة الجامدة، مثل القواعد المتعلقة بإجراءات التقاضي، ومواعيد الطعن في الأحكام، أما القواعد التي تقتضي أحكامها الاقتراب من الواقع فتناسبها الصياغة المرنة^٤.

طرق الصياغة :

إذا كانت الصياغة هي وسيلة التعبير عن إرادة المشرع، فإن الأدوات المستخدمة في تلك الوسيلة قد تكون أدوات (طرق) مادية، وقد تكون ذهنية.

الطرق المادية للصياغة :

يمكن القول بأن الصياغة المادية هي وسيلة التعبير عن حكم القاعدة القانونية تعبيراً مادياً مجسماً ذا مظهر خارجي.

١. لمزيد من التفاصيل حول طرق أساليب الصياغة انظر: عليوة مصطفى فتح الباب - مرجع سابق - ص ٩٣٥ وما بعدها.
٢. ومثال ذلك، القاعدة التي تقضي بأن من يبلغ إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة يكون كامل الأهلية، تعتبر قاعدة ذات صياغة حاسمة، فلا يقبل معها القول بأن شخصاً معيناً قد اكتمل نضوجه قبل بلوغه هذه السن، أو أن شخصاً بلغ هذه السن ولكنه ناقص البلوغ غير جدير بالأهلية الكاملة.
٣. ومن أمثلة الصياغة المرنة تقرير المشرع العقابي للعقوبة باستخدام الحدين الأدنى والأقصى، والتنوع في العقوبة بين العقوبات السالبة للحرية وبين العقوبات المالية والتدابير الاحترازية، وترك مساحة اختيار للقاضي الجنائي للحكم بالعقوبة التي تتناسب مع ظروف الواقعة من ناحية، وخطورة الجاني من ناحية أخرى.
٤. فالقاعدة القانونية التي تمنح القاضي سلطة تقدير التعويض الجابر للضرر تتيح للقاضي النظر في حجم الضرر ومداه، والعمل على تحقيق العدل من خلال تقدير التعويض تقديراً عادلاً.

ومن أهم هذه الطرق ما يأتي :

١- **التعبير بالأرقام** : ويطلق عليه الفقه إحلل الكم محل الكيف ، إي التعبير عن القاعدة برقم معين ١ ، ويتم الاستعانة به بصفة خاصة لحماية واستقرار المعاملات ، ويتميز هذا التعبير بأنه لا يحتاج جهداً في التطبيق ، كما أنه ميسور الفهم والإدراك .

وليس من قبيل المبالغة القول بضرورة الاعتدال في استخدام هذه الطريقة من طرق التعبير ، فعلى الرغم مما تتمتع به من سهولة في الإدراك ، إلا أنها لا تخلو من العيوب ، إذ فضلاً عن كونها أداة تحكمية ، فإنها قد تصير غير معبرة عن الواقع بمرور الزمن ، ومن قبيل ذلك القوانين التي تحدد قيمة الإيجار بأرقام معينة ، فإن أي تغيير في قيمة العملة يجعل هذا التقدير موضع نظر ، مما يضطر معه المشرع لتعديل تلك التشريعات بما يلائم التغيير القائم على قيمة العملة .

٢-التعبير الشكلي :

يستخدم المشرع الأسلوب الشكلي في الصياغة بغية تحقيق ضمانات معينة لكفالة أمن التعامل واستقراره ، فقد يستلزم توافر شكل معين حتى ينشأ التصرف القانوني ٢ ، أو يستلزم عنصر الشكل لإثبات التصرف القانوني ٣ ، أو ضرورة توافر الشكل لإعلان الغير بوجود التصرف ٤ .

الطرق الذهنية للصياغة :

إذا كانت الصياغة المادية هي وسيلة التعبير عن حكم القاعدة القانونية تعبيراً مادياً مجسماً - على ما سلف القول - فإن الصياغة الذهنية هي وسيلة التعبير عن حكم القاعدة القانونية في صورة يظهر فيها عمل المنطق والفكر .

ومن أهم هذه الطرق القرائن القانونية ، والحيل والافتراضات القانونية .

١- القرائن القانونية :

يقصد بالقرينة القانونية أخذ المشرع أمراً مشكوكاً فيه - ولكنه تبعاً للغالب والمألوف في العمل - على أنه أمر مؤكد ٥ .

والمشرع عندما يضع قرينة قانونية لا يؤسسها على حقيقة ثابتة مستقرة ، وإنما ينتزعها من احتمال يغلب وقوعه ٦ ، ويصنع من هذا الاحتمال حقيقة قانونية مؤدية إلى نتائج معينة .

- ١ . ومثال ذلك تحديد مدة الطعن في الأحكام بمدد معينة ، وتحديد التقادم المسقط للالتزام بخمسة عشرة سنة كقاعدة عامة .
- ٢ . كما هو الحال بالنسبة لهبة العقار ، حيث يشترط القانون إفراغ التصرف في ورقة رسمية .
- ٣ . كاشتراط إثبات التصرف في المواد المدنية الذي تزيد قيمته على مبلغ معين بالكتابة .
- ٤ . ومثال ذلك اشتراط قيد الرهن لنفاذه في مواجهة الغير .
- ٥ . راجع : مستشار عليوة فتح الباب - مرجع سابق - ص ٩٥١
- ٦ . د/ شمس الدين الوكيل - مرجع سابق - ١٥٧ .

ويعد استخدام القرائن القانونية فى نطاق الإثبات هو الأكثر شيوعاً ، ومن ذلك مثلاً الخطأ المفترض كأساس لمسئولية متولى الرقابة على القاصر ، ويعلق أستاذنا الدكتور عبد الرزاق السنهورى على هذه القرينة بقوله « إذا ارتكب الخاضع للرقابة عملاً غير مشروع افترضنا أن المكلف بالرقابة قد قصر فى رقابته من جهة ، وأساء تربيته من جهة أخرى »^١.

وقد يستخدم المشرع القرينة القانونية كوسيلة لتبرير حكم القاعدة القانونية ، فالمشرع حينما يقرر الحجية للحكم القضائى ، فإن القرينة التى تبرر هذا الحكم تتمثل فى أن الحكم القضائى هو عنوان الحقيقة .

والقرينة القانونية قد تكون بسيطة تقبل إثبات العكس ، ومن قبيل ذلك قرينة الخطأ المفترض بالنسبة لمتولى الرقابة ، إذ يستطيع التخلص من المسئولية إذا أثبت قيامه بواجب الرقابة ، وقد تكون قاطعة لا تقبل إثبات العكس ، ومثال ذلك قرينة افتراض العلم بالقانون بمجرد نشره .

٢- الحيل والافتراضات القانونية :

إذا كان المشرع يؤسس القرينة القانونية على احتمال يغلب وقوعه - على نحو ما سلف بيانه - فإن الحيل والافتراضات القانونية تقوم على وهم يصنعه المشرع بقصد تحقيق غاية معينة ، وهى تعتبر من طرق الصياغة المصطنعة التى تمثل أقصى درجات البعد عن الواقع .

ومن ابرز الأمثلة على الحيل والافتراضات القانونية فكرة العقار بالتخصيص ، فهى بحسب الأصل منقولات بطبيعتها خصصها المالك لخدمة العقار ، وتكتسب هذه المنقولات صفة العقار على سبيل الافتراض بالمخالفة لطبيعتها ، وبالتالي فالمشرع يصنع وهماً لا يطابق الواقع بغرض تحقيق نتيجة محددة ، وهى إخضاع المنقول للمركز القانونى للعقار الذى يخدمه ، فلا يجوز الحجز عليه وفقاً لقواعد الحجز على المنقول ، كما لا يصح الحجز عليه مستقلاً عن العقار^٢.

بيد أنه يجب الحد من استعمال الحيل والافتراضات القانونية فى مجال الصياغة التشريعية بسبب إسرافها فى البعد عن الواقع ، وإذا كان استعمالها بقصد تحقيق غاية معينة ، فإنه يجب الوقوف عند تحقيق الغاية التى يستهدفها المشرع فقط .

ضوابط جودة التشريع :

لأسلوب الصياغة أهمية كبيرة فى تحويل أغراض التشريع إلى مجموعة متماسكة من القواعد المنسجمة والواضحة ، ومن خلال أسلوب الصياغة واللغة المعبرة عن التشريع يمكن استخلاص الأحكام القانونية التى تسجم مع أغراض التشريع ، ويتعين إتباع منهج محدد لضبط أسلوب ولغة الصياغة ، وذلك من خلال مراعاة القواعد الآتية :

١ . أن تكون لغة الكتابة واضحة والصياغة بسيطة وموجزة ، ومن شأن استخدام لغة بسيطة ومألوفة ،

١ . عبد الرزاق السنهورى - الوسيط فى شرح القانون المدنى - ج ١ - ص ١٠٠٦

٢ . لمزيد من التفاصيل راجع : د / شمس الدين الوكيل - المرجع السابق - ص ١٦٢

أن تكون أحكام التشريع واضحة ، ويعزز ذلك القدرة على فهمها وحسن تطبيقها . وقد وصف الدكتور عبد الرزاق السنهوري مواصفات لغة التشريع بقوله «يجب أن تكون واضحة دقيقة ، فاللغة المعقدة تجعل القانون مغلقاً ، كما أن اللغة غير الدقيقة تجعل القانون مبهماً ، ويجب أن يكون للتشريع لغة فنية خاصة به»^١ .

٢. تكوين النصوص من عبارات ذات دلالة على المعنى المقصود من النص.
٣. تجنب استخدام عبارات أو مصطلحات تدل على جنس معين.
٤. إذا كان محتوى النص يشير إلى عدد من الحالات أو ينظم أكثر من شأن، أو يتضمن شروطاً لبعض الحالات التي هي جزء من مضمونه يفضل تحديد عناصر النص وتقسيمها عند الصياغة إلى أجزاء على شكل فقرات.
٥. ضبط التعريفات : التعريف هو تخصيص للمعنى الذي رعى إليه المشرع لفهم دلالة العبارة، لذلك ينبغي استخدام التعريفات فقط في حالتين :

- (أ) عندما يكون معنى المصطلح مهماً لفهم وتطبيق التشريع المقترح .
- (ب) إذا تم استخدام المصطلح بشكل متكرر في التشريع.

غير أنه يجب عند وضع التعريفات مراعاة المعاني التي خصصت لها العبارة المعرّفة في القوانين القائمة، وإمعاناً في بيان أهمية الاصطلاح القانوني يرى جانب من الفقه ضرورة الاهتمام بهذا الاصطلاح من حيث نشأته وتطوره ، ويذهب إلى أن ذلك يمكن أن يشكل فرعاً جديداً من فروع علم القانون يطلق عليه علم الاصطلاح القانوني^٢ .

٦. يجب بناء الموضوعات التي سيتم معالجتها في التشريع المقترح بطريقة تحترم منطلق العلاقة فيما بين القوانين القائمة وعلى رأسها الدستور وبين التشريع المقترح، وضبط حالات التداخل أو التعارض مع النصوص الأخرى.

٧. الدراسة المقارنة : عند نظر مشروع قانون ما فلا ضرر من عمل دراسة مقارنة مع القوانين المحيطة بنا، للتعرف على التطور التشريعي الحادث في العالم والذي يفرض نفسه على الجميع.

٨. مراعاة متطلبات الترتيب والتبويب: يفترض الترتيب المحكم للنص القانوني المتكامل البدء بديباجة تجمع فيها القوانين ذات الصلة، ويستحسن البدء بتمهيد يتضمن نطاق القانون الموضوعي والزمني، ثم جمع ما تشابه أو ارتبط من أحكام تحت عنوان واحد أو قسم معين، بحيث يراعى الانتقال من الحكم العام إلى الخاص ومن الأحكام التمهيدية إلى الأحكام الجوهرية، ومن الأساسية إلى الفرعية، ومن الموضوعية إلى الإجرائية والانتهاية- إذا لزم الأمر- بباب يخصص للأحكام الختامية والانتقالية التي غالباً ما تلغي التشريع السابق إلغاءً صريحاً، وتؤمن انتقالاً سلساً ومدروساً من نطاق قانوني إلى آخر، بحيث تتم المحافظة على الحقوق والمراكز القانونية المكتسبة.

١. مشار إليه : د/ عز الدين عبد الله - مرجع سابق - ص ٩ وما بعدها .

٢. د. أحمد عبد الظاهر - اللغة القانونية ومفرداتها - مقال سبقت الإشارة إليه

رابعاً : الأصول المتعلقة بالقائم بعملية الصياغة :

ذكرنا آنفاً أن الصياغة لغة هي من صاغ الشيء صوغاً أي هيأه على مثال مستقيم ، وصاغ الكلام أي هيأه ورتبه ، كما ذكرنا أن العملية التشريعية هي في الأساس عملية ذهنية ، وأن هذه العملية لا تقتصر على الصياغة الشكلية فقط ، وإنما تمتد إلى جوهر القانون نفسه .

وعلى ذلك ، يأتي دور الصائغ الذي يتولى تحويل المواد الخام إلى نصوص قانونية قابلة للفهم والتطبيق أي أننا إزاء عملية من مستويين متداخلين باستمرار ، الأول هو تحديد السياسة التشريعية والأهداف المرسومة للتشريع المقترح ، والثاني هو وضعها في أطر مقننة . ولما كان القانون علماً له لغته التي يتفرد بها عن غيره من العلوم الإنسانية الأخرى ، فإن القائم على عملية الصياغة التشريعية - شأنه شأن الصانع الماهر في حرفته - ينبغي أن يتمتع بمجموعة من المهارات ، تشكل في مجموعها العناصر الواجب توافرها في الصائغ حتى يستطيع أن يخرج بالنص القانوني على الشكل الصحيح المؤدي للهدف من إخراجه ، وهي مهارات لغوية وقانونية وذهنية .

أ - الإلمام الجيد بمفردات اللغة ودلالاتها:

تعتمد الصياغة القانونية على إفراغ إرادة المشرع و قصده في ألفاظ النص القانوني بصورة القصر و الشمول^١.

وإذا كانت الألفاظ هي جسد النص القانوني، فإن المدلولات اللغوية لهذه الألفاظ هي روحه التي يستمد منها قوته و فاعليته ، فالصياغة التشريعية الجيدة تأتي دائماً نتيجة فن لغوي يتسم بالحيطه و الحذر ، لذلك ينبغي أن يكون الصائغ على دراية كافية بمفردات اللغة ودلالاتها ، ممسكاً بنواصيها ، فالكثير من مفردات اللغة العربية ينظر إليها على أنها تؤدي إلى نفس المعنى ، بينما هي في الحقيقة تقود إلى معان مختلفة^٢.

ب - توافر المهارات القانونية للصائغ :

لا يكفي أن يكون القائم بالصياغة التشريعية مجرد دارس للقانون ، بل ينبغي أن يكون خبيراً عالماً بالأدوات التي تعينه على القيام بمهمته وهي النصوص القانونية المختلفة، والفقهاء الشارح للنظريات القانونية والأحكام القضائية المرتبطة وخاصة تلك التي تؤسس لمبادئ قانونية مستقرة . فلا شك أن الصياغة التشريعية فن وعلم لا بد لتمام معرفته من دراسات مستفيضة وتجارب طويلة، فمن تسند له مهمة صياغة التشريعات لا بد أن يكون لديه قدر كبير من العلم والمعرفة في علم القانون وأصوله

١ . ويقصد بالقصر والشمول أن لا يتجاوز نص المادة القانونية مراد المشرع، و لا يقصر عنه ، وتكون الألفاظ القانونية على درجة عالية من الوضوح بما يتمتع معه التأويل خلاف القصد أو خارج مقتضاه .

٢ . ومثال ذلك أن لكل من لفظ " الفعل " ولفظ " العمل " دلالة ، حيث يرمي لفظ " الفعل " إلى ما يقوم به الشخص من تصرفات أو ما يتلفظ به لسانه ، بينما يقتصر لفظ " العمل " على ما يقوم به الشخص من تصرفات فقط دون ما يتلفظ به لسانه لذلك فإنه لوضع نص قانوني يتعلق بما يقوم به الشخص من تصرفات وأقوال يقتضي استخدام لفظ " الفعل " وليس لفظ " العمل " الذي لو استخدم لأخرج الألفاظ الذي يتلفظ بها اللسان من حكم ذلك النص.

عارفاً بتاريخ القانون وتطوره مدركاً لظروف الزمان والمكان والبيئة التي نشأت فيها القواعد القانونية السابقة قادراً على التفرع منها إلى الفروض التي هو راغب أو مكلف بوضع حلول لها على شكل قاعدة قانونية من صفاتها العموم والتجريد والإلزام.

ج - القدرات الذهنية للصائغ :

يعد ثبات التشريع واستقراره لمدة طويلة أحد مظاهر جودته وقدرته على مواجهة كافة الفروض المختلفة للواقعات التي يستهدف حكمها ، ولا يتأتى الاستقرار والثبات التشريعي إلا إذا كان الصائغ متمتعاً بقدرات ذهنية تمكنه من إعمال الخيال القانوني الذي يستطيع من خلاله تصور ما قد يحدث مستقبلاً من فروض ، لذا ينبغي عليه أن يتأمل في مستقبل الوضع الذي يعالجه التشريع لكي تنشأ نصوص مرنة غير متصلة متكيفة مع الوقعات التي تستجد في المستقبل ١ .

والخلاصة من كل ما تقدم أن الصياغة التشريعية على هذا النحو تعد عنصراً مهماً من عناصر تكوين القاعدة القانونية لأنها هي التي تعطي للقاعدة الشكل العملي الذي تصلح به للتطبيق، مما يؤدي إلى القول بأن جانباً كبيراً من نجاح القاعدة القانونية يتوقف على الدقة في الصياغة وتخيرات أدواتها، ولهذا فإنه ينبغي اختيار أدوات الصياغة القانونية اختياراً يضمن إخراج جوهر القاعدة القانونية إلى حيز التطبيق العملي، كما يحقق الغرض منها، فيختار في الصياغة أقرب السبل وأفضل الأدوات لتحقيق الغاية المقصودة.

المبحث الثاني

مجالات استخدام الصياغة التشريعية

تمهيد وتقسيم :

تناولنا في المبحث السابق مفهوم وأصول الصياغة التشريعية ، وإذا كانت الصياغة التشريعية هي وسيلة إدراك غاية القاعدة القانونية ، فإن مجال عمل الصياغة التشريعية يبدو بشكل رئيس في سن القواعد الدستورية ، وسن القوانين واللوائح ، ونتناول في هذا المبحث دور الصياغة التشريعية في سن القاعدة الدستورية ، ثم دور تلك الصياغة في صياغة سن القوانين واللوائح، وذلك في مطلبين :

المطلب الأول : سن القاعدة الدستورية .

المطلب الثاني: سن القوانين واللوائح .

١ . ومن أبرز الأمثلة على التشريعات المستقرة الدستور الأمريكي الذي صدر في ١٧/٩/١٧٨٧م وما زال سارياً رغم مضي ٢٢٤ سنة على صدوره وسبب بقائه هو الخيال الواسع الذي كان يتمتع به واضعوه الذين رسموا في أذهانهم الصورة التي ستكون عليها الولايات المتحدة بعد أكثر من مئة سنة.

المطلب الأول سن القاعدة الدستورية

يعد الدستور سيد القوانين ، حيث يتحدد بموجبه شكل الدولة ، وطبيعة نظام الحكم ، وسلطاتها والعلاقة فيما بينها ، ثم تحديد الحقوق والحريات والواجبات العامة ، ويحدد كذلك المقومات الأساسية للمجتمع. ١. وقد عبرت المحكمة العليا عن هذا المعنى بقولها «أن نصوص الدستور تمثل دائماً القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين مراعاتها وإهدار ما يخالفها من التشريعات بوصفها أسمى القواعد الأمرة. ٢.

وتوجد طريقتان لصياغة القواعد الدستورية الأولى تقتصر مواد الدستور فيها على وضع القواعد أو الأسس العامة، فيما يترك إرساء التفاصيل للقوانين الأدنى مرتبة في السلم القانونى ، والثانية تشمل القواعد الدستورية فيها على الجزئيات أو التفاصيل .

وتستند صياغة القواعد الدستورية على دعائم وأساسيات لا غنى عنها تتمثل في الوضوح والدقة والواقعية . ويعنى الوضوح ، إيصال الأفكار التي أرادها المشرع الدستوري إلى فهم الأفراد ، بحيث تكون بمنأى عن الغموض والتعقيد وما يترتب على ذلك من عدم إدراك الأفراد لما أراد المشرع .

أما الدقة في هذا المقام ، فتمثل في أن المشرع الدستوري يجعل من النصوص معبراً حقيقياً عن أرائته بالفعل، أي تأتي الصياغة انعكاساً حقيقياً ومعبراً تعبيراً صادقاً لما أراد إيصاله إلى الأفراد، ومن أهم مستلزمات الدقة هي إيراد النصوص بعمومية وتجريد وعدم الدخول في الجزئيات والتفصيلات غير المهمة التي تبهر بالوثيقة الدستورية بعيداً عن الواقع أكثر مما تكون وسيلة فعالة لتطبيقها معه .

ولابد كذلك أن تتسم القواعد الدستورية بالواقعية، ويعنى ذلك أن تتبع الأحكام والقيم من البيئة التي سوف يطبق فيها الدستور، فلا تكون هناك مفاهيم غريبة ومتعارضة مع هذه البيئة ومكوناتها العقائدية والدينية ، والعادات والتقاليد الموجودة فيها.

على أنه يمكن القول بأن ثمة اختلافاً بين لغة الدستور ولغة التشريع ، فالأول بحكم تربعه على قمة النظام القانونى ، يستخدم لغة تعلو في خطابها ومضمونها على لغة التشريع ، فلا تلجأ إلى التفصيل حتى تفسح المجال للتشريع سلطة الملاءمة وفقاً للظروف والمقتضيات ، كما أن لغة التشريع أكثر تحديداً لما تعبر عنه ، لذا تقنع القاعدة الدستورية بوضع الكليات يحمل بعضها طابع الإجمال والعموم. ٣.

١. مستشار / عليوة مصطفى فتح الباب - مرجع سابق - ص ٥٢٧

٢. حكم المحكمة العليا في القضية رقم ١١ لسنة ٥ عليا دستورية - جلسة ٣ أبريل سنة ١٩٧٦ - الجزء الأول - ص ٤٤٢

٣. لمزيد من التفاصيل: راجع ، د/ جابر محمد حجي - مرجع سابق - ص ٢٩١

المطلب الثاني سن القوانين واللوائح

تمهيد وتقسيم :

تتوزع العملية التشريعية في النظم القانونية الحديثة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وتقوم كل من السلطتين باختصاصاتها في هذا الشأن على نحو محدد ومنضبط وغير متداخل ، فالسلطة التشريعية تتولى مهمة إقرار التشريعات العادية - وهو ما يطلق عليها اصطلاح القوانين - فيما يكون إقرار التشريع الفرعي - ويطلق عليها اللوائح - محجوزاً للسلطة التنفيذية وفق اعتبارات معينة سنتعرف عليها لاحقاً ، وتعد صياغة القوانين واللوائح بمثابة المجال الخصب للصياغة التشريعية ، وعلى ذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين ، الأول : نخصه لسن القوانين ، والثاني نخصه لسن اللوائح ، وذلك على النحو التالي.

الفرع الأول سن القوانين

(أ) التشريع العادي :

يحثل التشريع العادي - القانون - مكان الصدارة بين سائر مصادر القاعدة القانونية ، ويقصد بصياغة القانون وضع قواعد قانونية في نصوص مكتوبة بواسطة السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان . وإذا كان الأصل العام يجري على أن السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان هي صاحبة الاختصاص الأصيل بسن التشريع أو القانون ، إلا أن المشرع الدستوري في كل من مصر والبحرين ، يجيز - لاعتبارات معينة - حلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في القيام بهذه المهمة في حالتين هما : حالة الضرورة ، وحالة التفويض ١ .

(ب) تشريعات الضرورة :

قد تستدعي حالة الضرورة التدخل التشريعي بالنص على تدابير سريعة لمواجهة هذه الحالة أثناء غياب السلطة التشريعية بسبب الحل ، أو بسبب العطلة الرسمية فيما بين أدوار الانعقاد أو بين الفصول التشريعية ، وفي هذه الحالة تتولى السلطة التنفيذية إصدار قواعد عامة مجردة بناء على حالة الضرورة . وإذا كان كل من دستور مملكة البحرين والدستور المصري قد أخذاً بفكرة تشريعات الضرورة ، غير أن هناك اختلافاً بينهما في بعض التفاصيل.

١ - دستور مملكة البحرين :

نظمت المادة (٢٨) من الدستور حالات وشروط وإجراءات إصدار تشريعات الضرورة ، ونصت على أن : « إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ما

١ . أنظر :د/ محمد حسين عبد العال - المدخل لدراسة القانون البحريني - الطبعة الرابعة - ٢٠١١ - ص ١٤٨

يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور .

ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدورها إذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين فى حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعى ١، فإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك . وإذا عرضت ولم يقرها المجلسان زال كذلك ما كان لها من قوة القانون».

وعلى ضوء النص المتقدم، فإذا ما توافرت حالة ضرورة فيما بين ادوار انعقاد كل من المجلسين، أو فى فترة حل مجلس النواب، واستدعت اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يكون للملك حق إصدار مراسيم بقوانين ، غير مخالفة للدستور ، على أن تعرض على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدورها إذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين فى حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعى، فإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك . وإذا عرضت ولم يقرها المجلسان زال كذلك ما كان لها من قوة القانون.

٢-الدستور المصرى الصادر عام ٢٠١٢ والمعدل عام ٢٠١٤ :

تنص المادة (١٥٦) من الدستور المصرى الصادر عام ٢٠١٢ والمعدل عام ٢٠١٤ على أن: إذا حدث فى غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار».

وبذلك يكون الدستور المصرى الجديد قد جاء بنظام مغاير لتشريعات الضرورة، إذ لم تمنح المادة (١٥٦) منه لرئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات بقوانين فى حالة توافر الضرورة التى تستدعى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فيما بين أدوار انعقاد مجلس النواب ، ولا يكون لرئيس الجمهورية سوى دعوة المجلس للانعقاد لاجتماع طارئ لعرض الأمر عليه ، واقتصر حق رئيس الجمهورية على إصدار قرارات بقوانين فى حالة ما إذا كان المجلس غير قائم ، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش ، أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون ، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار.

١. لمزيد من التفاصيل : المستشار سالم محمد سالم الكوارى - السلطة التشريعية فى مملكة البحرين - الطبعة الأولى ٢٠٠٨

ويثور التساؤل عن تحديد مفهوم ومضمون الالتزام بعرض تشريعات الضرورة على السلطة التشريعية ، حيث ذهب جانب من الفقه إلى أن المقصود بالعرض هو الإيداع فقط ، ولا يمتد إلى ما يقوم به البرلمان من إجراءات تخصه ، باعتبار أن الالتزام بالعرض يقع على عاتق السلطة التنفيذية وينتهي دورها بتنفيذ هذا الالتزام الدستوري بالإيداع ، بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى أن العرض لا يقتصر على مجرد الإيداع بل يمتد إلى كل ما يتم داخل البرلمان من مناقشات وقرارات تتخذ على أساس هذه المناقشة. وقد انتهج المشرع الدستوري البحريني مفهوم العرض الحقيقي ١ ، وهو المعنى المستفاد من نص المادة (١٢٢) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

وباستظهار المقارنة بين موقف الدستور البحريني وموقف الدستور المصري يبين أن الدستور البحريني جاء أكثر مرونة من ناحية إقرار السلطات الممنوحة للملك في إصدار المراسيم بقوانين فيما بين أدوار انعقاد المجلسين أو في فترة حل مجلس النواب ، بينما حجب هذه السلطة عن رئيس الجمهورية في مصر فيما بين أدوار الانعقاد ، وكذلك مدة عرض المراسيم بقوانين على المجلسين حسب المادة (٢/٢٨) من الدستور البحريني وهى شهر من تاريخ صدورها إذا كان المجلسان قائمين ، أو خلال شهر من تاريخ أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي وهى شهر في دستور البحرين بينما خمسة عشر يوماً في الدستور المصري ، غير أن الأخير جاء أكثر مرونة في إجازته لمجلس النواب معالجة الآثار التي قد تترتب على نفاذ القرارات بقوانين خلال الفترة من نفاذها حتى مناقشتها وعدم إقرارها .

ج) تشريعات التفويض :

التفويض لغة معناه «الانكال في الأمر على آخر ورده إليه ٢»، والتفويض اصطلاحاً هو أن يعهد صاحب الاختصاص الأصلي بممارسة جانب من اختصاصاته ، سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل ، إلى فرد آخر هو المفوض إليه مع حق الأصيل في التعقيب على قرارات من فوضه .

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور المصري الجديد خلا من النص على جواز تفويض مجلس النواب لرئيس الجمهورية بإصدار قرارات بقوانين لمواجهة ظروف استثنائية ، إذ لم ير المشرع الدستوري موجباً لذلك مادام مجلس النواب قائماً، وهذا المسلك من جانب المشرع الدستوري المصري لا يبرره سوى الرغبة في تقليص سلطات رئيس الجمهورية في النظام القانوني المصري

أما في مملكة البحرين ، فإن تشريع التفويض هو مرسوم بقانون يصدره الملك في مسائل معينة ٣ بناء على تفويض من السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية تدعو إلى تفويض الملك في مسائل معينة. ٢. وهناك اعتبارات عديدة تبرر فكرة التفويض ، يأتي على رأسها أن بعض التشريعات يتطلب إعدادها قدرأ من السرية مثل تلك الخاصة بأمن الوطن والتسليح التي تستلزم المصلحة العامة كتمان مضمونها ، وكذلك التشريعات اللازمة لمواجهة ظروف استثنائية تستوجب تدخلاً سريعاً لمواجهتها ، ولا يستطيع التشريع

١. مزيد من التفاصيل : أنظر المستشار سالم محمد سالم الكواري- المرجع السابق - ص ٢٢٨

٢. انظر : د/ محمد فتوح محمد - التفويض في الاختصاصات الإدارية - طبعة ١٩٨٦ - ص ٨٢

٣. مزيد من التفاصيل : د/ محمد حسين عبد العال - مرجع سابق - ص ١٤٩

العادى وما تستغرقه إجراءات سنه من وقت طويل على مواجهة تلك الظروف الاستثنائية .

ضوابط وقيود التفويض التشريعى:

إذا كانت تشريعات الضرورة لا تصدر إلا في غيبة مجلس النواب ، فإن تشريعات التفويض تصدر حال وجود المجلس قائماً ومنعقداً ، لذلك فقد أورد الدستور قيوداً و ضوابط على هذا التفويض بحسب صريح نص المادة (٢٢/أ) من الدستور البحرىنى ، أما عن القيود فهما قيدان أحدهما قيد زمنى حيث يجب أن يكون محدداً بفترة زمنية معينة ١ ، وهو قيد منطقى إذ بغير هذا القيد نكون أمام تنازل من السلطة التشريعية عن اختصاصها المخول لها دستورياً ، والثانى قيد موضوعى يتمثل في ضرورة أن تحديد الموضوع أو الموضوعات التى يفوض فيها البرلمان الملك في إصدار هذا النوع من التشريعات .

وأما عن الضوابط، فقد أشار النص الدستورى إلى أن ممارسة التفويض يكون وفقاً لقانون التفويض وشروطه، وبموجب هذه الآلية ، يرى بعض الفقه - وبحق - أن الأمر أعيد إلى المجلسين ليحددوا ضوابط التفويض .. وبحق لهما أن يدرجا في قانون التفويض ما يشاءان من ضوابط ٢ . سواء ما يتعلق بالظروف الاستثنائية التى تستدعى التفويض ، أو اشتراط أغلبية خاصة لإقرار قانون التفويض ، أو ضرورة عرض ما يصدر من تشريعات بناء على قانون التفويض على المجلسين .

والحق أن الدستور المصرى لم يكن موقفاً حين خلا من نص يسمح لرئيس الجمهورية بالتدخل السريع لمواجهة ظروف استثنائية قد تمر بها البلاد ، إذ لا يتصور عملاً مواجهة تلك الظروف الاستثنائية بتشريعات عادية تحتاج إجراءات سنها إلى وقت ليس بالقليل ، تكون الظروف الاستثنائية خلاله قد أعملت آثارها ، لاسيما وأن رئيس الجمهورية حين يباشر هذا الاختصاص إنما يباشره في ضوء ضوابط معينة تمنع من إساءة استخدامه .

الفرع الثانى سن اللوائح (التشريع الفرعى)

بعد اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار التشريعات الفرعية اختصاصاً أصيلاً يخولها الدستور ، وليس اختصاصاً استثنائياً تحل بموجبه محل السلطة التشريعية على غرار ما هو معمول به بالنسبة لتشريعات الضرورة وتشريعات التفويض .

ويقصد باللائحة أو التشريع الفرعى ذلك التشريع الذى تضعه السلطة التنفيذية بمقتضى الاختصاص

١ . ويلاحظ أن الدستور لم يبين قدر المدة التى يجوز التفويض في حدودها ، لذلك فإن هذه المدة قد تطول أو تقصر حسب الظروف ، إلا ينبغى ألا تستغرق تلك المدة مدة المجلس المنتبىة أو الفصل التشريعى كاملاً ، أو تجاوزه ، فالأولى تعد تنازلاً عن أداء الوظيفة التشريعية ، والثانى يمثل اعتداء من أعضاء المجلس الحالى على المجلس القادم . المستشار سالم محمد سالم الكوارى - المرجع السابق - ١١٠

٢ . المستشار سالم محمد سالم الكوارى - مرجع السابق - ص ١١٢

المنوح لها دستورياً ، وتتضمن قواعد عامة مجردة ، وتسمى بالقرارات التنظيمية تمييزاً لها عن القرارات الفردية ، كما يطلق عليها اصطلاح اللوائح تمييزاً لها عن التشريع العادي .

أنواع اللوائح :

تنقسم اللوائح بحسب موضوعها إلى ثلاثة أنواع : اللوائح التنفيذية - واللوائح التنظيمية - ولوائح الضبط.

(أ) اللوائح التنفيذية :

اللوائح التنفيذية هي تلك التشريعات الفرعية التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد تنفيذ التشريع العادي الصادر من السلطة التشريعية، حيث تتضمن تلك اللوائح الأحكام التفصيلية اللازمة لتطبيق التشريع وتنفيذه .

وإذا كان الاختصاص بالتشريع هو اختصاص تستقل به السلطة التشريعية دون غيرها ، فإن اختصاص السلطة التنفيذية بوضع اللوائح التنفيذية هو اختصاص استثنائي في مجال التشريع يلزم لكي يكون مشروعاً أن يستند إلى أساس دستوري ١ .

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على الاختصاص الأصيل للسلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التنفيذية حيث قضت بأن» النص في القانون على صدور اللائحة بقرار من رئيس الجمهورية لا يعتبر تفويضاً لرئيس الجمهورية بإصدار اللائحة ، وإنما هو تقرير لحق مخول له بمقتضى الدستور» ٢ .

وما يبرر هذا الاختصاص كون السلطة التنفيذية - بحكم اتصالها المستمر بالجمهور والمشكلات اليومية - أقدر من السلطة التشريعية على معرفة وتنظيم التفاصيل والجزئيات اللازمة لتنفيذ القوانين ، هذا فضلاً عن أن قواعد التشريع العادي تقتصر عادة على تنظيم الأحكام العامة دون الدخول في التفاصيل والجزئيات .

وقد منح الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٢ والمعدل عام ٢٠١٤ سلطة إصدار اللوائح التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء ، وله أن يفوض غيره في إصدارها ، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه ٣ .

بينما ينعد الاختصاص بإصدار اللوائح التنفيذية في مملكة البحرين للملك بموجب مرسوم، ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه . ويجوز أن يفوض غيره في وضع هذه اللوائح ، والتفويض يكون لرئيس الوزراء والوزراء .

كما يجوز أن يحدد القانون الشخص المختص بإصدار اللائحة اللازمة لتنفيذه ، وغالباً ما يكون هو الوزير المختص الذي يقع موضوع التشريع في نطاق وزارته .

١ . راجع : د. سامي جمال الدين- تدرج القواعد القانونية وقواعد الشريعة الإسلامية - منشأة المعارف بالإسكندرية بدون تاريخ نشر- ص ٥١

٢ . حكمها في الطعن ٢٨٢ لسنة ١٤ ق - جلسة ١٩٧٤/١/٢٧ - مجموعة المكتب الفني - السنة ١٩ - ص ١١٦

٣ . تنص المادة (٢٩/أ) من الدستور البحريني على أن : يضع الملك، بمراسيم، اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاء من تنفيذها، ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه .

ضوابط مشروعىة نصوص اللائحة التنفيذية :

ينبغى لمشروعىة النصوص التى تتضمنها اللائحة التنفيذية توافر ثلاثة شروط تتمثل فى الآتى :

(١) أن تصدر من السلطة المختصة :

ذكرنا آنفاً أن اختصاص السلطة التنفيذية بوضع اللوائح التنفيذية هو اختصاص استثنائى فى مجال التشريع يلزم لكي يكون مشروعاً أن يستند إلى أساس دستورى ، وقد تواترت واستقرت أحكام المحكمة الدستورية العليا على أن الدستور حدد - على سبيل الحصر - الجهات التى تختص بإصدار اللوائح التنفيذية ، بحيث يتمتع على من عداهم ممارسة هذا الاختصاص الدستورى ، وإلا وقع عمله اللائحى مخالفاً للدستور ، كما أنه متى عهد القانون إلى جهة معينة بإصدار القرارات اللازمة لتنفيذه استقل من عينه القانون دون غيره بإصدارها . ١٠

(٢) ألا تتناول تنظيم موضوع من اختصاص السلطة التشريعية:

وهو شرط سلبي مفاده ألا تتصب اللائحة على موضوع يشترط الدستور أن يكون تنظيمه بقانون ، فإذا ما أسند الدستور تنظيم حق من الحقوق إلى السلطة التشريعية ، فلا يجوز لها أن تتسلب من اختصاصها ، وتحيل الأمر برمته إلى السلطة التنفيذية دون أن تقيدها فى ذلك بضوابط عامة وأسس رئيسية تلتزم بالعمل فى إطارها ، فإذا ما خرج المشرع على ذلك وناط بالسلطة التنفيذية تنظيم الحق من أساسه كان متخلياً عن اختصاصه الأصلى . ٢٠

(٣) ألا تتضمن شروطاً جديدة أو تعديلاً أو إضافة:

يعد هذا الشرط شرطاً بدهيياً أملتة الطبيعة الاستثنائية لاختصاص السلطة التنفيذية بالتشريع من ناحية ، واحتراماً لشرط تدرج القواعد القانونية من ناحية أخرى باعتبار أن اللائحة التنفيذية تحتل مرتبة أدنى من القانون ، فلا يجب أن تأتي بشروط لم يتضمنها القانون ، أو تتضمن تعديلاً لأحكامه أو إضافة حكم جديد لم يرد النص عليه فى القانون .

وتطبيقاً لهذا الشرط انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة إلى مخالفة اللائحة

١٠ . حكمها فى الدعوى رقم ٢٢٢ لسنة ٢١ دستورية جلسة ٢٠٠٢/٧/٧ - الجريدة الرسمية - العدد ٢٩ تابع بتاريخ ٢٠٠٢/٧/١٨ ، وحكمها فى الدعوى رقم ٢٨٠ لسنة ٢٢ دستورية - جلسة ٢٠٠٢/٥/١١ - الجريدة الرسمية - العدد ٢٢ تابع بتاريخ ٢٠٠٣/٥/٢٩ ، وحكمها فى الدعوى رقم ٧٤ لسنة ٢٢ دستورية - جلسة ٢٠٠٦/١/١٥ - الجريدة الرسمية - العدد ٢ مكرراً بتاريخ ٢٠٠٦/١/٢٤

٢٠ . حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٢٤٢ لسنة ٢١ دستورية - جلسة ٢٠٠٠/١١/٤ ، حيث قضت بأن نصى المادتين ٨، ١١ من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ بما تضمناه من تفويض وزير الداخلية فى تحديد شروط منح جواز السفر وتخويله سلطة رفض منح الجواز أو تجديده ، وكذا سحبه بعد إعطائه ، إنما يتمخض عن تنصل المشرع من وضع الاسس العامة التى تنظم موضوع جوازات السفر بأكمله على الرغم من كونها الوسيلة الوحيدة التى تمكن المواطن من مغادرة بلده والرجوع إليه وارتباط ذلك بالحقوق التى كفلها الدستور ، وانتهت إلى عدم دستورية المادتين ٨ ، ١١ من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ ، والمادة الثالثة من قرار وزير الداخلية رقم ٣٩٢٧ لسنة ١٩٩٦

التنفيذية للقانون رقم (٣٤) لسنة ١٩٧٦ بشأن السجل التجاري لأحكام القانون حينما اضافت شرطاً جديداً لم يتطلبه القانون ، وهو شرط الحصول على موافقة الوزير المختص لقيود الشركات الاجنبية غير الخاضعة لأحكام القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٤ بنظام استثمار المال العربي والاجنبي ، فاللوائح التنفيذية للقوانين تصدر بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها ، فلا تملك أن تقرر شرطاً جديداً لم يرد النص عليه في القانون أو تعفي من شرط استلزمه القانون.١

وفي شأن الإضافة المحظورة على اللائحة التنفيذية قضت المحكمة الدستورية العليا بأن قرار وزير الاسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية الجديدة رقم (١٨٠) لسنة ١٩٩٨ بإضافة فصل ثان مكرراً لللائحة التنفيذية لقانون توجيه وتنظيم أعمال البناء يقضي بحظر الموافقة على هدم القصور والفيلات يكون قد صدر مجاوزاً حدود اختصاصه إذ إنه لم يفصل أحكاماً أوردها المشرع إجمالاً في قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء ، وإنما استحدث نصوصاً جديدة لا يمكن إسنادها إلى ذلك القانون مجاوزاً بذلك الحدود التي رسمها الدستور للوائح التنفيذية.٢

ب) اللوائح التنظيمية:

اللوائح التنظيمية هي تشريعات فرعية تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم وترتيب المرافق العامة ، وإنشاء الوزارات والمصالح وتحديد اختصاصها وإغائها ، وتسمى أحياناً باللوائح المستقلة ٣، وذلك لأنها لا تستند في إصدارها إلى تشريع عادي ، ولكنها تصدر عن السلطة التنفيذية استقلالاً عن أي تشريع . وطبقاً للمادة (٣٩/ب) من دستور مملكة البحرين يضع الملك بمراسيم اللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين ، أما في مصر فقد عقدت المادة (١٧١) من دستور عام ٢٠١٤ الاختصاص بإصدار القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها لرئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء .

ج) لوائح الضبط :

لوائح الضبط هي قيود تشريعية تضعها السلطة التنفيذية على الحريات الفردية لحماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة حفظ الأمن وتوفير السكنية وحماية الصحة العامة ، ومن أمثلتها لوائح المرور ، ولوائح المحال المقلقة للراحة أو الضارة بالصحة ولوائح مراقبة الأغذية . وفيما يتعلق بالاختصاص بإصدار لوائح الضبط فهي تخضع لذات القواعد المقررة لإصدار اللوائح التنظيمية، ونحيل إلى ما سبق ذكره بشأنها منعاً للتكرار. وبذلك نكون قد انتهينا بحمد الله تعالى من الفصل الأول المتعلق باستخدام اللغة القانونية في مجال الصياغة التشريعية، ونتناول في الفصل التالي استخدام اللغة القانونية في مجال الإفتاء القانوني.

١. إفتاء الجمعية العمومية لاسمي الفتوى والتشريع رقم (١١٥٣) في ١٢/٨/١٩٨٤ - ملف ٣٥٥/٢/٤٢ جلسة (١٤/١١/١٩٨٤).
٢. حكمها في القضية رقم (٧٤) لسنة ٢٣ دستورية - جلسة ١٥/١/٢٠٠٦ - الجريدة الرسمية العدد ٣ مكرر في ٢٤/١/٢٠٠٦.
٣. د/ محمد حسين عبد العال - مرجع سابق - ص ١٥٢

الفصل الثاني استخدام اللغة القانونية في مجال الإفتاء القانوني

تمهيد وتقسيم :

سبق القول بأن التشريع ليس غاية في ذاته ، وغايته دائماً تنظيم العلاقة بين أفراد المجتمع ، ولا يوتي هذا التنظيم ثماره إلا في مجال التطبيق ، وبديهي أن تطبيق القاعدة القانونية لا يتم بطريقة آلية ، بل لابد من تحديد معناها عن طريق تفسيرها وبيان ما قد يكتنفها من غموض أو إبهام .

ويضطلع الإفتاء القانوني بمهمة تفسير القاعدة القانونية تمهيداً لتطبيقها على حالات فعلية تدرج تحت حكمها ، مستخدماً في ذلك لغة قانونية تختلف عن لغة الصياغة التشريعية ، ويخلص إلى بيان صحيح حكم القانون بشأن الحالة الفعلية المعروضة عليه ، من خلال الرأي القانوني الذي يخلص إليه .

وإذا كان ثمة شبهة بين النتيجة التي يخلص إليها الإفتاء القانوني وبين الحكم القضائي من زاوية تطبيق القانون على حالة واقعية ، فهل يتمتع الإفتاء القانوني بالحجية التي يتمتع بها الحكم القضائي ؟

وعلى ذلك نعالج في هذا الفصل مفهوم الإفتاء القانوني ونطاقه ثم نبين كيفية استخدام اللغة القانونية في مجال الإفتاء القانوني ، وأخيراً نناقش مدى إلزامية الإفتاء القانوني ، ونقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم الإفتاء القانوني ونطاقه.

المبحث الثاني: استخدام اللغة القانونية في مجال الإفتاء القانوني.

المبحث الثالث: مدى إلزامية الإفتاء القانوني

المبحث الأول: مفهوم الإفتاء القانوني ونطاقه

ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين : الأول نتناول فيه مفهوم الإفتاء القانوني ، والثاني نخصصه للحديث عن نطاق الإفتاء القانوني.

المطلب الأول : مفهوم الإفتاء القانوني

الإفتاء لغة : هي الجواب عما يُشكل من المسائل الشرعية أو القانونية ، والجمع: فتاوى وفتاوى ويقال أفتى في المسألة: أبان الحكم فيها .

وشرعاً: هي بيان الحكم الشرعي في مسألة من المسائل مؤيداً بالدليل من القرآن الكريم أو السنة النبوية أو الاجتهاد. ١

١ . راجع : عليوة مصطفى فتح الباب - مرجع سابق - ص ١٠٩٩

مفهوم الإفتاء القانوني:

ذهب جانب من الفقه إلى أن الإفتاء القانوني هو محض رأي يكشف عن حكم القانون ، وليس له قوة الإلزام القانوني ، وإنما يستمد إلزامه من كونه الرأي الذي يكشف عن صائب حكم القانون ومن مكانة الجهة الصادر عنها.^١

ويعيب هذا الاتجاه الربط بين الرأي القانوني في ذاته، وبين وجه الإلزام الأدبي الذي يتمتع به بسبب صدوره من جهة معينة لها مكانتها ، باعتبار أن هذا الإلزام الأدبي يعد عنصراً خارجياً عن الرأي القانوني يتوقف تحققه على ما تتمتع به الجهة الصادر عنها هذا الرأي من مكانة لدى الغير، ويترتب على ذلك خروج الرأي الصادر من جهة حديثة العهد بالاختصاص بالإفتاء ولم تتمتع بالمكانة اللازمة بعد من عداد الرأي القانوني بمفهومه الفني رغم استيفائه كافة العناصر اللازمة لاعتباره إفتاءً قانونياً .

والإفتاء القانوني - في رأينا - هو الرأي القانوني الصادر من جهة مختصة قانوناً، يتضمن استظهار وجه الرأي وصائب حكم القانون بشأن مسائل واقعية معروضة عليها.

وعلى ضوء هذا التعريف ، تبدو خصائص الإفتاء القانوني فيما يلي:

(أ) الأثر الكاشف للإفتاء القانوني:

للإفتاء القانوني أثر كاشف يتمثل في أنه يكشف عن حقيقة واقعية ولا ينشئها، فهو لا يحدث جديداً ولا ينشئ مراكز أو أوضاعاً لم تكن موجودة ، بل هو يكشف عن صحيح حكم القانون بشأن الواقعة المطروحة.^٢ ويتولى الإفتاء القانوني الكشف عن دلالة النص القانوني واستنباط أحكامه ، بغية إنزال حكم القانون على المسألة المعروضة وذلك عن طريق تفسير هذا النص بهدف تطبيقه على مسألة معينة ، فإذا كان النص القانوني بصفة عامة عبارة عن ألفاظ محددة يراد بها معنى معين ، فإن التفسير هو الذي يكسب هذه الألفاظ الحركة والفاعلية ، ولا جدال في أن النص القانوني له اتصال مباشر بزمان التطبيق وليس بزمان الإصدار فقط ، لكونه قد صدر ليحكم تصرفات المجتمع المتجددة والمتغيرة .

على أنه ينبغي التحوط بشأن ضرورة التزام الرأي القانوني - بصدد الكشف عن صحيح حكم القانون - أصول التفسير - على ما سنرى - بحيث لا تحمل النصوص على غير مقاصدها وألا تقسر عباراتها بما يخرجها من معناها أو يؤول إلى الالتواء بها عن سياقها.^٣ وذلك حتى لا يخرج الإفتاء القانوني عن طبيعته الكاشفة ويتحول إلى رأي منشئ لحكم جديد لم يرد النص عليه.

(ب) صدور الإفتاء من الجهة المختصة:

لابد وأن يصدر الإفتاء القانوني عن الجهة المختصة بذلك ، ويحدد الدستور- أحياناً - تلك الجهة ،

١. المعجم الوسيط- مجمع اللغة العربية - الجزء ٢ ص٦٧٢
 ٢. لمزيد من التفاصيل حول مفهوم الأثر الكاشف انظر: د/ أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح - الأثر الرجعي في القضاء الإداري والدستوري - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية - طبعة ٢٠١١ - ص ٩١
 ٣. إفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم (١٠٩٦) بتاريخ ٢٥/١٢/٢٠٠٣ - جلسة ٢٠/١١/٢٠٠٢ - ملف رقم

ونرجئ الحديث عن الجهة المختصة بالإفتاء القانوني لما سيرد تفصيلاً في المطلب الثاني من هذا البحث .

ج) أن ينصب الإفتاء على مسألة الواقعية:

الإفتاء القانوني ليس مجرد بحث نظري ، وإنما يجب أن يقع بحسب الأصل على حالة واقعية بعينها بما تطوي عليه من ظروف وملابسات ، إذ مهمة الإفتاء القانوني هي استظهار صحيح حكم القانون بشأن واقعة معينة ثار بمناسبة خلاف في الرأي القانوني.

وتطبيقاً لذلك استظهرت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع أن الاختصاص المعقود لها بإبداء الرأي في المسائل القانونية التي تحال إليها بإحدى الطرق المقررة قانوناً إنما يقع بحسب الأصل على حالة واقعية بعينها بما تطوي عليه من ظروف وملابسات وغيرها من الاعتبارات، ومن ثم فإن ما يستقر عليه رأي الجمعية العمومية في تلك الحالة يقتصر عليها أصلاً ولا يتعداها إلى غيرها من الحالات.١
ويثور التساؤل عن الوضع في حالة ما إذا جاء طلب الرأي خلواً من حالة واقعية لاستظهار حكم القانون بشأنها ؟

استمر إفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع على عدم ملاءمة إبداء الرأي بخصوص طلب رأي غير مشفوع بحالة واقعية تثير مشكلة معينة غم فيها الرأي القانوني على جهة الإدارة.٢

المطلب الثاني نطاق الإفتاء القانوني

يتحدد نطاق الإفتاء القانوني - موضوعياً - بالحالات التي تستهض ولاية الجهة المختصة قانوناً بالتصدي لمهمة الإفتاء القانوني لاستظهار وجه الرأي وصحيح حكم القانون فيما يعرض عليها من مسائل ، وإذا كان الوضع في مملكة البحرين يتشابه مع الوضع في مصر من حيث إسناد ولاية الإفتاء القانوني إلى جهة معينة، إلا أن ثمة اختلافاً بينهما يحتاج إلى مزيد من التفصيل . وذلك على النحو الآتي :

١- الوضع في مصر:

ينعقد الاختصاص بالإفتاء القانوني في مصر إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، وهي أعلى جهة للإفتاء القانوني ، وقد أنشئت مع إنشاء مجلس الدولة عام ١٩٤٦ ، لإعطاء المشورة القانونية الرسمية لكافة جهات الدولة من خلال جهاز متخصص، وكانت تسمى قسم الرأي مجتمعاً.

وفي مجال الإفتاء القانوني، تختص الجمعية العمومية أولاً :

بإبداء الرأي القانوني مسبباً في المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي

١ . إفتاء الجمعية العمومية رقم (٧٧٦) بتاريخ ١٧/١١/١٩٩٩ - بتاريخ ٢/١٢/١٩٩٩ - ملف رقم ٥٤/١/٢٥٦
٢ . انتهت الجمعية إلى حفظ طلب رأي استناداً إلى أن الثابت من الأوراق أن وزارة الاجتماعية قد طلبت تحديد مفهوم العاجز عن الكسب في تطبيق أحكام المادة (١٠٢ مكرراً) من قانون التأمين الاجتماعي ولم تورد في معرض طلبها أية حالة واقعية معينة . فتوى رقم ٤٢٥ بتاريخ ٢٠/٥/٢٠٠٢ - جلسة ٢٠/٣/٢٠٠٢ - ملف رقم ٨٦/٣/٢٠٧

تحال إليها من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس السلطة التشريعية أو أحد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة ، أو إحدى المسائل التي ترى إحدى إدارات الفتوى أو لجانها إحالتها إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لما لها من أهمية أو عمومية.^١

ثانياً : الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات والمصالح العامة والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية فيما بينها، ويكون رأيها في هذه المنازعات ملزماً للجانبين.

٢- الوضع في مملكة البحرين :

تتولى هيئة التشريع والإفتاء القانوني طبقاً لنص البند (٢) من المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٠ حيث تختص:

أولاً : بإبداء الرأي القانوني في المسائل الدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي يرى رئيس مجلس الشورى أو رئيس مجلس النواب إحالتها إليها بسبب أهميتها، وفي الأمور التي تحال إليه من مجلس الوزراء والوزارات والمؤسسات والهيئات العامة، والتي تتعلق بتطبيق القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية المعمول بها، حيث تقوم بإبداء الرأي القانوني في واقعة معينة في ضوء القوانين التي تحكم الواقعة المطلوب إبداء الرأي فيها.

ثانياً : تتولى تفسير نصوص القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والمراسيم بقوانين، وذلك بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الشورى أو رئيس مجلس النواب، أو من أحد الوزراء حيث تتولى مهمة تحديد معنى القاعدة القانونية المراد تفسيرها وبيان ما يكتنفها من غموض أو إبهام تمهيداً لتطبيقها على حالات فعلية تدرج تحت حكمها، وفي حالة الخلاف حول تفسير نص في الدستور أو القوانين أو المراسيم بقوانين بين الحكومة ممثلة في مجلس الوزراء ومجلسي الشورى والنواب أو أحدهما، أو بين المجلسين يكون التفسير الصادر من الهيئة ملزماً للأطراف إذا كان قد صدر بناءً على طلبهم.

والمقارنة بين الوضع في مصر وبين الوضع في مملكة البحرين يكشف عن الآتي :

أولاً : التشابه شبه التام بين اختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري وبين اختصاص هيئة التشريع والإفتاء القانوني من زاوية إبداء الرأي القانوني في المسائل الدستورية والتشريعية بناءً على طلب جهات معينة ورد النص عليها على سبيل الحصر ، وإن كان المشرع البحريني جاء أكثر توفيقاً حينما ربط إبداء الرأي القانوني بضرورة توافر واقعة معينة في ضوء القوانين التي تحكم الواقعة المطلوب إبداء الرأي فيها.

ثانياً : غير أن ثمة اختلافاً بين اختصاص كلا الجهتين يتمثل في اختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات والمصالح العامة والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية فيما بينها، ويكون رأيها في هذه المنازعات ملزماً للجانبين ، وهو اختصاص مهم وجوهري

١ . وتستوي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع على القمة في مدارج تقسيمات القسم الاستشاري بمجلس الدولة الذي يتكون من إدارات الفتوى التي تختص بإعطاء الرأي القانوني لكل مجموعة من الوزارات ذات الطبيعة المتجانسة وكل مجموعة من إدارات الفتوى تنظمها لجنة من لجان الفتوى، ويوجد بمجلس الدولة ثلاث لجان للفتوى هي اللجنة الأولى واللجنة الثانية واللجنة الثالثة، ويرأس كل لجنة أحد أقدم نواب رئيس المجلس.

يجد سنده في أن مجلس الدولة هو أقدر الجهات على فهم طبيعة عمل الإدارة ، فهو قاضيها من خلال القسم القضائي ، ومستشارها من خلال القسم الاستشاري ، كما يجد سنده في رغبة المشرع في عدم عرض منازعات الإدارة على القضاء (العادي أو الإداري) ، أما في مملكة البحرين فلا نجد جهة محددة تتولى الفصل في المنازعات التي تثور بين الجهات الإدارية وبعضها برأي قانوني ملزم ، ويستدعي الأمر تدخل المشرع البحريني لسد هذا الفراغ بإسناد ولاية الفصل في هذا النوع من المنازعات إلى لجنة الفتوى بهيئة التشريع والإفتاء القانوني على غرار الوضع في مصر .

ثالثاً: وثمة اختلاف آخر بين اختصاص الجهتين المشار إليهما يتمثل في اختصاص هيئة التشريع والإفتاء القانوني في مملكة البحرين بتفسير نصوص القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والمراسيم بقوانين، وذلك بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الشورى أو رئيس مجلس النواب، أو من أحد الوزراء ، وفي حالة الخلاف حول تفسير نص في الدستور أو القوانين أو المراسيم بقوانين بين الحكومة ممثلة في مجلس الوزراء ومجلسي الشورى والنواب أو أحدهما ، أو بين المجلسين يكون التفسير الصادر من الهيئة ملزماً للأطراف إذا كان قد صدر بناءً على طلبهم .

أما في مصر ، فإن الاختصاص بتفسير نصوص القوانين والقرارات بقوانين معقود للمحكمة الدستورية العليا ، إذا أثارت خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها ، وذلك نزولاً على حكم المادة (٢٦) من قانون المحكمة الصادر بالقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ .

المبحث الثاني استخدام اللغة القانونية في مجال الإفتاء القانوني

تمهيد وتقسيم:

يتمتع الإفتاء القانوني بطبيعة فنية خاصة ، ولاشك أن تلك الطبيعة تلقي بظلالها على البنيان الهيكلي والفني للرأي القانوني ، ويقودنا ذلك إلى القول بأن استخدام لغة قانونية في مجال الإفتاء تختلف إلى حد ما عن اللغة القانونية المستخدمة في مجال الصياغة التشريعية ، ونقسم هذا المبحث إلى مطلبين : الأول نتناول فيه الطبيعة الفنية لمهمة الإفتاء القانوني ، أما الثاني نخصه لبيان كيفية بناء الرأي القانوني في مجال الإفتاء القانوني.

المطلب الأول الطبيعة الفنية للإفتاء القانوني

سبقت الإشارة إلى أن لغة القانون تتنوع إلى نوعين رئيسيين هما: اللغة القانونية التحليلية، ولغة الصياغة القانونية ، واللغة التحليلية هي ما تميز الطبيعة الفنية للإفتاء القانوني ، ويقصد بالتحليل تقسيم الشيء

١. تنص المادة (٢٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ على أن : تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور وذلك إذا أثارت خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها .

إلى أجزائه من عناصر أو صفات أو خصائص، أو عزل بعضها عن بعض، ثم دراستها واحداً واحداً للوصول إلى معرفة العلاقة القائمة بينها وبين غيرها، وفي مجال اللغة القانونية يغدو التحليل القانوني بمثابة آلية التفكير التي يتم عن طريقها تطبيق القانون على الحالة الواقعية محل البحث .

ويعتمد الإفتاء القانوني في إعداد الرأي القانوني على التحليل الموضوعي بحيث يتناول بشكل موضوعي مسألة قانونية ، ويقتضى اتباع أسلوب التحليل الموضوعي في إعداد الرأي القانوني التزام الحياد وعدم التحيز لاتجاه ما ، والبعد عن الآراء الشخصية والأهواء الخاصة والتعصب لرأي محدد مسبقاً .

ويغلب على الإفتاء القانوني النزعة التطبيقية البحتة ، ذلك أن تطبيق الأسانيد القانونية على الحالة الواقعية المطروحة يخرج بالإفتاء القانوني من الدائرة النظرية إلى مجال التطبيق ، وهو ما قرره الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع - وبحق - أن الفتوى ليست مجرد بحث نظري^١ ، بل يجب أن تصدر في واقعة محددة بذاتها .

ومادام أن الإفتاء القانوني ذو طبيعة تطبيقية، فإن النتيجة القانونية التي ينتهي إليها تبدو كاشفة لاستظهار صحيح حكم القانون على الحالة الواقعية التي تناولها الرأي القانوني

وتقترب الطبيعة الفنية للإفتاء من الطبيعة الفنية للقضاء حيث يعتمد القاضي على التحليل الموضوعي في صياغة الحكم القضائي، وذلك عبر القيام بعمل تحليلي وتفسيري للمقتضيات القانونية أو التنظيمية الواجب تطبيقها على الوقائع والأحداث والنزاعات المعروضة عليهم . ثم يتناول بالبحث والتحليل الأسانيد التي تحكمها ، من خلال تقصي الإرادة الحقيقية للمشرع عن طريق تفسير القاعدة القانونية الحاكمة للحالة الواقعية المطروحة ، وإنزال صحيح حكم القانون عليها و تطبيق تلك الأسانيد على الحالة الواقعية المعروضة للوصول إلى نتيجة ما بهدف استظهار صحيح حكم القانون بشأن هذه الحالة.

والخلاصة فيما تقدم، أن الإفتاء القانوني يتسم بطبيعة فنية خالصة يتفرد بها عن غيره من مجالات الصياغة القانونية، تلك الطبيعة الفنية التي تمتاز بالتحليل الموضوعي ، والنزعة التطبيقية التي ترمي إلى استظهار وجه الرأي وصائب حكم القانون في المسألة المعروضة.

المطلب الثاني

بناء الرأي القانوني في مجال الإفتاء القانوني

يتولى القائم بعملية الإفتاء بناء الرأي القانوني وفق خطة مدروسة تتحدد عناصرها على أساسين أولهما شكلي وهو ما يمكن وصفه بالبناء الهيكلي للرأي القانوني ، وثانيهما موضوعي يتمثل في البناء الموضوعي لذلك الرأي ، وينطوي هذا البناء الموضوعي على الآليات التي يستخدمها القائم بعملية الإفتاء في استظهار صحيح حكم القانون على الواقعة محل الرأي القانوني ، وكذلك المنهج الواجب السير عليه في سبيل إعداد هذا البناء الموضوعي للرأي القانوني، وبناء على ما تقدم، فإننا نقسم هذا المطلب إلى فرعين ، وذلك على النحو التالي :

الفرع الأول: البناء الهيكلي للرأي القانوني.

الفرع الثاني: البناء الموضوعي للرأي القانوني.

١ . إفتاء الجمعية العمومية رقم (٧٧٦) بتاريخ ١٧/١١/١٩٩٩ - سبقت الإشارة إليه

الفرع الأول البناء الهيكلى للرأى القانونى

- يتخذ الرأى القانونى أو الفتوى إحدى صورتين إما فى صورة كتاب يتصدره بيان الموجه إليه هذا الكتاب ، وإما فى صورة مذكرة بالرأى القانونى بشأن الموضوع أو الواقعة المطروحة .
- وأياً كانت الصورة التى يتخذها الرأى القانونى أو الفتوى ، فإنه يجب أن يتضمن العناصر الآتية :
- أ . بيان الموضوع محل طلب الرأى: ويكون ذلك بالإشارة إلى الكتاب الذى ورد بشأن الموضوع محل طلب الرأى، ثم موجز مختصر عن هذا الموضوع.
 - ب . بيان الوقاعات محل طلب الرأى: ويتم بيان تلك الوقاعات بحسب الثابت من الأوراق ، وإبراز التساؤل المطروح والمتعلق باستظهار حكم القانون بشأن الواقعة المطروحة .
 - ج . الرد على التساؤل المطروح: ويتضمن هذا الرد عرض النصوص القانونية الحاكمة للموضوع، واستخلاص مفادها فى ضوء ما استقر عليه فقهاً وقضاءً وإفتاءً .
 - د . التطبيق: ويكون ذلك بتطبيق ما تم استخلاصه من مفاد النصوص القانونية الحاكمة للموضوع على الواقعة المطروحة لاستظهار حكم القانون بشأن تلك الواقعة.
 - هـ . الخاتمة: تختتم الفتوى بخلاصة الرأى القانونى الذى خلصت إليه الجهة الصادر عنها الفتوى.
- وتجدر الإشارة إلى إنه ولأن كان هناك ثمة تشابه بين صياغة الأحكام القضائية وبين صياغة الفتاوى من زاوية عرض الوقاعات ، والنصوص القانونية الحاكمة للموضوع ، واستخلاص مفاد هذه النصوص، وتطبيقه على واقعات الموضوع، إلا أن الاختلاف بين صياغة الفتاوى وبين الأحكام القضائية يتجلى فى عنصر الشكل من حيث ضرورة صدور الحكم القضائى مشتملاً على الديباجة وصدوره باسم الشعب فى مصر ، وباسم جلالة الملك فى مملكة البحرين، وتاريخ الجلسة ، وتشكيل المحكمة ، ورقم القضية ، وأطراف الدعوى الصادر بشأنها الحكم ، ثم منطوق الحكم.

الفرع الثانى البناء الموضوعى للرأى القانونى

- يتعلق البناء الموضوعى للرأى القانونى بعنصر التسبب ، أو بالأحرى الأسباب التى ينبنى عليها ذلك الرأى ، ويتعين تشييد هذا البناء الموضوعى وفق منهج محدد يتخذ من المنطق ٢ أساساً، ومن قواعد التفسير القانونى وسيلة ، ومن استظهار حكم القانون على الواقعة المطروحة غاية ونتيجة .

١ . مستشار / عليوة مصطفى فتح الباب - مرجع سابق - ص ١٠٩٩

٢ . علم المنطق علم عقلى يقوم على اتباع قواعد معينة فى التفكير تؤدي إلى سلامة النتيجة المترتبة على ذلك ، فهو يعتمد على مقدمة كبرى هي أساس الاستدلال ومقدمة صغرى وهي القضية موضوع الحل ونتيجة وهي القضية المستنتجة من هذه القضية .
يراجع : ديزلي سالمون - المنطق - ترجمة د. جلال موسى - دار الكتاب اللبنانى - ١٩٥٦ - الطبعة الثانية - ص ٢٠٩

علم المنطق كأساس للرأي القانوني:

يقصد بمنطقية الرأي القانوني أن يتبع القائم على إبداء هذا الرأي في فهمه للموضوع المطروح واستخلاص حقيقة الواقعة محل طلب الرأي وملاساتها - خطوات ذهنية محددة تؤدي وفق قواعد المنطق وأصول التفكير الصحيح إلى نتائج معينة اهمها إبداء الرأي القانوني على نحو صحيح ، بحيث تؤدي المقدمات التي جعلها اساس الرأي القانوني إلى النتيجة التي انتهى إليها.

وبذلك يتضح أن علم المنطق وثيق الصلة بتطبيق القانون، باعتباره الأداة التي تمكن من تفسير القانون، ومن خلاله يتم فهم الواقعة المطروحة وتكييفها على نحو منضبط، وصولاً إلى نتيجة صحيحة في الواقع والقانون.

ولاشك أن المنطق القانوني يلعب دوراً مهماً في الوصول إلى التفسير الصحيح لنصوص القانون قبل تطبيقها على الواقعة المطروحة بما يتمخض عنه في النهاية من صحة التكييف القانوني للواقعة المطروحة والاختيار الصحيح للنص القانوني الذي ينطبق عليها.^١

أن عملية تطبيق القانون ليست عملية آليه تتسم بالجمود ، ولكنها محض عملية فنية تقوم على عنصر الاستدلال الذي يعتمد على النشاط الذهني في التكييف القانوني للواقعة وتحليل معطيات النص القانوني الذي ينطبق عليها وفهم مضمونه ومعناه ، ثم إجراء مقابلة بين تلك الواقعة وذلك النص بهدف الوصول إلى النتيجة النهائية باستظهار صحيح حكم القانون بشأن الواقعة المطروحة.

التفسير كوسيلة لأعداد الرأي القانوني:

التفسير ٢ عملية عقلية منطقية ، وهو ليس مقصوداً لذاته ، وإنما القصد منه فهم مضمون القاعدة القانونية ، وذلك لإدراك الإرادة التشريعية إدراكاً تاماً ، وتبدو أهمية التفسير في كونه ضرورة مستمرة مهما كان التشريع كاملاً ، ومهما كانت صياغته حسنة ، فهو -أي التشريع- يتضمن مبادئ عامة مجردة ، تحتاج إلى التفسير في كل وقت حتى تصير صالحة للتطبيق ، ويعني ذلك أن التفسير عملية لازمة حتماً لكل تطبيق للقانون .

وينبغي عند إعداد الرأي القانوني الاستعانة بقواعد التفسير القانوني من أجل الوقوف على معنى النص القانوني وفهمه بغية التطبيق الأمثل والسليم. ٢ وتتمثل هذه القواعد في الآتي :

(أ) المعنى المستفاد من عبارة النص :

يمكن تعريف النص بصفة عامة بأنه عبارات محددة بألفاظها يراد بها معنى من المعاني^٢، أما عبارة

١. د/على محمود على حمودة - النظرية العامة في تسيبب الحكم الجنائي - ط٢- ٢٠٠٣ - بدون دار نشر- ص١٧٥
٢. التفسير لغة: التفسير لغة مأخوذ من المعنى اللفظي لكلمة "فسر" ، وفسر الشيء : وضحه ، وتفسير التشريع : هو تحديد مضمون القواعد التشريعية التي تطبق على العلاقات الاجتماعية تحديداً واضحاً ، والوقوف على ما تتضمنه من فروض وأحكام وبمعنى آخر هو تحديد المعنى الحقيقي لمضمون القاعدة التشريعية للاستدلال على الحكم القانوني الواجب التطبيق.
٢. المستشار طارق البشري : النص بين التشريع والإخبار - دراسة منشورة على موقع الاتحاد العالمي لعلماء المسلمين - ٢٠٠٧

النص فهي صيغته المكونة من ألفاظه وجمله .
وقد يحتوى النص القانوني على قاعدة قانونية أو أكثر ، وقد تستخلص القاعدة القانونية من أكثر من نص ،
والقاعدة هي المضمون المعنى من النص ، ومن ثم فإن استظهار القاعدة القانونية لا يتم إلا من خلال عملية
فكرية قوامها التفسير القائم على ضوابط معينة ١ .
والمعنى المستفاد من عبارة النص هو المعنى الحرى له ، وهو الذي يتبادر للذهن بمجرد قراءة عباراته بما
تتضمنه من ألفاظ ٢ .
غير أن استخلاص المعنى من ألفاظ النص لا يعنى التقيد بها لفظاً لفظاً ، بل ينبغى الأخذ بالمعنى المستفاد
من النص في مجموع عباراته على ضوء قصد المشرع منه ، فالعبرة بالمقاصد والمعاني لا بالألفاظ والمباني ٣ .
وإذا كان للفظ معنيان أحدهما لغوي والآخر اصطلاحى ، وجب الأخذ بالمعنى الاصطلاحى والذي قد
يختلف عن معناه اللغوي ، وإذا تعددت المعاني الاصطلاحية للفظ يجب البحث عن قرينة تدل على المعنى
الذي قصده المشرع ٤ .

ب) المعنى المستفاد من مفهوم النص :

ويستفاد معنى النص من مفهومه بالبحث في فحواه وروحه ، وهو ما يؤدي عادة إلى التفسير الواسع ،
ويكون هذا التفسير جائزاً عند تفسير النصوص التي تقرر قواعد عامة ، بينما يكون غير جائز عند تفسير
النصوص التي تقرر أحكاماً استثنائية كالنصوص الجنائية التي تجرم أفعالاً وتقرر لها عقوبات .
واستخلاص معنى النص من مفهومه قد يتم عن طريق إشارة النص أو عن طريق دلالاته .
• والمعنى المستفاد من إشارة النص ه هو الذي لا يظهر من عبارات النص وألفاظه ، ولكنه يعتبر نتيجة
حتمية لها ، أي أن عبارة النص وصياغته لا يدل على المعنى وإنما يشير إليه بطريق اللزوم .
• أما المعنى المستفاد من دلالة النص فهو المعنى الذي يفهم من روح النص ويكون ذلك عن طريقين ،
الاستنتاج بطريق القياس أو بطريق مفهوم المخالفة .

• الاستنتاج بطريق القياس :

القياس لغة : هو التقدير على مثال الشيء .

والقياس اصطلاحاً: هو تطبيق حكم وارد بشأن حالة معينة على حالة أخرى لم ينص عليها القانون ،

- ١ . د. أحمد فتحي سرور: الحماية الدستورية للحقوق والحريات - دار الشروق - القاهرة - الطبعة الأولى - ١٩٩٩ - ص ٢١٧
- ٢ . اعتق المشرع البحريني هذا المسلك حيث تنص المادة (١/أ) من القانون المدني على أن "تسري النصوص التشريعية على جميع المسائل التي تحكمها هذه النصوص بلفظها أو بمفهومها".
- ٣ . د/ محمد حسين عبد العال - مرجع سابق - ص ٢٦٤
- ٤ . د/ حسام الدين كامل الأهواني - المدخل لدراسة القانون - ١٩٩٧ - ص ٢٦٦
- ٥ . ومثال استخلاص المعنى من النص بطريق الإشارة ماجرى عليه نص المادة (٥) من قانون العقوبات البحريني حيث نص على أن "تطبق أحكام هذا القانون على جميع الجرائم التي تقع في دولة البحرين" . ودلت الإشارة الواردة في هذا النص إلى تطبيق أحكام قانون العقوبات على كل من يرتكب جريمة داخل اقليم الدولة دون النظر إلى جنسيته، أي خضوع المواطن والاجنبي لأحكام قانون العقوبات حال ارتكاب أي منهما جريمة داخل الدولة.

وذلك لوجود الشبه الأكيد بين الحالتين أو ما يسمى بالاتحاد بينهما في السبب أو العلة ١. **الاستنتاج بمفهوم المخالفة:** وهو عكس الاستنتاج بطريق القياس، ويكون بتطبيق عكس الحكم بشأن حالة معينة على حالة أخرى لم ينص عليها في القانون، ولكنها تختلف كل الاختلاف عن الحالة الأولى، بحيث تعتبر معاكسة لها تماماً ٢.

استظهار حكم القانون غاية الرأي القانوني :

تتمثل غاية الرأي القانوني في استظهار صحيح حكم القانون وتطبيقه على المسألة المعروضة، ومن ثم فالبحث النظري ليس من مهام الإفتاء القانوني، بل ينصب جل اختصاصه في بيان حكم القانون بشأن واقعة ثار بمناسبة خلاف في الرأي القانوني. وجدير بالتنبؤ أنه ينبغي على الإفتاء القانوني أن يدور في فلك الغاية التي ينشدها، ولا يتخطى حدودها، فلا يتعدى تلك الغاية بتجريم لمباح أو تقييد لمطلق أو استحداث حكم لم يرد عليه نص في القانون، وذلك حتى يكون الرأي القانوني معبراً عن الحكم الذي قصده المشرع بشأن الواقعة المطروحة.

المبحث الثالث

مدى إلزامية الإفتاء القانوني

ذكرنا أن الإفتاء القانوني يهدف إلى استظهار صحيح حكم القانون بشأن حالة واقعية معينة تعرضها إحدى الجهات الإدارية على الجهة المختصة بالإفتاء، وإذا كانت الجهة الإدارية هي التي تستطلع الرأي القانوني، فهل يكون هذا الرأي ملزماً لها أم غير ملزم؟ تقتضي الإجابة على هذا التساؤل التفرقة بين حالتين الأولى ويكون الإفتاء القانوني فيها غير ملزم والثانية يكون الإفتاء القانوني فيها ملزماً، ونخصص لكل من الحالتين مطلباً مستقلاً.

المطلب الأول: الإفتاء القانوني غير الملزم.

المطلب الثاني: الإفتاء القانوني الملزم.

المطلب الأول

الإفتاء القانوني غير الملزم

لم يشأ المشرع إضفاء عنصر الالتزام على الإفتاء القانوني، ومن ثم لا يمكن القول بأن الإفتاء القانوني

١. ومثال الاستنتاج بطريق القياس: ما ورد عن رسول الله صلى الله عليه وسلم في الحديث النبوي الشريف أن "قاتل مورثه لا يرث منه"، وبطريق القياس أمكن الاستنتاج أن الموصى له إذا قتل من أوصى له فإنه لا يستحق الوصية منه، وذلك لاتحاد العلة في الحالتين وهي القتل، واتحاد السبب وهو عدم جواز استفاضة القاتل من جريمته.
٢. ومثال الاستنتاج بمفهوم المخالفة النص في المادة (٤٠٤) مدني بحريني على أن هلاك المبيع قبل تسليمه يؤدي إلى فسخ العقد واسترداد الثمن من قبل المشتري، يمكن أن نستنتج بمفهوم المخالفة أنه إذا هلك المبيع بعد تسليمه لا يفسخ العقد ولا يسترد المشتري الثمن. وكذلك النص الذي يمنع شخص من التصرف، يفد بمفهوم المخالفة التصريح له بأعمال الإدارة كالإيجار.

يكون ملزماً للجهة الإدارية طالبة الرأي ، وإنما يمكن القول بأن الإفتاء القانوني يتمتع بالزام أدبي ، ويستمد إلزامه من كونه الرأي الذي يكشف عن صائب حكم القانون ، وعلى ضوء هذا الإلزام الادبي تجد الجهة الإدارية نفسها مدفوعة بتطبيق مضمون الإفتاء القانوني وتنفيذ مقتضاه خشية مساءلتها من جانب الجهات الرقابية .

وتفسير ذلك ان الإفتاء القانوني وقد كشف لها عن صحيح حكم القانون في المسألة المعروضة ، فإن منطوق الرقابة الذاتية لجهة الإدارية يقضي بضرورة أن تكون أعمالها وتصرفاتها في إطار مبدأ المشروعية ، بمعنى أن يكون مسلك جهة الإدارة - دائماً وأبداً - في إطار القانون ، وأن خروجها عن هذا الإطار يعرضها للمسئولية ، ومن ثم يكون من الملائم لها تنفيذ مقتضى الإفتاء القانوني التزاماً منها بمبدأ المشروعية .

المطلب الثاني الإفتاء القانوني الملزم

حينما يوسد المشرع الاختصاص إلى جهة معينة بإصدار إفتاء ملزم في حالات معينة يكون الإفتاء القانوني في تلك الحالات ملزماً ، إذن فالأمر هنا يتعلق بالاختصاص ، وإذا كان الوضع في مصر يتشابه إلى حد بعيد مع الوضع في مملكة البحرين من زاوية إلزامية الإفتاء القانوني في حالات معينة ، إلا أن ثمة اختلافاً بين الوضع فيهما يحتاج إلى القاء مزيد من الضوء .

الوضع في مصر:

اناط المشرع ٢ بالجمعية العمومية لتسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة الاختصاص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات وأبين المصالح العامة ، وأبين الهيئات العامة ، أو بين المؤسسات العامة ، أو بين الهيئات المحلية ، أو بين هذه الجهات وبعضها البعض . وجاء النص - صراحة - على أن يكون رأي الجمعية العمومية في هذه المنازعات ملزماً ، ورغم ذلك فإن ثمة خلاف في القضاء بين محكمة النقض المصرية وبين المحكمة الإدارية العليا حول الطبيعة الملزمة لرأي الجمعية العمومية في المنازعات المشار إليها .

فقد ذهبت محكمة النقض ٣ إلى أن «النص في المادة (٦٦) من القانون (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بتنظيم مجلس

١ . ويعني مبدأ المشروعية احترام القانون من جانب الحاكم والمحكوم ، فالقانون يجب أن يحكم الأفراد ليس في علاقتهم بعضهم فحسب ، وإنما علاقتهم بهيئات الحكومة في الدولة . فالمشروعية هي صفة كل ما هو مطابق للقانون . لمزيد من التفاصيل أنظر : د. فاروق أحمد خماس - القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين - الطبعة الأولى - ٢٠٠٧ - كلية الحقوق - جامعة البحرين - ص ١٦

٢ . ويجد هذا الاختصاص سنده فيما جرى عليه نص المادة (٦٦/د) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بتنظيم مجلس الدولة على أن "تختص الجمعية العمومية لتسمي الفتوى والتشريع بإبداء الرأي مسبقاً في المسائل والموضوعات الآتية : د- المنازعات التي تنشأ بين الوزارات وأبين المصالح العامة ، وأبين الهيئات العامة ، أو بين المؤسسات العامة ، أو بين الهيئات المحلية ، أو بين هذه الجهات وبعضها البعض . ويكون رأي الجمعية العمومية لتسمي الفتوى والتشريع في هذه المنازعات ملزماً .

٣ . انظر حكم محكمة النقض في الطعن رقم ٢٩٥ لسنة ٧١ ق - جلسة ٢٣ / ١٠ / ٢٠٠٢ - مجموعة أحكام النقض الصادرة ٢٠٠٢ : ٢٠٠٤ - هيئة قضايا الدولة المكتب الفني - طبعة ٢٠٠٥ - ص ٥٤٦ وما بعدها - القاعدة (٢٤٩)

الدولة علي أن « تختص الجمعية العمومية لقسامي الفتوى و التشريع بإبداء الرأي مسبباً في المسائل و المواضيع الآتية: (د) المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات و بعضها البعض ويكون رأي الجمعية العمومية لقسامي الفتوى و التشريع في هذه المنازعات ملزماً للجانبين » يدل علي أن المشرع لم يسبغ علي الجمعية العمومية لقسامي الفتوى و التشريع بمجلس الدولة ولاية القضاء في المنازعات التي تقوم بين فروع السلطة التنفيذية ذلك أن هذه الجمعية ليست من بين ما يتألف منه القسم القضائي بمجلس الدولة ولا يتبع عند طرح المنازعة عليها الإجراءات التي رسمها قانون المرافعات أو أية قواعد إجرائية أخرى تقوم مقامها و تتوافر بها سمات إجراءات التقاضي و ضماناته وهي على هذا النحو لا تعد من جهات القضاء أو الجهات ذات الاختصاص القضائي وإنما تختص فقط بمهمة الإفتاء في المنازعات بإبداء الرأي مسبباً على ما أفصح عنه صدر النص السالف ؛ ولا يؤثر في ذلك ما أضفاه المشرع على رأيها من صفة الإلزام للجانبين لأن هذا الرأي الملزم لا يتجاوز حد الفتوى ولا يرقى به نص المادة (٦٦) المشار إليها إلى مرتبة الأحكام فلا يحوز الرأي الذي تبديه بشأن ما يطرح عليها حجية الأمر المقضي.

بينما ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها إلى أن : الفقرة «د» من المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة جعلت فتاوى الجمعية العمومية لقسامي الفتوى و التشريع بشأن المنازعات التي تنشأ بين الجهات الإدارية، ملزمة ونهائية ولا يجوز التعقيب عليها، إلا أن عدم تذييل هذه الفتاوى بالصيغة التنفيذية المقررة للأحكام والأوامر القضائية لا يجوز أن يقف حائلاً دون إلزامية تنفيذ الفتاوى.

وشددت المحكمة على أن افتاء مجلس الدولة في المنازعات بين الجهات الإدارية يكون ملزماً لطرفي النزاع، ويخضع مسلك الإدارة الصادر ضدها الفتوى لرقابة القضاء الإداري إذا امتنعت عن تنفيذ الفتوى، ولا يجوز لأي جهة قضائية أخرى أن تنازع الجمعية العمومية لقسامي الفتوى و التشريع في التصدي لموضوع المنازعة المعروض عليها.

كما قضت، بأن: إن المشرع في قانون مجلس الدولة قد أفرد في المادة (٦٦/د) منه نظاماً خاصاً لحسم المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو المصالح العامة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الهيئات المحلية فيما بينها وهو كون الجمعية العمومية لقسامي الفتوى و التشريع تختص بالفصل في مثل هذه المنازعات وهو نظام بديل للاختصاص القضائي المنوط بالمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها حيث اقتضت اعتبارات التنظيم الإداري للدولة والمصلحة العامة النأي بهذه المنازعات عن اختصاص القضاء لتحسم بالرأي الذي تصدره الجمعية العمومية لقسامي الفتوى و التشريع فيها ويكون له صفة الإلزام لكلا الطرفين المتنازعين . والحق أن الاتجاه الذي ذهبت إليه محكمة النقض المصرية غاب عنه تقدير الاعتبارات التي من أجلها ناط المشرع بالجمعية العمومية الاختصاص بالفصل برأي ملزم في المنازعات التي تنشأ بين الجهات المنصوص عليها في المادة (٦٦/د) سالف الذكر ، واستندت إلى عنصر شكلي يتمثل في نفي صفة الحكم القضائي عن الرأي القانوني الصادر عن الجمعية العمومية بعدم إلزامية هذا الرأي ، وهو قول مردود عليه بأن المشرع

١ . حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢١١ لسنة ٤٨ قضائية عليا بجلسة ٢٠/٢/٢٠١٠ ، حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٥٨٢ لسنة ٤٨ قضائية - عليا - بجلسة ٢٥ - ٥ - ٢٠١٢ ، غير منشور.

اعطى الاختصاص للجمعية العمومية بالفصل برأى ملزم فى المنازعات التى تنشأ بين الجهات المشار إليه فى المادة (٦٦/د) سالفه الذكر لاعتبارات معينة تتمثل فى أن مجلس الدولة هو أقدر الجهات على فهم طبيعة عمل الإدارة ، فهو قاضىها من خلال القسم القضائى ، ومستشارها من خلال القسم الاستشارى ، كما يجد سنده فى رغبة المشرع فى عدم عرض منازعات الإدارة على القضاء (العادى أو الإدارى) نظراً لكون هذه المنازعات تنشأ بين ممثلين مختلفين لشخص معنوى واحد هو الدولة ، ولا يحتاج الفصل فى النزاع بينهما إلى ضمانات التقاضى المقررة للأشخاص الخاصة ، ولو أن المشرع ارتأى ضرورة صدور الرأى القانونى بشأن تلك المنازعات فى صورة حكم ما أعوزه النص على ذلك ، كما يعيب هذا الاتجاه إهدار القيمة القانونية لنص المادة (٦٦ /د) المشار إليها ، والذي نص صراحة على أن رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى هذه المنازعات ملزماً .

ويضاف إلى ما تقدم إن الاختصاص المعهود به للجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بموجب أحكام المادة (٦٦/د) من قانون مجلس الدولة ، هو اختصاص ولائى حصري ، لا ينازعها فيه أحد ، وأن الرأى الصادر عن الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة فى المنازعات المشار إليها يكون ملزماً لطرفيه .

نكول جهة الإدارة عن تنفيذ الرأى القانونى الصادر ضدها :

إذا ما صدر الرأى القانونى الملزم من الجمعية العمومية فى منازعة بين جهتين إداريتين ، فهل يجوز للجهة الإدارية الصادر ضدها هذا الرأى الامتناع عن تنفيذه؟

أجابت المحكمة الإدارية العليا عن هذا التساؤل فيما قضت به من أن ١ : قضاء مجلس الدولة قد استقر على أن امتناع الجهة الإدارية عمداً عن تنفيذ حكم قضائى ، يمثل قراراً سلبياً يجوز طلب إغائه ووقف تنفيذه وطلب التعويض عنه ، وهى أدوات قررها القانون لإجبار المحكوم ضده على تنفيذ الحكم ، إلا أن قصر هذا الإلزام على تنفيذ الأحكام القضائية دون الفتاوى التى يصدرها مجلس الدولة فى المنازعات التى تنشأ بين الجهات الإدارية ، أمر ينال من منظومة العدالة ويخل بمبدأ سيادة القانون ، ويخضع مسلك الإدارة الصادر ضدها الفتوى لرقابة القضاء الإدارى إذا امتنعت عن تنفيذ الفتوى .

وبهذا المبدأ الذى قرره المحكمة الإدارية العليا تكون قد ساوت بين الفتاوى التى تصدرها الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة ، والأحكام القضائية الصادرة من القضاء الإدارى أو الإدارية العليا ، من حيث إلزام الجهات الإدارية بتنفيذ هذه الفتاوى ، وإعمال مقتضاها دون إبطاء أو التناقص .

الوضع فى مملكة البحرين :

لا يمكن الحديث عن الإفتاء الملزم فى مملكة البحرين قبل صدور المرسوم بقانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٦٠) لسنة ٢٠٠٦ بشأن إعادة تنظيم دائرة الشؤون القانونية ، والذي أناط

١ . حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٢١١ لسنة ٤٨ قضائية عليا بجلسة ٢٠/٢/٢٠١٠ - سبقت الإشارة إليه .

بهيئة التشريع والإفتاء القانوني الاختصاص بتفسير نصوص القوانين والمراسيم بقوانين ١. وبموجب هذا القانون صارت الهيئة هي صاحبة الاختصاص بحسم الخلاف الذي ينشأ بين الحكومة ممثلة في مجلس الوزراء وبين مجلسي الشورى والنواب أو أحدهما ، أو بين المجلسين حول تفسير نص في الدستور أو القوانين أو المراسيم بقوانين .

ويكون التفسير الصادر عن الهيئة في هذا الصدد ملزماً للأطراف بشرط أن يكون طلب التفسير بناءً على طلب الطرفين ٢.

والتساؤل المطروح على بساط البحث هل يمكن لهيئة التشريع والإفتاء القانوني الفصل في نزاع بين جهتين إداريتين برأي ملزم على غرار اختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة في مصر؟

سبق القول بأن النظام القانوني في مملكة البحرين لم يحدد جهة معينة تتولى مهمة الفصل في المنازعات الإدارية التي يكون طرفاها جهتين إداريتين، إلا أنه وفي ظل عدم تحديد هذه الجهة فلا مناص سوى الرجوع للأصل العام المقرر في مجال الفصل في المنازعات وهو انعقاد الاختصاص بالفصل في المنازعات بين جهتين إداريتين للدائرة الإدارية المختصة بنظر المنازعات الإدارية .

غير أن الطرح المتقدم لا ينفى اختصاص الهيئة بإبداء الرأي القانوني في نزاع بين جهتين إداريتين بحكم اختصاصها العام بالإفتاء في طلب الرأي الذي تطلبه الجهات الإدارية، وكل ما في الأمر أن هذا الرأي القانوني لا يتمتع بعنصر الإلزام كما هو الحال بالنسبة للرأي القانوني الملزم الذي يصدر عن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مصر طبقاً للمادة (٦٦ / د) من قانون مجلس الدولة المشار إليها سلفاً .

١. تنص المادة الثانية على أن: تختص الهيئة بصفة عامة بمهام الإفتاء القانوني وإعداد وصياغة التشريعات، وتتولى بصفة خاصة ما يلي:

وفي حالة الخلاف حول تفسير نص في الدستور أو القوانين أو المراسيم بقوانين بين الحكومة ممثلة في مجلس الوزراء ومجلسي الشورى والنواب أو أحدهما، أو بين المجلسين يكون التفسير الصادر من الهيئة ملزماً للأطراف إذا كان قد صدر بناءً على طلبهم.

٢. مارست الهيئة اختصاصها بالتفسير الملزم بمناسبة طلب التفسير المقدم من رئيس مجلس النواب بتاريخ ٢٧/٢/٢٠١٤ بشأن تفسير المادة (٨٠) من الدستور، والمادتين (٤٢ ، ٨٠) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل بالمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠١٠ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، وذلك حسماً للخلاف الذي نشب بين الحكومة ومجلس النواب حول الأغلبية اللازمة للتصويت على توصية اللجنة المختصة بعدم جدية استجواب وزير المالية ، انتهت الهيئة إلى أن: أولاً: ١- مؤدى تفسير المادة (٨٠) من الدستور أن النصاب القانوني لصحة اجتماع كل من مجلس الشورى ومجلس النواب هو حضور أكثر من نصف أعضائه .

أن قرارات أي من المجلسين تصدر بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة.

ثانياً: مؤدى نص المادتين (٤٢ ، ٨٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب أن القاعدة العامة تتمثل في أن قرارات المجلس تصدر بالأغلبية المطلقة للحاضرين ، ولا يتم احتساب أصوات الممتنعين عن التصويت ضمن أصوات المؤيدين أو المعارضين ، بينما تدخل أصوات الممتنعين في حساب النصاب القانوني لصحة انعقاد جلسات المجلس ، كما يتم احتساب هؤلاء عند حساب الأغلبية اللازمة لإصدار القرارات، باعتبارهم ممن أبدوا بأصواتهم فعلاً ، كما أن الأغلبية اللازمة لإصدار القرار هي ضرورة حصول الموضوع المطروح للتصويت على نصف عدد الحاضرين زائد واحد ، والإيجل التصويت لجلسة تالية ، أو دور انعقاد تال بحسب الأحوال .

الخاتمة والتوصيات :

انتهينا بفضل الله وتوفيقه من هذه الدراسة والتي كشفت عن أهمية استخدام لغة القانون في مجالى التشريع والإفتاء القانونى.

- وعلى صعيد الصياغة التشريعية كشفت الدراسة عن إنه ولئن كان عنصر الشكل المتمثل في الصياغة الجيدة للصياغة التشريعية يبدو ضرورياً ، إلا أنه ليس كافياً ، إذ يجب على أعضاء السلطة التشريعية رصد الظاهرة الاجتماعية التي تستوجب التدخل التشريعي ، وفهمها ، وتحليلها ، واقتراح ما يناسبها من حلول تشريعية.

وأظهرت الدراسة أن عوامل نجاح التشريع والتي تتمثل في ضرورة الالتزام بأصول معينة عند وضعه ، ابتداءً من وضوح الأساس المنطقي لاقتراح التشريع ، والالتزام بالعوامل المؤثرة في بنائه ، وذلك بمراعاة التوافق مع القواعد الدستورية والاتفاقيات الدولية، وتطبيق قواعد المساواة ، ومراعاة مقتضيات الأمن القانونى ، وضمان ما يحقق فاعلية التشريع.

وفي مرحلة بناء التشريع ينبغي الالتزام بالقواعد الحاكمة للصياغة التشريعية سواء من حيث دقة الصياغة ومنطقية القاعدة التشريعية وملاءمتها مع الواقع ، واستخدام الصياغة المناسبة في بناء القاعدة التشريعية، فضلاً عن الالتزام بالضوابط اللازمة لجودة التشريع .

غير أن كل ما تقدم من قواعد وأصول قد يذهب أدراج الرياح مالم يجد صائغ جيد تتوافر فيه كافة مقومات هذا الصائغ الجيد من حيث الإلمام بنواصي اللغة ، وتمتعه بالقدرة على الخيال القانونى تكفل له توقع ما ستؤول إليه الأوضاع الاجتماعية عقب نفاذ التشريع الذي يقوم بصياغته ، وهو ما يدعو إلى التوصية بضرورة استقطاب الكوادر القادرة على القيام بهذه المهمة خير قيام ، بالإضافة إلى التدريب المستمر للعناصر الأخرى حديثة العهد بعملية الصياغة التشريعية من أجل تنمية قدراتهم الذهنية واكتساب المهارات التي تساعدهم على القيام بتلك العملية.

وقد خلصت الدراسة إلى أن مسلك المشرع الدستوري البحريني جاء أكثر توفيقاً من نظيره المصري فيما يتعلق بتشريعات الضرورة ، ومرد ذلك إلى إقرار الدستور البحريني للسلطات الممنوحة للملك في إصدار المراسيم بقوانين فيما بين أدوار انعقاد المجلسين ، والمدة المقررة لعرض تلك المراسيم بقوانين على مجلسى الشورى والنواب وهى شهر من تاريخ انعقادهما ، أما الدستور المصري فقد قصر حق رئيس الجمهورية على إصدار قرارات بقوانين في حالة ما إذا كان المجلس غير قائم ، كما قصر مدة عرض تلك القرارات بقوانين وجعلها خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد مجلس النواب ، وهو مسلك غير مبرر من المشرع الدستوري المصري لاسيما في حالة حدوث حالة ضرورة تستدعي اتخاذ تدابير عاجلة ، لا تحتمل دعوة مجلس النواب للانعقاد لجلسة طارئة ، وما يصاحب ذلك من استفاد وقت وجهد ليس بالقليل تكون حالة الضرورة قد أتت أكلها ، وتبدو معها التدابير العاجلة غير مجدية . وعلى ضوء ذلك ندعو المشرع الدستوري المصري إلى معاودة النظر في هذا الاتجاه.

ومن زاوية أخرى جاء مسلك المشرع الدستوري المصري أكثر توفيقاً من المشرع الدستوري البحريني حينما منح الأول لمجلس النواب سلطة اعتماد نفاذ القرارات الجمهورية بقوانين في الفترة السابقة على عرضها

على المجلس، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار، ولم يشأ المشرع الدستوري البحريني منح هذه السلطة لمجلسي الشورى والنواب، واقتصر الأمر على ما أفصحت عنه المذكرة التفسيرية للدستور من أن الهدف من تعديل المادة (٢٨) من الدستور هو تقرير زوال آثار المراسيم بقانون من تاريخ صدور قرار من كل من المجلسين برفضها، أو من التاريخ الذي كان يجب عرضها على المجلسين في حالة عدم عرضهما، وإن كنا نرى أنه من الأفضل منح المجلسين هذه السلطة لمعالجة الآثار المترتبة على نفاذ المراسيم بقوانين خلال الفترة السابقة على عرضها على المجلسين، أو تسوية ما قد يترتب عليها من آثار.

أما في مجال تشريعات التفويض، فلم يكن المشرع الدستوري المصري موقفاً حين خلا من نص يسمح لرئيس الجمهورية بالتدخل السريع لمواجهة ظروف استثنائية قد تمر بها البلاد، إذ لا يتصور عملاً مواجهة تلك الظروف الاستثنائية بتشريعات عادية تحتاج إجراءات سنّها إلى وقت ليس بالقليل، تكون تلك الظروف قد أعمت آثارها، لاسيما وأن رئيس الجمهورية حين يباشر هذا الاختصاص إنما يباشره في ضوء ضوابط معينة تمنع من إساءة استخدامه.

- وعلى صعيد الإفتاء القانوني، فقد استظهرت الدراسة الأثر الكاشف للإفتاء القانوني، وضرورة صدره من جهة مختصة بذلك، شريطة أن ينصب على حالة واقعية بغرض استظهار صحيح حكم القانون بشأنها. وفي مجال الاختصاص بالإفتاء القانوني تبين من الدراسة أنه وعلى ضوء غياب النص الصريح الذي يمنح لهيئة التشريع والإفتاء القانوني الاختصاص بالفصل برأي ملزم في نزاع بين جهتين إداريتين، وذلك على غرار الاختصاص الممنوح للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، إلا أنه يجوز لهيئة التشريع والإفتاء القانوني إبداء الرأي القانوني في هذا النزاع تحت مظلة اختصاصها العام بالإفتاء القانوني، غير أن ذلك لا يمنع من ضرورة التدخل التشريعي لسد هذا الفراغ بالنص صراحة على اختصاص الهيئة بالفصل في النزاع بين جهتين إداريتين برأي ملزم لكننا الجهتين.

أما فيما يتعلق بالقواعد الحاكمة لإبداء الرأي القانوني، فقد الفت الدراسة مزيداً من الضوء على كيفية إعداد الرأي القانوني سواء من زاوية البناء الشكلي والهيكلية له، أو من زاوية بنائه الموضوعي، وضرورة اتساقه مع قواعد المنطق وأصول التفكير الصحيح، والاستعانة بقواعد التفسير القانوني من أجل الوقوف على معنى النص القانوني وفهمه بغية التطبيق الأمثل والسليم، من أجل استظهار صحيح حكم القانون وتطبيقه على المسألة المعروضة.

على أن غلبة الطابع التطبيقي للإفتاء القانوني وضرورة أن ينصب على واقعة بعينها لبيان صحيح حكم القانون بشأنها، كل ذلك جعل من الإفتاء القانوني عملية فنية تقوم على عنصر الاستدلال الذي يعتمد على النشاط الذهني في التكييف القانوني للواقعة وتحليل معطيات النص القانوني الذي ينطبق عليها وفهم مضمونه ومعناه.

كما كشفت الطبيعة القانونية للإفتاء القانوني عن كونه رأياً قانونياً غير ملزم بحسب الأصل، ومع ذلك هناك أحوال معينة يكون فيها هذا الرأي ملزماً، كاختصاص الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري بالفصل في المنازعات بين الجهات الإدارية، واختصاص هيئة التشريع والإفتاء القانوني بمملكة البحرين بالتفسير الملزم للنصوص الدستورية والقانونية في الحالات وبالشروط المقررة قانوناً.

وختاماً ، فإن هذه الدراسة هي مجرد لبنة في بناء الفكر القانوني للصياغة التشريعية والإفتاء القانوني ، ذلك الفكر الذي لا ينضب معينه يحتاج إلى مزيد من الدراسة والبحث بهدف وضع نظرية عامة تستقيم على عودها قواعد واسس ومبادئ كل من الصياغة التشريعية والإفتاء القانوني ، وبعد فقد جاءت هذه الدراسة وفق قدراتي البشرية الناقصة ، فإن كنت قد أخطأت فمن نفسي ، وإن أصبت فمن الله جل شأنه ، وأدعوه مخلصاً ألا يحرمني أجر المجتهدين .

المراجع

أولاً - المراجع العامة:

- د. أحمد فتحي سرور
الحماية الدستورية لحقوق والحريات - دار الشروق - القاهرة - الطبعة الأولى - عام ١٩٩٩.
- د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح
الأثر الرجعي في القضاء بين الإداري والدستوري - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية - طبعة ٢٠١١
- إياد عبد المجيد إبراهيم
مهارات الاتصال في اللغة العربية - الوراق للنشر والتوزيع.
- د. جابر محمد حجي .
السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية - الطبعة الأولى - ٢٠١٢
- د. حسام الدين كامل الأهواني
المدخل لدراسة القانون - ١٩٩٧ - بدون دار نشر .
- ديزلي سالمون
المنطق - ترجمة الدكتور جلال موسى - دار الكتاب اللبناني - الطبعة الثانية - ١٩٥٦
- المستشار سالم محمد سالم الكواري
السلطة التشريعية في دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢ - الطبعة الأولى - ٢٠٠٨ - بدون دار نشر .
- د. سامي جمال الدين
تدرج القواعد القانونية وقواعد الشريعة الإسلامية - منشأة المعارف بالإسكندرية - بدون تاريخ نشر.
- د. شمس الدين الوكيل
الموجز في المدخل لدراسة القانون - منشأة المعارف المصرية - طبعة ١٩٦٧
- عبد الرزاق السنهوري
الوسيط في شرح القانون المدني - الجزء الأول - بدون تاريخ نشر - بدون دار نشر.
- د. علي محمد علي حمودة
النظرية العامة في تسبب الحكم الجنائي - الطبعة الثانية - ٢٠٠٢ - بدون دار نشر .
- مستشار. عليوة مصطفى فتح الباب
أصول سن وصياغة وتفسير التشريعات - مكتبة كوميت - الطبعة الأولى - بدون تاريخ نشر.
- د. فاروق أحمد خماس
القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين - الطبعة الأولى - ٢٠٠٧ - كلية الحقوق - جامعة البحرين.
- د. محمد حسين عبد العال
المدخل لدراسة القانون البحريني - الطبعة الرابعة - ٢٠١١ - بدون دار نشر .
- د. محمد فتوح محمد
التفويض في الاختصاصات الإدارية - طبعة ١٩٨٦ - بدون دار نشر
- د. محمود محمد علي صبرة
أصول الصياغة القانونية - دار الكتب القانونية - الطبعة الثانية - ٢٠١٠

ثانياً - الأبحاث المتخصصة والمقالات

- د. أحمد عبد الظاهر
اللغة القانونية ومفرداتها - مقال منشور على شبكة الإنترنت.
- د. أحمد كمال أبوالمجد
حوار لا مواجهة - حوارات حول الإسلام المعاصر - مجلة العربي - أبريل ١٩٨٥
- حيدر سعدون المؤمن :
مبادئ الصياغة القانونية - بحث منشور على شبكة الإنترنت
- مستشار طارق البشري
النص بين التشريع والإخبار - دراسة منشورة على موقع الاتحاد العالمى لعلماء المسلمين - ٢٠٠٧
- د. عز الدين عبد الله
لغة القانون في مصر - مجلة مصر المعاصرة
- د. وائل محمد يوسف
تحليل مشروعات القوانين - محاضرات - قسم التدريب والتطوير - مجلس النواب - مملكة البحرين

ثالثاً - مجموعات الأحكام والفتاوى

- مجموعة أحكام محكمة النقض - المكتب الفنى.
- مجموعة أحكام محكمة النقض الصادرة من عام ٢٠٠٢:٢٠٠٤ - المكتب الفنى - هيئة قضايا الدولة - طبعة ٢٠٠٥
- مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا في مصر - مجموعة المكتب الفنى.
- مجموعة مبادئ قسم التشريع بمجلس الدولة - مجموعة المكتب الفنى.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة.

رابعاً - المعاجم

- المعجم الوسيط - الطبعة الثانية - ١٩٧٢