



جامعة ديالى

كلية القانون و العلوم السياسية

قسم الدراسات العليا

# السياسة التشريعية لمجلس النواب العراقي

## في مجال حقوق الانسان

رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون و العلوم السياسية / جامعة ديالى

من قبل الطالب

**مصطفى عبد المنعم ياسين**

بإشراف

**أ.م.د. علاء الدين محمد حمدان**

و هي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام - حقوق الانسان و الحريات العامة

نيسان 2019 م

رجب 1440 هـ

## اقرار المشرف

اشهد بان اعداد هذه الرسالة الموسومة (السياسة التشريعية لمجلس النواب العراقي في مجال حقوق الانسان) قد جرى باشرافي في جامعة ديالى / كلية القانون و العلوم السياسية.

التوقيع :

المشرف :

التاريخ :

بناء على التعليمات و التوصيات ارشح الرسالة للمناقشة.

التوقيع:

الاسم :

رئيس القسم :

التاريخ :

## اقرار لجنة المناقشة

نشهد باننا اعضاء لجنة التقويم و المناقشة قد اطلعنا على هذه الرسالة الموسومة (السياسة التشريعية لمجلس النواب العراقي في مجال حقوق الانسان) و قد ناقشنا الطالب (مصطفى عبد المنعم ياسين ) في محتوياتها و فيما له علاقة بها و نعتقد بانها جديرة بالقبول لنيل شهادة الماجستير في حقوق الانسان و الحريات العامة في القانون / العلوم السياسية و بتاريخ 24 / 2 / 2019

عضو مشرف	عضو	عضو
أ.م.د علاء الدين محمد حمدان	أ.م.د بلاسم عدنان عبدالله	أ.م.د شاكر عبد الكريم فاضل

## رئيس لجنة المناقشة

أ.م.د مهند ضياء عبد القادر

صدقنا الرسالة في مجلس كلية القانون و العلوم السياسية جامعة ديالى.

التوقيع :

الاسم :

العميد :

التاريخ :

## الفصل الاول

### قياس الاثر التشريعي في مفهوم حقوق الانسان

تعد حقوق الانسان من المواضيع المهمة قديماً وحديثاً ، وهي تخضع لتجاذب التيارات السياسية المختلفة ، اذ تتحكم بها انظمة الحكم التي تتراوح ما بين ديمقراطية حقيقية وديمقراطية زائفة أو دكتاتورية عمياء تنكر على الانسان أبسط حقوقه ، ولكي يعيش المجتمع في سلام وأمان ينبغي على مختلف الدول العمل والسعي لضمان حقوق الانسان ، ولا شك في أن تناسي هذه الحقوق وعدم الاهتمام بها سواء على الصعيد الدولي أو المحلي يؤدي الى العديد من الازمات وإشعال الثورات والحروب في العالم بينما الاعتراف بها من قبل المجتمع الدولي والعمل على صيانة كرامة الانسان والحقوق المنبثقة عنها يشكل ركيزة اساسية لمبادئ الحرية والعدل والسلام<sup>(1)</sup> .

ولغرض تسليط الضوء على هذا الموضوع سنقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث وكما يلي :

**المبحث الأول : ماهية حقوق الانسان وخصائصها .**

**المبحث الثاني : حقوق الانسان في الاتفاقيات والمواثيق الدولية .**

**المبحث الثالث : قياس الأثر التشريعي وتقييمه .**

(1) د. شريف مصطفى محمود أبو العنين ، حقوق الانسان بين التفريط والتوظيف السياسي ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، مصر ، 2017 ، ص 9 .

## المبحث الاول

### ماهية حقوق الانسان وخصائصها

إنَّ حقوق الانسان هي اعز ما يملك وهي قوام حياته ووجوده وهي حجر الزاوية في ازدهار المجتمع وتقدمه ورقيه ، إن احترام حقوق الانسان ورعايتها هو عماد الحكم العادل في المجتمعات الحديثة، وهو السبيل الوحيد لخلق العالم الحر الآمن المستقر<sup>(1)</sup>، وتأخذ قضية حقوق الانسان في الزمن الحاضر ابعاداً مختلفة لكنها تكاد تجمع على أهمية هذه الحقوق اساساً لبناء الديمقراطية في المجتمع ، وقد تصدر هذه الحقوق أو تنتهك في الدول التي يغيب عنها الاساس الشرعي للحكم حينما تعتمد السلطة ممارسة الاستبداد والغلبة والقهر ، تسعى قضية حقوق الانسان الى تنمية المواطنة والاعتراف بها منبعاً لحقوق الافراد الثابتة ، والتي حصل التراجع عنها بسبب ظروف الاستبداد التي عانتها المجتمعات النامية بينما تحقق قضية حقوق الانسان مكاسب كثيرة على المستوى العالمي في ظل الديمقراطية السائدة هناك ، أما في العراق فقد تعرضت قضية حقوق الانسان الى كثير من العدوان والامتهان على مر التاريخ ويرجع ذلك الى ميل الحكام الى تجاوز حدودهم وتعسف سلطاتهم متجاوزين المبادئ السامية التي جاءت بها الديانات السماوية ولا سيما الشريعة الاسلامية الغراء<sup>(2)</sup> .

ولتسليط الضوء على ماهية حقوق الإنسان سنتناوله في فرعين :

المطلب الاول : تعريف حقوق الإنسان.

المطلب الثاني : خصائص حقوق الانسان.

## المطلب الاول

### تعريف حقوق الانسان

ارتبط مفهوم حقوق في بادئ الامر بنظرية القانون الطبيعي والتي يرى اصحابها أن للإنسان حقوقاً ثابتة وطبيعية تثبت له منذ تأريخ ميلاده وتقرر له لكونه انساناً وهي قيمة عليا تنبع من انسانية الانسان وهدفها ضمان كرامته ، وليس هناك رأي جامع شامل على تسمية واحدة لـ ( حقوق الانسان)، فهناك من يسميها (الحقوق الطبيعية) أو (الحقوق الاساسية) أو (الحقوق والواجبات الاساسية)<sup>(3)</sup> ، فعرفها البعض بأنها تلك الحقوق الجوهرية أو الطبيعية التي يجب ان يتمتع بها كل فرد طبيعي يعيش في ظل دولة باعتبارها حقوقاً أصيقة بشخصه كإنسان ، وهي حقوق يتعين احترامها

(1) د. حسن صادق المرصفاوي ، حقوق الانسان في الاجراءات الجنائية ما قبل المحاكمة في النظام القانوني المصري ، المؤتمر الثاني للقانون الجنائي ، الاسكندرية ، مصر ، من 9- 12 ابريل ، 1988 ، ص 47 .

(2) د. ناز بدرخان السندي ، حقوق الانسان والديمقراطية ، مكتب نور الحسن ، بغداد ، 2012 ، ص 18-19 .

(3) د . حميد حنون خالد ، حقوق الانسان ، دار السنهوري ، بيروت ، لبنان ، 2015 ، ص 19 .

بواسطة الدول والحكومات والأفراد ، بغض النظر عن لون الشخص أو دينه أو جنسه أو عرقه أو وضعه الاجتماعي<sup>(1)</sup>.

يعرف محمد المجذوب حقوق الانسان بأنها : " مجموعة الحقوق الطبيعية التي يمتلكها الانسان واللياقة بطبيعته والتي تظل موجودة وإن لم يتم الاعتراف بها بل أكثر من ذلك حتى لو انتهكت من قبل سلطة ما "<sup>(2)</sup>.

ويعرفها الفقيه رينيه كاسان وهو أحد واضعي الاعلان العالمي لحقوق الانسان : " انها فرع من فروع العلوم الاجتماعية يختص بتحديد الحقوق والرخص الضرورية التي تتيح ازدها شخصية كل فرد في المجتمع استناداً إلى كرامته الانسانية"<sup>(3)</sup>.

وثمة من عرفها بأنها الحقوق التي يعتقد ان كل البشر ينبغي ان يتمتعوا بها ، لأنهم آدميون، وينطبق عليهم الشرط الإنساني أي أن هذه الحقوق ليس منة من احد ولا يستأذن فيها من السلطة، وهذه الاخيرة لا تمنحها ولا تمنعها<sup>(4)</sup>.

ويعرفها آخر بأنها مجموعة الاحتياجات او المطالب التي يلزم توافرها بالنسبة الى عموم الاشخاص ، وفي أي مجتمع، دون تمييز بينهم في هذا الخصوص سواء لاعتبارات الجنس أو النوع أو اللون أو العقيدة السياسية ، أو الاصل الوطني ، أو لأي اعتبار آخر<sup>(5)</sup>.

إن مفهوم حقوق الانسان في ضوء التعريف الصادر عن الامم المتحدة عام 1989 : " هي تلك الحقوق المتأصلة في طبيعتنا ، والتي لا يمكن بدونها أن نعيش كبشر ، فحقوق الانسان والحريات الاساسية ، تتيح لنا أن نطور وأن نستخدم بشكل كامل ، صفاتنا البشرية وذكاءنا ووعينا ، وأن نبني احتياجاتنا الروحية وغيرها من الاحتياجات ، وتستند هذه الحقوق الى سعي الجنس البشري المتزايد، من اجل حياة تتضمن الاحترام والحماية للكرامة المتأصلة والقيمة الذاتية للإنسان ، ..وعليه فان النظر الى مصطلح حقوق الانسان يشمل كلاً من الحقوق المعترف تقليدياً في الشريعة الدولية لحقوق الانسان ، وكذلك الحقوق التي يضمها الاعلان العالمي لحقوق الانسان<sup>(6)</sup>.

- 
- (1) د.عبد الواحد محمد ، حقوق الانسان ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2009 ، ص 5.
  - (2) محمد سعيد مجذوب ، الحريات العامة وحقوق الانسان ، ط1 ، طرابلس ، ليبيا ، 1986 ، ص 9 .
  - (3) نقلاً عن د. ياسين محمد حسين ، حقوق الانسان والديمقراطية ، مطبعة الكتاب ، بغداد ، 2014 ، ص 21 .
  - (4) د. علي محمد الدباس ود. علي عليان ابو زيد ، حقوق الانسان وحرياته في دور شرعية الاجراءات الشرطية في تعزيزها ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، 2011 ، ص 27.
  - (5) د. عصمت عدلي ، د. طارق ابراهيم الدسوقي ، حقوق الانسان بين التشريع والتطبيق ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، مصر ، 2008 ، ص 35-36 .
  - (6) د. ناز بدر خان السندي ، حقوق الانسان والديمقراطية ، مكتب نور الحسن ، بغداد ، 2012 ، ص 17-18.

ومما سبق يمكننا ان نعرف حقوق الانسان بأنها المتطلبات التي يجب ان يتمتع بها الانسان لكي يعيش حراً في المجتمع والتي جسدها الاديان والمعاهدات والمواثيق الدولية والتي تؤمن حقوق الانسان وحرية الافراد والشعوب في مواجهة الدولة.

## المطلب الثاني

### خصائص حقوق الانسان

إن مفهوم حقوق الانسان بمفهومها المعاصر تدل على انها تقوم على فكرة اساسية بأن الانسان هو محورها الأرتكازي ، بوصفه انساناً بغض النظر عن جنسه أو لونه أو عقيدته أو مهنته أو مكانته الاجتماعية له حقوق معينة يجب على جميع الناس والمجتمعات والحكومات ان ترعاها وتحافظ عليها وهذه الحقوق تحكمها فكرة اساسية وجوهرية اذ انها تخرج عن دائرة التعامل فهي غير قابلة للتقويم نقداً بوصفها قيمة انسانية وقد أدى التطور الكبير والاهتمام الواسع الذي حصل على القانون الدولي لحقوق الانسان إلى ظهور العديد من الخصائص التي يتميز بها هذا القانون ، ويتفرع عن هذه الفكرة ما يلي: (1)

1- إن حقوق الانسان لا تشتري ولا تكتسب ولا تورث ، فهي ببساطة ملك للناس لأنهم بشر ، فحقوق الانسان متأصلة في كل فرد من افراد المجتمع الانساني ، لذا تعد ملزمة التطبيق في جميع الدول بوصفها ضمانات قانونية عالمية تحمي الافراد والمجموعات من اجراءات الحكومات التي تتدخل في الحريات الاساسية والكرامة والانسانية ، لان الانسان قيمة عليا باعتباره الانساني بما فضله الله تعالى على سائر المخلوقات ، فقد ولد البشر احراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق (2).

2- إن هذه الحقوق ليست من الحقوق التي يجوز التنازل عنها تحت ظرف من الظروف ولأي سبب من الاسباب ، فليس من حق أحد أن يحرم شخصاً من حقوقه حتى لو لم تعترف بها قوانين بلده ، أو عندما تنتهك الحكومة تلك الحقوق والقوانين ، أي ثابتة وغي قابلة للتصرف كونه تحضاً بالضمانات الدولية.

3- حقوق الانسان لا يمكن انتزاعها، فليس من حق احد ان يحرم شخصاً آخر من حقوقه حتى لو لم تعترف بها قوانين بلده ، أو عندما تنتهكها تلك القوانين فالحقوق ثابتة وغير قابلة للتصرف ولا يمكن انتزاعها.

4- إن حقوق الانسان تلازمه في اقليم دولته وخارجها من دون اقتصار على مكان او اقليم دون آخر.

(1) د.محي شوقي احمد ، الجوانب الدستورية لحقوق الانسان ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1986 ، ص59.

(2) د. ناز بدر خان السندي ، حقوق الانسان والديمقراطية ، مصدر سابق، ص 18-19.

5- هذه الحقوق لا يجوز الحجز عليها ولا تسقط بالتقادم ، ويقصد بالتقادم المدة الزمنية التي وضعها المشرع سواء بنص عام أو نص خاص من دون مطالبة الدائن مدينه بالدين الذي له في ذمته ، ولا يحق له المطالبة بهذا الدين بعد ذلك بخصوص الحقوق الشخصية باستثناء الملكية التي لا يجوز سقوطها بالتقادم . والتقادم نوعان الاول تقادم مسقط يؤدي الى سقوط الحق ، ويتطلب فعلاً سلبياً في كون عدم مطالبة الدائن بحقه أو عدم استعماله ، والثاني مكسب يوجب وضع ايجابي يتمثل في الحيازة ، ويشتركان في عنصر مضي الزمن ، أما التقادم في القانون العقابي فهو المتعلق بسقوط العقوبة بمضي مدة معينة ، أما في مجال حقوق الانسان فإنها وعلى النقيض من كل المبادئ والأحكام القانونية لا تقترن اطلاقاً بمبدأ التقادم<sup>(1)</sup>.

6- الاهتمام الدولي بحقوق الانسان ، من اهم التطورات التي حدثت في القانون الدولي منذ نهاية الحر العالمية الثانية ، وهذا الاهتمام هو انعاس لظاهرة اوسع هي اهتمام الافراد على الساحة الدولية بالمعاملة التي يتلقاها الانسان في الدول فقد سعت الدول بعد الحرب العالمية الثانية الى ايجاد اتفاق دولي من اجل حفظ حقوق الانسان ، وإن حقوق الانسان تهتم بالإنسان باعتباره محل الحماية ابتداء وصيانتها بشكل يكفل له الكرامة الأدمية لتضمن له العيش في حياة كريمة بعيدة عن الاهانة والاذلال وقد توجت تلك المساعي في الاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في العاشر من ديسمبر عام 1948 وبعد اصدار هذا الاعلان اتجهت الامم المتحدة الى تكثيف الجهود من اجل تحويل المبادئ الى احكام ومعاهدات دولية تفرض التزامات خاصة بالحقوق ، وتشتمل على كافة مجالات الحياة وأزمنتها المختلفة في السلم والحرب على حد سواء<sup>(2)</sup>.

7- إن حقوق الانسان تمتد لبني البشر كافة بغض النظر الى اي اعتبار قد يميز أياً منهم عن الآخر، وإنها غير قابلة للتجزئة لكي يعيش جميع الناس بكرامة فإن لهم أن يتمتعوا بالحرية والأمن وبمستويات معيشية لائقة .

8- إن حقوق الانسان موجودة حكماً لا موجب لإقرارها من قبل سلطة تشريعية أو دستورية أو أية سلطة اخرى ، وهذا ما فعلته الامم المتحدة عندما قامت بالإعلان الاعلامي العالمي لحقوق الانسان ولم تقل بإقرار هذه الحقوق<sup>(3)</sup>.

(1) د. مهند ضياء الخزرجي و د. مصدق عادل ، حقوق الانسان وحرياته ، دار السنهوري ، بيروت ، لبنان ، 2019 ، ص 31-32 .

(2) د . نجم عبود مهدي السامرائي ، مبادئ حقوق الانسان ، ط 1، دار الكتب العلمية ، بيروت ، لبنان ، 2018 ، ص 18-19 .

(3) د. ياسين محمد حسين ، حقوق الانسان والديمقراطية ، مصدر سابق ، ص 22 .



## المبحث الثاني

### حقوق الانسان في الاتفاقيات والمواثيق الدولية

قسمت الدراسات القانونية حقوق الانسان الى طائفتين رئيسيتين : الاولى : هي الحقوق المدنية والسياسية ، والثانية : هي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وقد اقرت الاتفاقيات الدولية هذا التقسيم ولذلك صدر عهدان دوليان :

العهد الاول : هو العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية<sup>(1)</sup>.

العهد الثاني : العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(2)</sup>.

ولغرض تسليط الضوء على هذا الموضوع سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين ، نتناول في الاول الحقوق المدنية والسياسية ، ونبين في الثاني الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

## المطلب الاول

### الحقوق المدنية والسياسية

تعد الحقوق المدنية والسياسية من الحقوق الاساسية للأفراد ، وبناءً على ذلك نالت هذه الحقوق قدراً من الاهتمام والعناية على صعيد المواثيق والاتفاقيات الدولية وإبراز هذه الحقوق سنتناولها في فرعين نبين في الاول الحقوق المدنية ، ونوضح في الثاني الحقوق السياسية .

## الفرع الاول

### الحقوق المدنية

يقصد بالحقوق المدنية هي مجموعة الحقوق التي تندرج تحت حقوق الانسان وهي الحقوق التي منحت للإنسان كونه انساناً ، لذلك تعتبر حقوقاً اصيلة او ملازمة لشخصية الانسان ، والتي بدونها يصعب على الانسان العيش وممارسة نشاطاته المختلفة دون عوائق<sup>(3)</sup>.

ولبحث هذه الحقوق سنتناولها كالآتي :

(1) لقد تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا العهد في 16 ديسمبر عام 1966، وأصبح نافذاً في 23 مارس 1976.  
(2) لقد تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا العهد في 16 ديسمبر عام 1966 ، وأصبح نافذاً في 3 يناير 1976 .  
(3) د. مهند ضياء الخزرجي و د. مصدق عادل ، حقوق الانسان وحرياته ، مصدر سابق ، ص 12 .

**اولاً : الحق في الحياة :**

يتقدم حق الحياة على غيره من الحقوق ، ويعتبر الحق الاول للإنسان فبدونه تنعدم بقية الحقوق ، وهو حق وهبه الله تعالى للإنسان لذلك وجب على الدولة والمجتمع المحافظة على ارواح الناس وحمايتها من تعسف السلطات وعبث العابثين ، وإذا كان القانون قد نص في بعض مواده على عقوبة الاعدام والتي تعتبر سلب الانسان حياته ، إلا انه قيد هذه العقوبة فلا يجوز تنفيذها الا بناءً على حكم قضائي صادر من محكمة مختصة مع توافر الشروط التي نصت عليها المواثيق الدولية لحقوق الانسان ، وبعد مراعاة الاجراءات والضمانات التي تكفل العدالة في تطبيق القانون<sup>(1)</sup>.

إن حق الحياة بمفهومه الواسع لا يقتصر على حفظ النفس وحمايتها من الضرر ، بل يتعدى ذلك ليشمل كل مقومات الحياة التي تضمن الحياة الكريمة للإنسان بوصفه خليفة الله في الارض<sup>(2)</sup>. لقد اعطت المواثيق والاتفاقيات الدولية اهمية بالغة لحق الحياة ، واعتبرت كرامة الانسان وسلامة حياته وجسده وعقله من اهم الحقوق ، اذ نصت المادة الثالثة من الاعلان العالمي لحقوق الانسان على ان " لكل فرد حق في الحياة والحرية وفي الامان على نفسه " ، وكذلك المادة السادسة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية حيث نصت الفقرة الاولى منه على ان " الحق في الحياة حق ملازم لكل انسان ، وعلى القانون ان يحمي هذا الحق ، ولا يجوز حرمان احد من حياته تعسفاً" ، كما نصت على انه " لا يجوز في البلدان التي لم تلغي عقوبة الاعدام ان تحكم بهذه العقوبة إلا جزاء على اشد الجرائم خطورة وفقاً للتشريع النافذ وغير المخالف لهذا العهد ولاتفاقية منع جريمة الابادة الجماعية والمعاقبة عليها ، ولا يجوز تطبيق هذه العقوبة الا بمقتضى حكم نهائي صادر من محكمة مختصة ، كما لا يجوز الحكم بعقوبة الاعدام على جرائم ارتكبها اشخاص دون الثامنة عشرة من العمر ولا تنفذ هذه الحكومة على الحوامل"<sup>(3)</sup>.

كذلك نصت المادة الثامنة من الاتفاقية الاوربية لحماية حقوق الانسان في فقرتها الاولى على ان " كل انسان في الحياة يحميه القانون ، ولا يجوز اعدام أي انسان إلا تنفيذاً لحكم قضائي بإدانته في جريمة يقتضي فيها القانون بتوقيع هذه العقوبة " ، هذا وقد الغيت عقوبة الاعدام في الدول الاعضاء ومجلس اوربا وفقاً للبروتوكول رقم (6) لسنة (1983) ، اما الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان فقد نصت في الفقرة الاولى من المادة الرابعة على ان " لكل انسان الحق في ان تكون حياته محترمة ،

(1) د . حميد حنون خالد ، حقوق الانسان ، مصدر سابق ، ص 68 .

(2) د . نجم عبود مهدي السامرائي ، مبادئ حقوق الانسان ، مصدر سابق ، ص 106 .

(3) لقد تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا العهد في 16 ديسمبر عام 1966 ، وأصبح نافذاً في 23 مارس 1976 .

وهذا الحق يحميه القانون ، وبشكل عام ، منذ لحظة الحمل ، ولا يجوز ان يحرم احد من حياته بصورة تعسفية"<sup>(1)</sup>.

أما الميثاق العربي لحقوق الانسان ، فقد نصت المادة الخامسة منه على حق الحياة في فقرتين هما "1- الحق في الحياة حق ملازم لكل شخص . 2- يحمي القانون هذا الحق ، ولا يجوز حرمان احد من حياته تعسفاً "

كما اشار الاعلان الاسلامي لحقوق الانسان لحق الانسان في الحياة حيث نصت المادة الثانية منه على انه " الحياة هبة الله ، وهي مكفولة لكل انسان ، وعلى الافراد والمجتمعات والدول حماية هذا الحق من كل اعتداء عليه ، ولا يجوز ازهاق روح دون مقتضى شرعي "<sup>(2)</sup>.

### ثانياً : الحق في الحرية والسلامة الشخصية :

إن حق الانسان لا معنى له اذا كان يعيش حالة القهر والظلم وفقدان الكرامة ، فلا قيمة لحياة الانسان اذا لم تتوفر له الحماية اللازمة لجسده ونفسيته ، ومنع من يباشرون السلطة من اساءة استخدامها من خلال اعمال التعذيب البدني والنفسي ، او فرض عقوبات قاسية ومهينة لكرامة الانسان، ومنع القبض او الحرمان العشوائي من الحرية.

تشمل الحرية الشخصية حريات كثيرة ، كحرية الرأي والفكر والتنقل والعمل وغيرها من الحريات التي تستند لإرادة الفرد الذاتية دون تدخل من الغير ، كما ان هذه الحريات ليست مطلقة، فالأفراد عند ممارستها هذه الحريات يجب ان يلتزموا بالمحافظة على الاداب العامة وحقوق وحريات الاخرين وان ممارسة هذه الحريات من قبل الانسان يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالحق في سلامته الشخصية وهذا كله يجب ان يتم في ظل نظام تسود فيه القواعد القانونية والمبادئ الديمقراطية<sup>(3)</sup>.

اشارت معظم الوثائق والاتفاقيات الدولية والإقليمية الى الحق في الحرية والسلامة الشخصية، فقد اشار الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام (1948) الى هذه الحقوق ضمن المواد (3-9) منه وقد تضمنت حق الانسان في الحياة والحرية ، وعدم جواز استعباده واسترقاقه ، وان لا يعرض الى اي نوع من التعذيب والعقوبات والمعاملات القاسية ، وحقه في الاعتراف بشخصيته ، وان جميع الناس سواسية امام القانون ، كما للإنسان الحق في اللجوء الى المحاكم الوطنية لإنصافه ، ولا يجوز القبض على اي انسان او حجزه تعسفاً<sup>(4)</sup>.

(1) د . نجم عبود مهدي السامرائي ، مبادئ حقوق الانسان ، مصدر سابق ، ص 36.

(2) د . محمد وهبة الزحيلي ، حقوق الانسان في الاسلام ، دار الكلم الطيب ، بيروت ، 1997 ، ص 400.

(3) د . سعدى محمد الخطيب ، حقوق الانسان و ضماناته الدستورية ، ط 1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2007 ، ص 36.

(4) د . حافظ علوان الدليمي ، حقوق الانسان ، دار السنهوري ، بغداد ، 2017 ، ص 114-115.

وقد اشارت المادة الثانية من الاعلان العالمي لحقوق الانسان الى حق الفرد في ممارسة حرياته المختلفة من دون اي معاملة خاصة او تمييز يستند الى العرق او الجنس او الدين او اللون وغير ذلك من العوامل الاجتماعية الاخرى(1).

أما الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان لعام (1969) فقد نصت في الفقرة الاولى من المادة الخامسة على ان " لكل انسان الحق في ان تكون سلامته الجسدية والعقلية والمعنوية محترمة " ، وفي كانون الاول لسنة (1984) اقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملات القاسية او اللاإنسانية او المهينة ، وألزمت المادة الحادية عشر منها الدول الاعضاء ان تخضع قواعد التحقيق للمراجعة المنتظمة وذلك بهدف منع حصول مثل هذه الحالات(2) . كما اشارت الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية لعام (1966) في المادة التاسعة منها إلى الحق الحرية والسلامة البدنية حيث نصت الفقرة الاولى منها على ان " لكل فرد الحق في الحرية والسلامة الشخصية " ، وقد ركزت هذه المادة على حالات التوقيف التي لا تستند إلى قواعد قانونية ، أو تمت في ظروف بعيدة عن سلامة الاجراءات القانونية(3) .

من جانب آخر يمكن القول انه بالرغم من كل هذه الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الموقع عليها من الغالبية العظمى من دول العالم ، إلا انه مازال الانسان يتعرض إلى أشنع أنواع التعذيب وامتهان الكرامة على يد السلطات حسب ما تشير إليه تقارير منظمة حقوق الانسان التابعة للأمم المتحدة ، كما إن امريكا صاحبة الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان مارست اقصى أنواع التعذيب والامتهان للكرامة الانسانية بحق المعتقلين العراقيين لديها ، وخير مثال لى ذلك ضحية سجن ابو غريب .

### ثالثاً: الحق في التحرر من الرق والعبودية :

إنَّ الله خلق الانسان حراً ولم يجعله عبداً لأحد سواه وكل توجه بخلاف هذا المبدأ هو باطل لا أثر له ، يقول الله تعالى (وما أمروا إلا ليعبدوا الله مخلصين له الدين حنفاء ) (4) ، فأخلاص العبودية لله يقتضي عدم جواز استعباد الانسان لأخيه الانسان وبناءً على ذلك فان من أهم الحقوق التي يجب أن يتمتع بها الانسان هي أن يكون حراً غير منقاد إلى انسان آخر أو جهة ما خارج نطاق ارادته .

(1) تنص المادة الثانية من الاعلان العالمي لحقوق الانسان على " لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الاعلان ، دون ما تمييز من اي نوع ، ولاسيما التمييز بسبب العنصر ، او اللون ، او الجنس ، او اللغة ، او الدين ، او الرأي سياسياً وغير سياسي ، او الاصل الوطني او الاجتماعي ، او الثروة ، او المولد ، او اي وضع اخر . فضلاً عن ذلك لا يجوز التمييز على اساس الوضع السياسي او القانوني او الدولي للبلد او الاقليم الذي ينتمي اليه الشخص ، سواء أكان مستقلاً او موضوعاً تحت الوصاية او غير متمتع بالحكم الذاتي ام خاضعاً لاي قيد اخر على سيادته .

(2) د . حميد حنون خالد ، حقوق الانسان ، مصدر سابق ، ص 71 .

(3) د. مهند ضياء الخزرجي و د. مصدق عادل ، حقوق الانسان وحرياته ، مصدر سابق ، ص 76.

(4) القرآن الكريم ، سورة البينة ، الآية (5) .

وعلى الرغم من ذلك فان نظام الرق والعبودية استمر مع حياة الانسان منذ ازمان سحيقة ، ولا تزال تسجل بعض الانتهاكات في هذا المجال بوقتنا الحاضر<sup>(1)</sup>.

أولت المواثيق والاتفاقيات الدولية اهتماماً بالغاً بهذا الحق فقد نصت المادة الاولى من الاعلان العالمي لحقوق الانسان على أن " يولد جميع الناس أحراراً ومنتساوين في الكرامة والحقوق وهم قد وهبوا العقل والوجدان وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضاً بروح الاخاء " . كما نصت المادة الرابعة منه على أنه " لا يجوز استرقاق أحد أو استعباده ، ويحظر الرق والاتجار بالرقيق بجميع صورهما " . وهو ما أشارت اليه المادة الثامنة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية حيث تطرق إلى عدم جواز استرقاق أحد ، وحظر الرق والاتجار بالرقيق بجميع صورها ، وعدم جواز اخضاع أحد للعبودية ، أو إكراهه على السخرة أو العمل الالزامي<sup>(2)</sup>.

### رابعاً : الحق في الخصوصية :

إن لكل انسان باعتباره فرد قائم بذاته له خصوصيته وأسراره التي يجب أن لا يطلع عليها الآخرون مطلقاً بغير اذن ، وهو ما يطلق عليه الحق في الخصوصية ، وإن كفالة هذا الحق تتطلب صيانة حرمة المساكن وسرية المراسلات ، حيث لا خصوصية لأي انسان إن لم يحترم مسكنه، ويتساوى في ذلك الغني والفقير وسمي المسكن (سكناً) لان الانسان يجد فيه السكينة والطمأنينة والراحة ، وعليه فلا يجوز أن يدخل احد مسكنه من دون رضاه ، والمسكن لا يقتصر على الدار الذي يقيم فيه الشخص اقامة دائمة وإنما ينصرف إلى كل مكان يقيم فيه سواء بصورة دائمة أو عرضية ، ولذلك يجب على السلطات أن لا تقتحم مساكن الافراد وأن لا تفتشها إلا وفقاً للإجراءات التي حددها القانون<sup>(3)</sup>.

أما بالنسبة لسرية المراسلات فالمقصود بها عدم جواز الاطلاع على المراسلات الشخصية بصورها المتعددة أو مصادرتها لأنها تعتبر من خصوصيات الفرد وأسراره التي تتسم بالحرمة ، و لا يجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها ورقابتها إلا وفقاً لأحكام القانون .

لقد أولت المواثيق والاتفاقيات الدولية والإقليمية أهمية واضحة لهذا الحق ، فقد نصت المادة الثانية عشر من الاعلان العالمي لحقوق الانسان على أنه " لا يجوز تعريض أحد لتدخل تعسفي في حياته الخاصة أو في شؤون أسرته أو مسكنه أو سلامة مراسلاته ، ولا لحملة تمس شرفه وسمعته. ولكل شخص حق في أن يحميه القانون من مثل ذلك التدخل أو تلك الحملات " . كما نصت المادة الحادية عشر من الاتفاقية الامريكية والتي حملت عنوان حق الخصوصية في فقرتها الثامنة على أن "

(1) د. مهند ضياء الخزرجي و د. مصدق عادل ، حقوق الانسان وحرياته ، مصدر سابق ، ص 76.

(2) شبكة المعلومات الدولية الانترنت ، [alwatan.com/details/87756](http://alwatan.com/details/87756) ، 2019/3/14 ، 2:56م.

(3) عيسى بريم ، حقوق الانسان والحريات العامة مقارنة بين النص والواقع ، دار المنهل اللبناني ، 2011 ، ص 390.

لا يجوز أن يتعرض أحد لتدخل اعتباطي أو تعسفي في حياته الخاصة أو شؤون أسرته أو منزله ، أو مراسلاته ، ولا أن يتعرض لاعتداءات غير مشروعة على شرفه وسمعته " .

### خامساً : حرية الرأي والتعبير :

ويقصد بها قدرة الفرد على التعبير عن آرائه وأفكاره بحرية تامة بأي وسيلة من الوسائل التي يستخدمها سواء كان ذلك بوسائل النشر المختلفة أو الإذاعة والتلفزيون أو المسرح أو السينما أو شبكة المعلومات الدولية ( الانترنت )<sup>(1)</sup>.

إن كل حر في التعبير عن رأيه ، وهو مسؤول عما يعبر عنه من آراء وأفكار وتوجهات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو غيرها ، وعليه أن لا يسيء استخدام هذه الحرية ، وأن تكون ضمن حدود المحافظة على الآداب والأخلاق والصحة العامة وأمن المجتمع والدولة وحقوق وحرية الآخرين<sup>(2)</sup>.

لقد تبنت المادة (19) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان هذا الحق ، حيث نصت " لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير ، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الانباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين ، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود" ، كما نصت المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بأن " 1- لكل انسان حق اعتناق آراء دون مضايقة . 2- لكل انسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود ، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها " . وفي نفس الاتجاه اخذت الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان وكذلك الامريكية لحقوق الانسان إلا إن الاتفاقية الامريكية تميزت عن الاتفاقية الأوروبية والعهد الدولي بأنها أضافت نص يمنع تقييد حق التعبير بأساليب أو وسائل غير مباشرة كالتعسف في استعمال الاشراف الحكومي أو غير الرسمي على الصحف ، أو تردد موجات الارسل الإذاعية أو التلفزيونية ، أو الاجهزة المستعملة في نشر المعلومات ، أو بأية وسيلة أخرى من شأنها أن تعرقل نقل الافكار والآراء وتداولها وانتشارها ، ولكن يمكن أن تكون موضوعاً لغرض مسؤولية لاحقة يحددها القانون صراحةً وتكون ضرورية من أجل ضمان احترام حقوق الآخرين أو سمعتهم ، وكذلك حماية الامن القومي أو النظام أو الصحة العامة أو الاخلاق العامة<sup>(3)</sup>.

(1) فيصل شنتاوي ، حقوق الانسان والقانون الدولي الانساني ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، 1999 ، ص 75.

(2) د . سعدى محمد الخطيب ، حقوق الانسان و ضماناته الدستورية ، مصدر سابق ، ص 96.

(3) المادة (13) من الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان لعام (1969) .

**سادساً : حرية الإقامة والتنقل :**

إنّ لكل انسان الحق في الإقامة بأيّ جهة أو أيّ مكان يريد ، هذا هو الاصل العام ولكن يجوز تقييد هذا الاصل العام في حالات يحددها القانون ولأسباب يحددها المشرع ، ولكل شخص حق الانتقال من مكان إلى آخر والخروج من البلاد والعودة إليها من دون تقييد أو منع إلا وفقاً للقانون، وحق الانتقال هو حق نسبي وليس مطلقاً حيث يجوز للسلطة التشريعية تنظيم ذلك الحق ووضع القيود على ممارسته اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ، كالمحافظة على سلامة الدولة في الداخل والخارج ، أو المحافظة على الامن العام أو حماية الاقتصاد القومي ، شريطة ان لا يهدر هذا الحق بصورة كلية<sup>(1)</sup>.

أشار الاعلان العالمي لحقوق الانسان الى هذا الحق في المادة الثالثة عشر منه والتي نصت على " 1- لكل فرد حق في حرية التنقل وفي اختيار محل اقامته داخل حدود الدولة. 2- لكل فرد حق في مغادرة اي بلد ، بما في ذلك بلده ، وفي العودة الى بلده. " ، وأشار العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لهذا الحق في المادة (12) منه والتي نصت على " 1- لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل اقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان اقامته. 2- لكل فرد حرية مغادرة اي بلد بما في ذلك بلده. 3- لا يجوز تقييد الحق المذكور اعلاه بأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون ، وتكون ضرورية لحماية الامن القومي او النظام العام او الصحة العامة او الاداب العامة او حقوق الاخرين وحررياتهم ، وتكون متمشية مع الحقوق الاخرى المعترف بها في هذا العهد. 4- لا يجوز حرمان احد ، تعسفاً ، من حق الدخول الى بلده. "

**الفرع الثاني****الحقوق السياسية**

تعد الحقوق السياسية من اسمى وأهم حقوق الانسان ، لذا تناولتها الكثير من الاتفاقيات والمواثيق الدولية ، وهي حقوق تمنح الانسان الحق في المساهمة في ادارة شئون وطنه ، وهي حقوق يمنحها القانون للمواطن للمشاركة في الحياة السياسية تبعاً لدستور الدولة .

(1) د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 1975 ، ص 420 .

لغرض توضيح هذه الحقوق وموقف الاتفاقات والمواثيق الدولية منها ، سنتناولها تباعاً وكما

يأتي :

### أولاً : الحق في الجنسية :

تعرف الجنسية بأنها " تبعية قانونية وسياسية تحدها الدولة ويكتسب الفرد بموجبها الصفة الوطنية"<sup>(1)</sup> ، كما وتعرف بأنها " رابطة سياسية وقانونية تنشئها الدولة بإرادتها ، تجعل الفرد رعية لها ، أي عضواً فيها"<sup>(2)</sup> .

ان امتلاك الفرد للجنسية يعني تمتعه بكل الحقوق الاخرى للمواطن غير السياسية ، كالحق في العمل ، والحق في التعليم ، والحق في الضمان الاجتماعي ، وهي من الحقوق الضرورية للعيش في داخل حدود الدولة ، اما خارج حدود الدولة فيعني التمتع بحماية حدود الدولة في مواجهة الدول الاخرى<sup>(3)</sup> .

لقد اقر الاعلان العالمي لحقوق الانسان حق الجنسية للأفراد في نص المادة (15) منه والتي جاء فيها " 1- لكل فرد حق التمتع بجنسية ما . 2- لا يجوز، تعسفاً، حرمان اي شخص من جنسيته ولا من حقه في تغيير جنسيته ."

كما تعرض العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بصورة مقتضبة لهذا الحق ، اذ نصت الفقرة الرابعة من المادة (12) منه على " لا يجوز حرمان احد ، تعسفاً، من حق الدخول الى بلده ." ثم نصت الفقرة الثالثة من المادة (24) على " لكل طفل الحق في ان تكون له جنسية " .

### ثانياً : الحق في المساواة :

يعد هذا الحق من اهم الحقوق وأكثرها تأثيراً في حياة الافراد والمجتمع ، ويقصد به " المساواة امام الشرع والقانون من ناحية الحقوق والواجبات دون تفضيل لجنس ، او عرق ، او لون، او نسب ، او طبقة ، او دين ، او مال ، او صفة "<sup>(4)</sup> .

اكّد الاعلان العالمي لحقوق الانسان هذا الحق في المادة الاولى منه والتي اشارت الى ان جميع الافراد يولدون احراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق ولا تكون حقاً تتولى الحكومات منحه او سحبه ، وإنما هي اصلية اصالة الكرامة الانسانية المتصلة بخلق الانسان ذاته ونصت المادة الثانية

(1) د. علي يوسف الشكري ، حقوق الانسان في ظل العولمة ، دار اسامة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، 2006 ، ص 167 .

(2) د . نجم عبود مهدي السامرائي ، مبادئ حقوق الانسان ، مصدر سابق ، ص 124 .

(3) د. محمد بشير الشافعي ، قانون حقوق الانسان ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، 2007 ، ص 153 .

(4) د . نجم عبود مهدي السامرائي ، مبادئ حقوق الانسان ، المصدر السابق ، ص 108 .



منه على ان " لكل انسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الاعلان ، دونما تمييز من اي نوع ، ولا سيما التمييز بسبب العنصر ، او اللون ، او الجنس ، او اللغة ، او الدين ، او الرأي سياسياً و غير سياسي ، او الاصل الوطني او الاجتماعي ، او الثروة ، او المولد ، او اي وضع اخر . فضلاً عن ذلك لا يجوز التمييز على اساس الوضع السياسي او القانوني او الدولي للبلد او الاقليم الذي ينتمي اليه الشخص ، سواء اكان مستقلاً او موضوعاً تحت الوصاية او غير متمتع بالحكم الذاتي ام خاضعاً لأي قيد اخر على سيادته " .

كما نصت المادة السابعة منه على ان " الناس جميعاً سواء امام القانون ، وهم يتساوون في حق التمتع بحماية القانون دونما تمييز ، كما يتساوون في حق التمتع بالحماية من اي تمييز ينتهك هذا الاعلان ومن اي تحريض على مثل هذا التمييز " (1) .

اما ميثاق الامم المتحدة فقد اكد في مقدمته على " ان نؤكد من جديد على ايماننا بالحقوق الاساسية للإنسان وكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء ، والأمم كبيرها وصغيرها ، من حقوق متساوية " (2) .

اما العهد المدني للحقوق المدنية والسياسية ، فقد نص في المادة الثانية/الفقرة الاولى منه على هذا الحق حين قال " تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه ، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الافراد الموجودين في اقليمها والداخلين في ولايتها ، دون اي تمييز بسبب العرق، او اللون ، او الجنس ، او اللغة ، او الدين ، او الرأي سياسياً او غير سياسي ، او الاصل القومي او الاجتماعي ، او الثروة ، او النسب ، او غير ذلك من الاسباب " .

### **ثالثاً : الحق في التجمع السلمي وتكوين الاحزاب والجمعيات :**

إن خير وسيلة للتعبير وحرية الفكر والرأي هو من خلال التجمع لسلمي ولقاء الافراد بصورة تلقائية او بأسلوب منظم مسبقاً للتعبير عن موقف معين او احتفال بمناسبة ما ، وقد يكون التجمع لسبب سياسي او غيره من الاسباب ، والمهم في الامر ان المشاركة في الاجتماع هو حق لكل انسان، وله وله الخيار في المشاركة من عدمه.

(1) اعتمد الجمعية العامة لحقوق الانسان الاعلان العالمي لحقوق الانسان في باريس ، بتاريخ 10 كانون الاول عام 1948 ، بموجب القرار ، 217 الف ، شبكة المعلومات الدولية ، الانترنت ، موقع الامم المتحدة ،

(2) شبكة المعلومات الدولية ، الانترنت ، موقع الامم المتحدة ، <http://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html> ، 2019/3/21 ، 12:10م .

(2) شبكة المعلومات الدولية ، الانترنت ، موقع الامم المتحدة ، <http://www.un.org/ar/charter-united-nations/index.html> ، 2019/3/21 ، 12:25م .

كما ان لكل انسان بالمشاركة مع مجموعة من المواطنين الحق في تشكيل حزب سياسي او جمعية لغرض المشاركة في الحياة السياسية والتعبير عن الرأي في المواضيع التي تخص المجتمع والدولة<sup>(1)</sup>.

أشار الاعلان العالمي لحقوق الانسان في المادة (20) منه على حق التجمع السلمي بقولة " 1- لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية . 2- لا يجوز ارغام احد على الانتماء الى جمعية ما . "

كما نصت المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ان " 1- لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع اخرين ، بما في ذلك حق انشاء النقابات والانضمام اليها من اجل حماية مصالحه . 2- لا يجوز ان يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق الا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية ، في مجتمع ديمقراطي ، لصيانة الامن القومي او السلامة العامة او النظام العام ....."

## المطلب الثاني

### الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تختلف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن الحقوق المدنية والسياسية في ان الاخيرة لا تحتاج الى خطط اقتصادية واعتمادات مالية لتنفيذها ، بعكس الاولى ، حيث يحتاج الوفاء بها على الاغلب الى توافر موارد اقتصادية واعتمادات مالية قد لا تستطيع الحكومات الايفاء بها بصورة فورية ، ولهذا السبب سمح العهد الدولي للحكومات توفير ما تستطيع من هذه الحقوق بالتدرج<sup>(2)</sup>. سيتم تسليط الضوء في هذا المطلب على بعض من هذه الحقوق المهمة ، ومنها حق العمل ، الحق في التعليم ، الحق في الضمان الاجتماعي ، والحق في الرعاية الصحية .

### اولاً : الحق في العمل :

لكل انسان الحق في العمل لغرض توفير لقمة العيش له ولعائلته ، بما يضمن حياة كريمة بعيدة عن العوز والفقر ، وعلى الدولة ضمان هذا الحق وحمايته ، وتحقيق المساواة في الحصول على العمل بين الافراد ، وضمان حقه في الاجر العادل مقابل عمله<sup>(3)</sup>.

اخذ الحق في العمل مكانة بين حقوق الانسان الاخرى في المواثيق والاتفاقيات العالمية ، فقد اكد الاعلان العالمي لحقوق الانسان على هذا الحق في المادتين (23) و (24) منه حيث اكدت المادة

(1) د. عباس فاضل الدليمي ، الموسوعة الميسرة في حقوق الانسان ، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، ج5، ط 1، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، 2017 ، ص 35 .  
(2) د. محمد بشير الشافعي ، قانون حقوق الانسان ، مصدر سابق ، ص 249 .  
(3) د. عباس عبد الامير ابراهيم العامري ، حماية حقوق الانسان في القانون الدولي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط 1 ، بيروت ، لبنان ، 2016 ، ص 41.

(23) على ان " 1- لكل شخص حق العمل ، وفي حرية اختيار عملة ، وفي شروط عمل عادلة ومرضية ، وفي الحماية من البطالة . 2- لجميع الافراد ، دون اي تمييز ، الحق في اجر متساو .  
3- لكل فرد يعمل حق في مكافأة عادلة ومرضية تكفل له ولأسرته عيشة لائقة بالكرامة البشرية ، وتستكمل ، عند الاقتضاء ، بوسائل اخرى للحماية الاجتماعية . 4- لكل شخص حق انشاء النقابات مع اخرين والانضمام اليها من اجل حماية مصالحته . " . ونصت المادة (24) على " لكل شخص حق في الراحة و اوقات الفراغ وخصوصاً في تحديد معقول لساعات العمل وفي اجازات دورية مأجورة "

كذلك اكد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على حق العمل بشكل مفصل ، حيث نصت المادة السادسة في الفقرة الاولى منها على " 1- تعترف الدول الاطراف في هذا العهد بالحق في العمل الذي يشمل ما لكل شخص من حق في ان تتاح له امكانية كسب رزقه بعمل يختاره او يقبله بحرية ، وتقوم باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق " (1).

كما نصت المادة السابعة على ما يلي " تعترف الدول الاطراف في هذا العهد بما لكل شخص من حق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية تكفل على الخصوص : أ - مكافأة توفر لجميع العمال كحد ادنى : 1- اجراً منصفاً ، ومكافأة متساوية لدى تساوي قيمة العمل دون اي تمييز ، على ان يضمن للمرأة خصوصاً تمتعها بشروط عمل لا تكون ادنى من تلك التي يتمتع بها الرجل ، وتقاضيها اجراً يساوي اجر الرجل لدى تساوي العمل . 2- عيشاً كريماً لهم ولأسرهم طبقاً لأحكام هذا العهد . ب- ظروف عمل تكفل السلامة والصحة . ج- تساوي الجميع في فرص الترقية ، داخل عملهم ، الى مرتبة اعلى ملائمة ، دون اخضاع ذلك إلا لاعتباري الاقدمية والكفاءة . د- الاستراحة و اوقات الفراغ ، والتحديد المعقول لساعات العمل ، و الاجازات الدورية المدفوعة الاجر ، وكذلك المكافأة عن ايام العطل الرسمية . "

### **ثانياً : الحق في التعليم:**

لكل انسان الحق في التعليم ، وقد اكد الاعلان العالمي لحقوق الانسان على هذا الحق في المادة (26) منه والتي نصت على " 1- لكل شخص حق في التعليم . ويجب ان يوفر التعليم مجاناً ، على الاقل في مرحلتيه الابتدائية والاساسية . ويكون التعليم الابتدائي الزامياً . ويكون التعليم الفني والمهني متاحاً للعموم . ويكون التعليم العالي متاحاً للجميع تبعاً لكفاءتهم . 2- يجب ان يستهدف التعليم التنمية الكاملة لشخصية الانسان وتعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية . كما يجب ان يعزز التفاهم والتسامح والصداقة بين جميع الامم وجميع الفئات العنصرية او الدينية ، وان يؤيد

(1) ينظر الفقرة (1) من المادة (6) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام(1966)

الانشطة التي تضطلع بها الامم المتحدة لحفظ السلام . 3- للآباء ، على سبيل الاولوية ، حق اختيار نوع التعليم الذي يعطى لأولادهم . " ، وعاد وتؤكد ذلك الحق في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية في المادتين (13،14) منه ، ومن اجل الحصول على هذا الحق لابد ان يكون التعليم في مراحلها الاولى والأساسية على الاقل بالمجان ، وان يكون التعليم الاولي الزامياً . مع تعميم التعليم الثانوي بمختلف انواعه بما في ذلك التعليم الثانوي التقني والمهني ، وجعل التعليم العالي متاحاً للجميع على قدم المساواة تبعاً للكفاءة . كما لكل شخص الحق في التربية ، عن طريق انماء شخصية الانسان انماء كاملاً ، وتعزيز احترام الانسان والحريات الاساسية وتنمية التفاهم والتسامح والصداقة بين جميع الشعوب والجماعات العنصرية او الدينية (1) .

كما اولت منظمة اليونسكو الاهتمام الكبير بهذا الحق عن طريق اصدار مجموعة من الاتفاقيات والتوصيات من اهمها " الاتفاقية المتعلقة بمكافحة العنصرية في التعليم والتوصيات المرافقة لهذه الاتفاقية لسنة (1960) والتي اقرت من قبل المؤتمر العام لليونسكو وقد تعهدت الدول الاطراف في الاتفاقية بما يلي : أ- الغاء اي نصوص او اوامر ادارية تنطوي على تمييز في التعليم . ب- ان تضمن بسن قوانين اذا لزم الامر – انه لا يوجد تمييز في قبول الطلاب في معاهد التعليم . ج- الا تسمح بأي اختلاف في المعاملة بين الرعايا الوطنيين من جانب السلطات العامة الا على اساس الجدارة او الحاجة ، بالنسبة لمسائل الرسوم المدرسية وتقديم المنح الدراسية او اي صورة من صور المساعدات التي تقدم للطلاب او التراخيص والتسهيلات اللازمة لمتابعة الدراسة في الدول الاجنبية . د- الا تسمح-بالنسبة لاي شكل من اشكال المساعدات التي تمنحها السلطات العامة للمؤسسات التعليمية – بأية قيود او تفصيلات تقوم فحسب على اساس انماء الطلاب الى جماعة معينة . ه- ان تمنح الرعايا الاجانب المقيمين في اراضيها نفس الحق في التعليم الذي تمنحه لرعاياها بل وتنص الاتفاقية علاوة على هذا ، على ان تتعهد الدول الاطراف بأن تضع وتطبق سياسة وطنية تنمو نحو تعزيز الفرص والمساواة في المعاملة في موضوع التعليم ، ودخلت هذه الاتفاقية حيز التنفيذ سنة 1969" (2) .

(1) د. ريم ابراهيم فرحات ، المبسط في شرح حقوق الانسان ، منشورات زين الحقوقية ، ط1، بيروت ، لبنان ، 2017 ، ص 89.

(2) د. غازي حسن صباريني ، الوجيز في حقوق الانسان وحرياته الاساسية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط2 ، عمان ، الاردن ، 1997 ، ص 185 .

**ثالثاً : الحق في الضمان الاجتماعي :**

ويقصد به حق العامل في الحصول على تأمين بالنسبة لما قد يصيبه من اذى ، وكذلك حصوله على راتب في حالة التقاعد ، تسعى الدول الى توفير الضمان الاجتماعي للمواطنين ، وذلك من خلال ترتيب نظام للتأمين الكامل للإنسان وأسرته ضد المرض والعجز والشيخوخة وحوادث العمل ، وتحرير الانسان من اوضاع الفاقة واليأس<sup>(1)</sup>.

وأشار العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الى هذا الحق في المادة (9) منه والتي نصت على " تقرر الدول الاطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي ، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية " .

وجاء الاعلان العالمي لحقوق الانسان مؤكداً على هذا الحق في المادة (22) منه والتي نصت على " لكل شخص ، بوصفه عضواً في المجتمع ، حق في الضمان الاجتماعي ، ومن حقه ان توفر له ، من خلال المجهود القومي والتعاون الدولي ، وبما يتفق مع هيكل كل دولة ومواردها ، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا غنى عنها لكرامته ولتنامي شخصيته في حرية " .

**رابعاً : الحق في الرعاية الصحية :**

يشغل الحق في الصحة مكانة خاصة بين الحقوق الاساسية للإنسان ، لارتباطه بشكل مباشر بالحق الاول بين هذه الحقوق وهو الحق في الحياة ، وهو حق اساسي من حقوق الانسان المقننة دولياً ، اذ يمتلكه جميع الناس بمعزل عن العنصر ، او اللون ، او المعتقد الديني او السياسي ، باعتباره هدفاً نبيلاً يسعى الى توفير الصحة للجميع متجاوزاً الاعتبارات الاخرى من نزاعات اهلية وخلافات سياسية وعقائدية ، لصالح الشعوب وتنميتها الصحية ، وقد شكل ولا زال يشكل عنوان تحدي كبير ومستمر ، خاصة في الدول النامية والعراق منها ، حيث النظم السياسية والاقتصادية ، واسلوب ادارة الدولة وسوء استخدام مواردها ، تحد من الطموحات في هذا المجال اذ تعاني العديد من هذه الدول الى الان من امراض تفتك بالاطفال والكبار في حين استطاعت الدول المتقدمة تخطي هذه الامراض وقاية وعلاجاً ، وهذا بدوره يضع الحق في الصحة في هذه الدول بمستوى القضايا البالغة الاهمية<sup>(2)</sup>.

(1) د. عباس عبد الامير ابراهيم العامري ، حماية حقوق الانسان في القانون الدولي ، مصدر سابق ، ص 42.  
(2) مجلس النواب اللبناني ، الخطة الوطنية لحقوق الانسان ، الحق في الصحة ، لجنة حقوق الانسان النيابية ، برنامج الامم المتحدة الانمائي ، بيروت ، لبنان ، 2008 ، ص 9.

تم الاعتراف بالحق في الصحة اعترافاً دولياً لأول مرة مع انشاء منظمة الصحة العالمية ، حيث ورد في دستورها : " التمتع بأعلى مستويات الصحة التي يمكن الوصول اليها حق من الحقوق الجوهرية لكل انسان ، يجب التمتع به دون تمييز على اساس العرق او الدين او المعتقد السياسي او الظروف الاجتماعية او الاقتصادية " .

وبمرور الوقت تأكد هذا الاعتراف من خلال مسيرة كبيرة من الاعلانات والعهود والمواثيق الدولية كالإعلان العالمي لحقوق الانسان لعام (1948) في المادة (25) منه والتي تقر بحق الاشخاص في مستوى معيشي كاف بما في ذلك الضمانات المتعلقة بالصحة والسلامة<sup>(1)</sup> ، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عام (1966) في المادة (12) منه والتي تقر الدول الاطراف بهذا العهد بحق كل انسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه ، وتأخذ التدابير لتأمين الممارسة الكاملة لهذه الحقوق ، بما فيها تحسين جميع جوانب الصحة البيئية والصناعية ، والوقاية من الامراض الوبائية والمهنية ، وخفض نسبة الموتى الرضع ، وتأمين نمو الطفل نمواً صحيحاً ، وتأمين الخدمات الصحية عند الضرورة<sup>(2)</sup>.

---

(1) ينظر الفقرة (1) من المادة (25) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام (1948) .  
(2) ينظر المادة (12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام (1966) .

### المبحث الثالث

#### قياس الأثر التشريعي وتقييمه

غالباً ما تحتاج المجتمعات إلى تشريع قوانين وفرضها تماشياً مع متطلباتها وحاجاتها وتوافقاً مع المصلحة والمطالب العامة، وقد أثبتت تجارب الدول المتقدمة من خلال وضعها لمشروعات ومقترحات قوانين ملزمة التطبيق وفق آلية معينة لتنفيذها وإحاطتها بأبعاد تشريعية شاملة بضمنها تصنيف المزايا والتكاليف المحتملة لتطبيقها. إن قياس أثر التشريع الذي أخذت به معظم التشريعات الحديثة من خلال تقنيه يؤدي دوراً رئيساً في كشف الحقائق للجهات صانعة القرار بمصادقية ووضوح، وذلك من خلال تدليل المعوقات التي تواجههم خلال إعداد القوانين أو عند تطبيقها<sup>(1)</sup>.

وستتناول هذا المبحث من خلال ثلاثة مطالب نتطرق في الأول إلى ماهية قياس أثر التشريع وتقييمه ، ونوضح في الثاني مراحل عملية قياس أثر التشريع ، ونبين في الثالث دور السلطتين التنفيذية والتشريعية في قياس أثر التشريع وتقييمه .

#### المطلب الأول

##### ماهية قياس أثر التشريع وتقييمه

يولد التشريع التغيير وكل قانون جديد يحدث تغييراً، لذا تكون القوانين الجديدة واضحة في التغيير الذي تم اقتراحه للمستقبل، وما سيحدثه من أثر متأت للقانون الجديد على التشريعات الأخرى القائمة (الحقوق والامتيازات والالتزامات الأخرى) الموجودة أصلاً عندما يدخل قانون جديد حيز التنفيذ شريطة أن لا يتعارض القانون الجديد مع التشريعات القائمة، متوائماً مع النتائج الناجمة للقانون الجديد على الأوضاع السائدة.

وبناء على ما تقدم سأبحث هذا المطلب في ثلاثة فروع يتضمن الفرع الأول مفهوم قياس أثر التشريع وتعريفه وأهميته، وأتناول في الفرع الثاني نشأة قياس أثر التشريع وتطوره التاريخي ، وأبين في الفرع الثالث المبادئ العامة والأسئلة الحاكمة في منهجية قياس أثر التشريع.

(1) د. هاتف المحسن الركابي ، قياس أثر التشريع ، دار أوراق، بغداد، 2017 ، ص 15.

## الفرع الأول

## مفهوم قياس أثر التشريع وتعريفه وأهميته

إن قياس أثر التشريع يعدُّ الأداة الرئيسة للمساعدة في اتخاذ القرار بهدف توجيه اختيارات الحكومة والبرلمان في المجال التشريعي ، فضلا عن تحسين جودة التشريع المقترح. لأن فكرة التشريع الجديد لم تأت من فراغ فهذه الفكرة تأتي متماشية مع متطلبات وحاجات المجتمع، وتكون متوافقة مع مصلحة أو مطالب عامة أو لفئة معينة منه. ومما لا شك فيه أن جودة التشريع تتأثر بمدى كفاءة الإعداد ودراسة الآثار المحتملة، أو المصاحبة لتطبيقه ، بغية التعرف على النتائج المتوقعة منه ومناقشة البدائل المتاحة للتنفيذ أو لتغيير السياسات، بمعنى إنه كلما تم التعرف على تأثير التطبيق المتوقع للتشريع قبل وضعه موضع التنفيذ انعكس ذلك بشكل ايجابي على التطبيق الجيد ، وساهم في توفير بيئة مناسبة من المتابعة والمساءلة والشفافية من ناحية ، ومن ناحية أخرى زيادة في المشاركة المجتمعية لتحديد الأولويات واختيار البدائل<sup>(1)</sup>.

ومما تقدم يمكن تعريف قياس أثر التشريع بأنه آلية يمكن من خلالها التعرف على الأثر المتوقع للتشريع قبل وضعه قيد التطبيق ، وذلك للإحاطة بأبعاده إحاطة شاملة، بناءً على تحديد المشكلة التي وضع التشريع لأجلها ، والتشاور مع الأطراف المعنية بالمقترح والتشريع الجديد والأثر المتأني من تنفيذه.

من التعريف آنف الذكر تبرز أهمية قياس أثر التشريع سواء للسلطة التنفيذية أو التشريعية والتي يمكن معرفتها من خلال: -

- 1- تحديد المشكلة التي وضع التشريع لأجلها متضمنة الغرض والهدف من التشريع.
- 2- التأكد من الوصول إلى أكبر قدر من المعنيين والقطاعات المتأثرة بالتشريع ومعرفة آرائها.
- 3- توازن فوائد ومحاسن التشريع مع التكاليف والآثار السلبية المحتملة.
- 4- تحديد البدائل المختلفة سواء أكانت بدائل تشريعية أم إجرائية.
- 5- الحد من الفساد من خلال التأكيد على المتابعة والمساءلة القانونية.
- 6- الارتكاز على أسس علمية في اتخاذ القرارات.
- 7- تقييم وتعديل مشروعات ومقترحات القوانين المقدمة من الحكومة وأعضاء البرلمان<sup>(2)</sup>.

(1) د. كريم السيد عبد الرزاق، ورقة مقدمة للمؤتمر الأول للتطوير البرلماني حول قياس أثر التشريع، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 1-3.

(2) د. علي الصاوي، ورقة عمل في قياس أثر التشريع، مقدمة إلى ورشة العمل المقامة من قبل المعهد الديمقراطي في اربيل بالتعاون مع دائرة البحوث مجلس النواب العراقي، 2014، ص 6.



## الفرع الثاني

## نشأة قياس أثر التشريع وتطوره التاريخي

تعدُّ الولايات المتحدة الأمريكية البلد الأول من حيث النشأة الأولى لتطبيق منهجية قياس أثر التشريع ، إذ بدأت في سبعينيات القرن المنصرم بتحليل الكلفة والعائد من التشريعات ، وتطور ذلك في عهد الرئيس الأمريكي (ريغان) بإصداره مرسومًا رئاسيًا يوجب إعداد قياس الأثر لكل مشروع قانون تتعدى كلفته (100) مائة مليون دولار.

وشهدت هذه المنهجية نمواً ملحوظاً في التطبيق للفترة من (1997-1999) ضمن برنامج الإصلاح التنظيمي لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومن قبل منظمات مانحة مثل بنك التنمية الآسيوي والبنك المركزي الأوروبي.

أما في عام (2002) فقد أصبح الاتحاد الأوروبي رائداً في هذا المجال من خلال منهج متكامل اعتمدته المفوضية الأوروبية، حيث أنشأت تلك المفوضية مجلساً لتقييم الأثر كهيئة مستقلة تعمل تحت سلطة رئيس المفوضية. وفي العقد الأخير تم اعتماد منهجية قياس أثر التشريع كآلية متبعة في معظم مجموعة الدول العشرين الصناعية.

والجدير بالذكر أن هنالك الكثير من الدول المتقدمة بتقنين عملية قياس أثر التشريع ، ففي كوريا والمكسيك وجمهورية التشيك على سبيل المثال، تتم عملية قياس أثر التشريع وفقاً لقانون صادر يجعله أحد أهم المكونات الأساسية للتشريع ويكون ملحقاً به ، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فيتم تطبيق قياس أثر التشريع بأمر رئاسي يتبعه قانون لتنظيم كيفية تطبيق هذا الأمر، وفي فرنسا والنمسا وإيطاليا وهولندا وأستراليا يتم تطبيق قياس أثر التشريع وفقاً لمبادئ توجيهية من مجلس الوزراء<sup>(1)</sup>.

وبذات الإتجاه ذهبت بعض الدول ومنها ألمانيا والبرتغال والسويد وكندا واليابان وفنلندا ونيوزلندا والنرويج وبولندا، حيث يتم قياس أثر التشريع استناداً إلى قرار حكومي أو توجيه سياسي أو قرار من مجلس الوزراء. وهناك دول أخرى قامت بإنشاء مؤسسات خاصة لقياس أثر التشريع، كالمملكة المتحدة التي قامت بتأسيس وحدة متخصصة بمكتب رئيس الوزراء تتضمن لجنة من الوزراء المختصين لإعداد التشريعات وإدارة فرعية لضمان عدم تأثر الصناعات الصغيرة بأي تشريع، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فقد تم تشكيل مكتب المعلومات والشؤون التشريعية مهمته

(1) أصيل سلمان داود ، ورقة بحثية عن قياس أثر التشريع مقدمة إلى دائرة البحوث في مجلس النواب العراقي، بغداد ، 2016 ، ص 3.

قياس أثر التشريع، وفي كوريا هناك أيضا لجنة رئاسية تقوم بعملية قياس أثر التشريعات والإصلاحات التشريعية ، وفي الدنمارك يوجد في مجلس الوزراء مكتب لقياس أثر التشريعات بالتعاون مع البرلمان ، أما في العراق فلم يشكل بمجلس النواب العراقي دائرة أو قسم يتولى عملية قياس أثر التشريعات وتقييمها<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث

#### المبادئ العامة والأسئلة الحاكمة في منهجية قياس أثر التشريع

تعد فلسفة التشريع الحجر الأساسي لأحد أهم وظائف البرلمان ، وتحظى بالأهمية الخاصة لدى النائب البرلماني واللجان البرلمانية، ويأتي ذلك بشكل مباشر عبر استنباط الفلسفة الحقيقية لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة للبرلمان ومعرفتها ، أو مراعاة لفلسفة القانون عند صياغة النائب لمقترحات القوانين وبشكل غير مباشر عن طريق توجيه النائب للبرلمان بوجوب مراعاة الفلسفة الخاصة بالدستور عند سن أي قانون على اعتبار أن الدستور هو قمة الهرم التشريعي.

وكذلك فإن البرلمان يقوم بمراقبة الحكومة في مدى تحقيق اللائحة التنفيذية لفلسفة القانون التي صدرت تلك اللائحة تنفيذاً له، ويأتي هذا الأمر إكمالاً لوظيفة البرلمان الرقابية<sup>(2)</sup>.

ومن جانب آخر لا بد للنائب أو واضع نص القانون أن يميز بين الغاية من التشريع وأهدافه، لأن الانحراف عن فلسفة التشريع أثناء صياغته يعد لغواً يجب أن يتنزه عنه المشرع لأنه يؤدي بالنتيجة إلى إنتاج تشريعات لا تلبى احتياجات المجتمع وطموحاته، لا بل يمكن أن يكون في أسوأ الحالات إذا كان موجهاً اتجاه أهداف وغايات أخرى كأن تكون سياسية على سبيل المثال، فيكون المعول الهادم للمقومات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، كما يجب على النائب مراعاة التدرج المرحلي للأهداف العامة (العدالة، الأمن القومي، المنفعة العامة)، والأهداف الخاصة وفقاً لأقسام التشريع (التشريعات الجنائية والعقابية ، مدنية وتجارية ، دستورية وإدارية ، اقتصادية واستثمارية) ، وبناءً على ذلك يجب على النائب أو واضع التشريع النظر إلى نوعية التشريع لكي يحدد أهدافه<sup>(3)</sup>.

(1) لقاء للباحث مع الدكتور هاتف محسن الركابي، مستشار الصياغة التشريعية في مجلس النواب العراقي، مجلس النواب العراقي دائرة البحوث، بغداد، بتاريخ 2018/2/27.

(2) د. رشيد درمان، خبير في منظمة الشركاء الدوليين، كلمة في تقييم أثر التشريع في المؤتمر الإقليمي الخامس لمؤسسة الشركاء الدوليين لتحسين أثر التشريعات، البحر الميت، الأردن، 2016.

(3) احمد عبد الهادي، فلسفة التشريع وانعكاسها على وظيفة البرلمان، ورقة عمل مقدمة الى المؤتمر للتطوير البرلماني، مجلس الشعب، القاهرة، 2013، ص 2-4.

ومن الضروري التمييز بين تقييم أثر التشريع وقياس أثر التشريع، فالتقييم هو الرؤية السياسية للتشريع والتي تبنى على آراء السياسيين الموجودين في الحكومة والبرلمان، أي إن التقييم عمل سياسي محض وذاتي معني بترويج السياسيين لتطبيق القانون من خلال آراء المواطنين ، في حين يعدّ قياس أثر التشريع وسيلة كمية يضعها البرلمان من خلال المستشارين والخبراء والباحثين لأجل معرفة أثر التشريع ، أي هو عمل علمي موضوعي وهو الذي يقود التقييم لا العكس من ذلك ، وهنا يعمل المشرع (البرلماني) على ردم الفجوة ما بين التقييم كقرار سياسي وبين قياس أثر التشريع القائم على الجانب العلمي الذي يستند إلى الحقائق بصفته ممثلاً لإرادة الشعب ، وهناك مقاييس عديدة لقياس أثر التشريع منها ما هو كمي مثل التكلفة، ومنها ما هو نوعي مثل درجة رضا الأفراد ، وفي المحصلة النهائية يتم قياس الآثار كافة المحتملة للتشريع بصورة شاملة ومستقلة بعيدة عن تأثيرات الأحزاب السياسية.

وبناءً على ما تقدم يمكن أن نستنبط المبادئ المنهجية التي تركز عليها عملية قياس أثر التشريعات وهي كالآتي: -

1- جميع التشريعات بحاجة لقياس الأثر: الدستور، القوانين، الاتفاقات الدولية، الأنظمة الداخلية، التعليمات، القرارات.

2- إن قياس كلفة أي تشريع يجب أن تتضمن: كلفة تمرير التشريعات، كلفة التطبيق، العائد المالي، الآثار المباشرة وغير المباشرة.

3- إن الجهات التي تقوم بقياس أثر التشريع هي الحكومة، البرلمان (اللجان، مركز أو دائرة البحوث) بيوت الخبرة البرلمانية.

4- قياس الأثر يكون قبل إصدار التشريع، وبعد إصداره.

5- إن منهجية تقييم الأثر وتدقيقه بعد التشريع تختلف عن قياس الأثر قبل التشريع.

أما الأسئلة الحاكمة (الشروط المرجعية) في منهجية قياس أثر التشريع، فهناك شروط مرجعية وأسئلة حاكمة يتوجب على واضعي القوانين أو النواب مراعاتها والالتزام بها عند عملية قياس أثر التشريعات وتقييمها، وهي كالآتي:-(1)

- 1- هل تم تحديد وتعريف المشكلة لمشروع أو مقترح القانون بالشكل الصحيح؟
  - 2- هل هناك أساس دستوري للتشريع؟ وهل هنالك تطابق بين التشريع المقترح والدستور؟ وهل هناك محافظة على مبدأ الفصل بين السلطات بشكل خاص؟ وهل يهدف القانون إلى حماية حقوق الإنسان واحترامها؟ وهل هذه التشريعات متطابقة مع أحكام المحكمة الاتحادية أو الدستورية العليا؟
  - 3- هل الوقت ملائم لطرح التشريع وتنفيذه؟ ومن الجهة التي ستقوم بتنفيذ القانون؟ وهل الموارد البشرية والمالية متوافرة من أجل إنفاذ القانون؟ وهل هنالك مهلة زمنية يتوجب خلالها بدء إجراءات النفاذ؟
  - 4- هل يوجد توازن بين أعباء التشريع وكلفه وعوائده المالية؟ وهل تتوافر له الخيارات الأقل كلفة؟
  - 5- هل يتسم التشريع بالشمولية والموضوع والتماسك؟ وهل هو مفهوم من حيث الصياغة التشريعية والشروط الشكلية والموضوعية؟
  - 6- هل تم تحديد الأطراف المتأثرة بالتشريع؟ وهل لديهم فرصة لتقديم آرائهم؟
  - 7- هل التشريع وأعبائه وعوائده واضحة للأطراف المتأثرة به؟
  - 8- هل يعدُّ التشريع المقترح الحل الأمثل؟
- من خلال كل ما تقدم من الأسئلة أو الشروط، يتبين لنا المخرجات العامة لقياس أثر التشريع وهي كالآتي: -

- 1- الغرض الرئيس من مشروع القانون وهل سيوضح التشريع على من سيطبق القانون؟ وهل يبين ما المطلوب القيام به من عدمه؟

(1) د. علي الصاوي، ورقة عمل في قياس أثر التشريع مقدمة الى ورشة العمل المقامة من قبل المعهد الديمقراطي في اربيل مع دائرة البحوث في مجلس النواب العراقي، 2014، ص 12.

- 2- الأهداف المرجوة منه ؟ هل هناك هدف واضح للقانون ؟ وفيما إذا كان هناك تأثير للتشريع المقترح على القوانين النافذة أو الاتفاقيات الدولية أو التدابير القانونية الأخرى القائمة عند دخوله حيز التنفيذ ؟ وهل من قواعد انتقالية مُرضية في التشريع المقترح؟
- 3- الآثار المحتملة ، هل سيكون هنالك تأثير للتشريعات المقترحة على الحقوق والامتيازات والمنافع والواجبات القائمة ؟ ففي حالة الإيجاب، هل نالت الحماية أو المعاملة المناسبة ؟ وفي حالة عدم حماية الحقوق والامتيازات أو المنافع ، هل يفترض توفير التعويضات؟
- 4- البدائل المتاحة ، أي هل تم التفكير بديل عن التشريع المقترح؟ لأنه أحياناً يتم اتخاذ قرار أو تعديل قانون دون التفكير ببديل يكون أكثر فاعلية وقل كلفة وهنا لا بد من سؤال : هل من بديل أفضل من القانون؟
- 5- الكلفة المادية والعوائد، أي هل تم احتساب النفقات المالية للتشريع المقترح في حالة تطبيقه، وهل تمت الموافقة على تلك النفقات في قانون الموازنة أو إن تمويلها سيكون متوفراً من مصادر أخرى؟
- 6- أداء الأطراف المتأثرة بالتشريع ، أي هل تم اخذ رأي الجهات المعنية بالتشريع كالوزارات والجهات الحكومية بشأن مضمون التشريع؟ وهل تم استشارة الجمهور والأشخاص المعنيين كمنظمات المجتمع المدني المعنية بالتشريع المقترح؟

## المطلب الثاني

### مراحل عملية قياس أثر التشريع

إنّ عملية قياس أثر التشريع تمر بست مراحل يتوجب على واضع التشريع أن يلتفت إليها بدقة ، وهي عبارة عن مراحل ، سنتناولها عبر ستة فروع تبدأ أولاً بتحديد المشكلة، تأتي بعدها الأطراف المتأثرة بالتشريع ، ومن ثم التحليل القانوني للتشريع، ويليهما الكلفة المالية للتشريع ، ونبين بعدها الآثار المحتملة لتطبيق التشريع ، وأخيراً البدائل والخيارات، وسنأتي على بيان تلك المراحل كالاتي<sup>(1)</sup>:-

(1) د.علي الصاوي، كراس مقدم إلى موظفي دائرة البحوث في الدورة المقامة في المعهد الديمقراطي الدولي في اربيل، 2013، ص 2.

## الفرع الأول

### مرحلة تحديد المشكلة

ويقصد بها المشكلة التي وضع التشريع من أجلها، وتتضمن التعريف بالمشكلة بشكلها المتكامل وبكل دقة ، ووقت ظهور تلك المشكلة، والأسباب التي أدت إلى ظهورها ، ومدى تلك المشكلة، والأضرار أو الآثار الناتجة عنها، وفيما إذا كانت هناك تشريعات سابقة ، أو أي أنظمة أو لوائح تختص بالمشكلة أو جانب من جوانبها، أو وجود تشريع ولكن التعليمات غير صادرة بهذا التشريع ، أو عدم تنفيذ التعليمات الصادرة ، أو إن هناك تشريع لكنه بحاجة إلى تعديل لأنه لا يلبي الطموح أو الواقع ، وما هو أثر غياب التشريع على المشكلة وتفاقمها؟

يتبين لنا مما ذكر أعلاه انه يتوجب على واضع النص القانوني أن يقوم بتحديد المشكلة أو المشكلات التي وضع مقترح أو مشروع القانون لمعالجتها ، وهل يعتبر التشريع البديل العلاج الأفضل لها، وفي حال إن لم يكن البديل التشريعي هو الحل فهل هناك بدائل غير تشريعية، وبذلك يكون واضع النص القانوني والمشرع ملزماً بجمع البيانات والمعلومات التي تخص المشكلة وتوفيرها لغرض تحديد أسبابها ونطاقها والآثار المترتبة عليها بشكل دقيق من خلال تحديد الأطراف والتشاور معها للوصول إلى النتيجة المرجوة.

وعلى سبيل المثال كانت رئاسة الجمهورية العراقية في الدورة النيابية الثانية قد أرسلت مشروع قانون الاتحاد الوطني للطلبة ، ولو كان واضع نص هذا القانون قد اخذ بقياس أثر التشريع لما وقع في الإشكالات ، فبعد الرجوع إلى مشروع القانون نجد إن المشرع لم يقم بتحديد المشكلة بشكلها الدقيق، والتي تكمن بعدم وجود اتحاد وطني يجمع كل شرائح طلبة العراق يدفعهم إلى القيام بالعمل الجماعي ودفع عجلة التفوق العلمي والدفاع عن قضاياهم وحقوقهم وتبنيها ، وقد برزت هذه المشكلة بعد سقوط النظام السابق عام (2003) إذ كان هنالك اتحاد عام لطلبة العراق، وبعد ان قام الحاكم المدني في العراق (بول بريمر) بحل مؤسسات الدولة عام (2003) ، بقي الطلبة بدون اتحاد يجمعهم ولغاية الآن باستثناء بعض الرابطات الطلابية الصغيرة المتفرقة هنا وهناك في داخل بعض الجامعات، أدت في فترة من الزمن إلى التنامي الطائفي ، والعبث في الجامعات حتى باتت ارضاً خصبة وتساعدت مستغلة المناسبات الدينية للأطراف المتنازعة استطاعت بعدها جهات سياسية وحزبية الاستحواذ على تلك الرابطات الطلابية والترويج لشعاراتها وأهدافها الضيقة، كل ذلك كان له

الأثر السلبي على أداء البيئة التعليمية بشكل كبير لذلك فإن المشرع قد اغفل تحديد تلك المشكلة ومن ثم أرسل مشروعاً ركيكاً<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني

### مرحلة التشاورات مع الأطراف المتأثرة بالتشريع (2)

تمثل التشاورات الركن الأهم والمؤثر في منهجية قياس المشكلة من حيث الأهمية والأثر على طبيعة إعداد القوانين وصياغتها ، إذ إن كل طرف من أطراف التشاور سواء أكان حكومياً أم غير حكومي، يحمل جزءاً من أجزاء المشكلة المراد طرحها وحلها ويختزلها في أي من التشريعات التي تقوم الدولة بسنها.

وعن طريق الاتصال بتلك الأطراف والتشاور معها منفردين أو مجتمعين تتضح الحاجات والثغرات والمشاكل والمعوقات والتحديات أمام المشرع فيما بعد، فضلاً عن ذلك الحاجة إلى التشريع ليقوم بوضع الحلول المناسبة لها كل حسب موقعه وتأثره ، وهناك من المتشاورين من يقع على عاتقه الجانب الاجتماعي من هذا القانون كمنظمات المجتمع المدني والنقابات والهيئات الاجتماعية بكل تفرعاتها كمتابعين أو متأثرين بالقانون المراد تشريعه، وهناك من يقع على عاتقه الجانب الاقتصادي من حيث الإنفاق على الشريحة المستفيدة أو المتأثرة بالقانون كالأرامل والأيتام وذوي الاحتياجات الخاصة وغيرهم ممن تصرف لهم رواتب ومنح في حال تشريع قانون كقانون الضمان الاجتماعي ، وهكذا هو الحال مع بقية أطراف التشاور التشريعية والتنفيذية والإدارية والتنسيقية والإعلامية مثل اللجان ذات العلاقة بمجالس النواب والوزراء والمحافظات والخبراء والأكاديميين، والفئات والشرائح الاجتماعية الأخرى ممن تهتم بالتشريع أو تتأثر به ، من الاستماع إلى ملاحظاتهم وآرائهم ، والقيام بتحليل وتفسير كل تلك الآراء والملاحظات بشكل تفصيلي دقيق يعتمد على أساس علمي متين من معلومات وبيانات وإحصائيات تأتي من مصادر رصينة وأمانة معتمدة لدى الجميع وأولهم المشرع نفسه.

فالتشاور في إعداد القوانين وفق الطريقة التقليدية المتبعة، مع الأطراف المعنية المستفيدة والمتأثرة من التشريع من حيث الإحاطة والشمول به ، ثم يصوت عليه في البرلمان ويصادق على إقراره ، ثم يرسل بعدها إلى الحكومة لتطبيقه وتنفيذه ، وهذا يحول دون أن تناله الثغرات تشريعياً وتنفيذياً.

(1) د. هاتف المحسن الركابي، قياس أثر التشريع، مصدر سابق، ص 26.

(2) د. كوثر دابش، تقرير مقدم إلى ورشة عمل حول الصياغات التشريعية بالتعاون مع منظمة ويستمنتر البريطانية، الأردن، عمان، 2014، ص 5-7.

واستكمالاً لمرحلة التشريع ، يتم تحديد كل الأطراف والفئات والشرائح المتأثرة به بدقة، وذلك للتشاور معها حول جوهر التشريع المقترح، وتكون لاستشارة الخبراء الأهمية القصوى في هذه المرحلة المهمة لإبداء النصح ومدى توفر الخيارات والبدائل لمعالجة القضايا والتعديلات اللازمة على التشريع القائم ، ولتفادي الازدواج التشريعي أو التضارب والتداخل بين التشريعات ، مما يجعل القانون الجديد أكثر فاعلية وتأثيراً<sup>(1)</sup>.

ويمكن تحديد الجهات التي يمكن التشاور معها عند عملية قياس أثر التشريع وهم كل من (مجلس النواب، مجالس المحافظات ، الجهات والمؤسسات الحكومية ذات العلاقة، النقابات، منظمات المجتمع المدني، المحافظات والجهات التنفيذية ذات العلاقة ، الاتحادات ، الخبراء ، المختصين، الأكاديميين، مراكز البحوث) والغاية من التشاور مع هذه الأطراف المتأثرة بالتشريع جمع المعلومات والبيانات والآراء ، من خلال جلسات الاستماع والاستضافات للمسؤولين والخبراء داخل البرلمان ، وعقد الندوات والمؤتمرات وورش العمل ، وإجراء الاستبيانات<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث

#### مرحلة التحليل القانوني للتشريع

هي عملية تحليل بنود مشروع القانون المقترح ومواده وفقراته، لتشخيص الأحكام الواردة فيه من حيث الصياغة التشريعية والفنية واللغوية ، إذ يتوجب على المشرع العناية بجميع بنود ومواد القانون المقترح ، وعدم مخالفته للدستور انطلاقاً من قاعدة سمو الدستور ، والتركيز على نطاق سريانه ، وتفادي الأخطاء الموضوعية والشكلية الواردة في الصياغة التشريعية على مواد القانون<sup>(3)</sup>.

يتضح مما سبق أن على المشرع أو من يقوم بتحليل النصوص القانونية أن يراعي مدى استناد القانون إلى آلية دستورية من عدمه ، وهل ينطبق عنوان القانون مع مضامين نصوص القانون الواردة في متنه ، وهل يحقق الأهداف المرجوة منه، وكذلك الوسائل اللازمة لتحقيق تلك الأهداف، وإلا يعد القانون غير مكتمل من الناحية الشكلية والموضوعية ، ويجب التأكد من وجود إجراءات معينة يتطلبها القانون لتكون في فصل مستقل كالأحكام الجزائية والعقوبات لتجنب الخلط بينها وبين الأحكام العامة والختامية.

(1) أصيل سلمان داود، ورقة عمل مقدمة إلى قسم البحوث عن قياس أثر التشريع، مجلس النواب العراقي، مصدر سابق، ص9.

(2) د.علي الصاوي، ورقة عمل مقدمة للمعهد الديمقراطي الدولي في الدورة المقامة لباحثي دائرة البحوث في مجلس النواب العراقي، اربيل، شباط، 2014، ص 11.

(3) جاكى سميث، كلمة في تقييم أثر التشريع في المؤتمر الإقليمي الخامس لمؤسسة الشركاء الدوليين لتحسين أثر التشريعات، الأردن، البحر الميت، 2016.



## الفرع الرابع

### مرحلة قياس الكلفة المالية للتشريع

تمثل هذه المرحلة أهم مراحل قياس أثر التشريع لارتكاز عملية قياس أثر التشريعات عليها، ولأهمية هذه المرحلة سأتناولها في محورين أبين في الأول مفهوم منهجية قياس الأثر المالي للتشريع، و أوضح في الثاني أنواع الكلف المالية للتشريع:-

#### المحور الأول: مفهوم منهجية قياس الأثر المالي للتشريع :

تعنى منهجية قياس الأثر المالي للتشريع بمفهوم تقدير صياغة القانون المقترح أو الامتثال لتطبيقه ، حيث إن المنظومة التشريعية تركز على مجموعة الأسس الضامنة لنجاح أي تشريع وأهمها تأثيراً هو الجانب المالي، الذي يعتبر روح العمل وأساسه في مختلف القوانين التي تدخل ضمن المنظومة التشريعية ، وعلى الرغم من مهارات المشرع في الصياغة القانونية الموضوعية والشكلية في وضع مشروعات ومقترحات القوانين عليه أن يأخذ بنظر الاعتبار تقدير التكلفة المالية للقانون، لأنها ركن أساسي وجوهري للتشريع منذ ولادة الفكرة الأولى له لحين تأريخ نشره ونفاذه وحتى ما بعد التطبيق إذ إنها قائمة على قياس وتقدير التكلفة المالية والنفقات الخاصة بالجلسات ذات العلاقة بالعملية التشريعية من المصاريف والنفقات التي صرفت في عقد المشاورات الأولية، واللجان المشكلة ، وورش العمل، وتكاليف الضيافة لتلك الورش، لأهمية تحديد كلفة التشريع والجهة التي تمول هذا التشريع ، والأهم برأينا ما الذي سيحققه هذا التشريع للجهات الأخرى كل حسب موقعه من هذا التشريع أو مقدار ما سيوفره هذا التشريع لمن وضعه كالحكومة أو رئاسة الجمهورية من مورد مالي وما هي الجهات المتأثرة به بصورة مباشرة أو غير مباشرة<sup>(1)</sup>.

تعتمد التكلفة المالية إذن بالأساس على وصف المشكلة بدقة وتحديد مقدار التكاليف التي يحتاجها القانون وما هو العائد المادي من ذلك القانون.

#### المحور الثاني: أنواع الكلف المالية للتشريع (2) :

إن الأعباء (الكلفة المالية) التي يتحملها التشريع يمكن تقسيمها حسب طبيعة الكلفة وأنوعها

كالآتي:

(1) أمينة ماء العينين، نائب في البرلمان المغربي، كلمة في تقييم أثر التشريع في المؤتمر الإقليمي الخامس لمؤسسة الشركاء الدوليين لتحسين أثر التشريعات، الأردن، البحر الميت، 2016.

(2) احمد شنان بحر الفتلاوي ، ورقة بحثية عن قياس الأثر المالي للتشريعات ، دائرة البحوث مجلس النواب العراقي، 2016. ص 3.

1- التكلفة الإجمالية للتشريع (كلفة القانون): وهي جميع التكاليف التي تم احتسابها منذ بدء اقتراح فكرة القانون مروراً بإعداد هذه الفكرة وإجراء النقاشات والمشاورات حولها عند الجهة صاحبة المقترح (الوزارة) ، مروراً بالتكاليف التي صرفت على القانون لحين وصوله لمرحلة الصياغة وانتقاله إلى مجلس الوزراء وما يجري حوله من مناقشات مع الحكومة ومن ثم إرساله إلى مجلس النواب لمناقشته والتصويت عليه وإقراره ومن بعدها يرسل إلى رئاسة الجمهورية لمصادقته ونشره في الجريدة الرسمية.

2- التكاليف المالية المحتملة: وتتضمن

(أ) التكاليف المالية المباشرة:- كالرسوم المحددة بالأدوات التشريعية مثل (الضرائب، ورسوم إصدار رخصة، أو تصريح).

(ب) التكاليف المالية غير المباشرة:- وهي التكاليف التي يتحملها المستثمر للالتزام المستمر بالواجبات القانونية المحددة بالتشريعات مثل (فرض الحدود الدنيا للأجور، مزايا العاملين) والتأثير على أسعار السلع مثل التسعير الإجباري وحظر التصدير)<sup>(1)</sup>

ونستخلص مما تقدم أن الكلفة المالية للتشريع هي الأعباء المالية التي تتحملها موازنة الحكومة أو مجلس النواب أو المتأثرين بالتشريع والعوائد بدءاً من مرحلة اقتراح فكرة القانون مروراً بكل مراحلها حتى نشره ودخوله حيز النفاذ.

## الفرع الخامس

### مرحلة الآثار المحتملة لتطبيق التشريع

لأهمية الآثار المحتملة من منافع وأضرار في منهجية قياس أثر التشريع، ما قبل التشريع وما بعده، دور وأثر في طبيعة بناء القوانين والتشريعات، متناً وصياغةً وتطبيقاً، إذ إن نجاح هذه التشريعات مرهون بما ستقدمه من حلول ومعالجات للواقع العملي والتطبيقي للمواطن والدولة<sup>(2)</sup>.

(1) احمد شنان بحر الفتلاوي، ورقة بحثية عن قياس الأثر المالي للتشريعات، دائرة البحوث مجلس النواب العراقي، مصدر سابق. ص 4.

(2) غريب باور، رئيس منظمة الشركاء الدوليين، كلمة في تقييم أثر التشريع في المؤتمر الإقليمي الخامس لمؤسسة الشركاء الدوليين لتحسين أثر التشريعات، الأردن، البحر الميت، 2016.

ولكي يثبت من خلال تشريع القوانين ، أما إنها كانت فاقدة للإحاطة والشمول بحيثيات التشريع ومعطياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأبعاد الإدارية والمؤسسية، أو إنها على العكس من ذلك ، إذ إن الكثير من التشريعات كانت وما زالت تعالج في صياغاتها ومتونها بعض الجزئيات في واقع المشكلات والتحديات التي تواجه المشرع ولم تأخذ بنظر الاعتبار المتغيرات والتحويلات الجارية ، بتأثير متسارع على الصعيد المحلي والإقليمي والدولي.

## الفرع السادس

### مرحلة تحديد البدائل

وهي الخيارات التي يمكن تقديمها لصانع القرار التشريعي، وتمثل خلاصة الرأي حول كل ما سبق دراسته عن المشكلة والتشريع المقترح لحلها، وأثار تطبيقه، وكلفته المالية وهي ثلاثة بدائل:<sup>(1)</sup>

- 1- البديل التشريعي: هو التوصية بالمضي بسن التشريع المقترح، أو تعديل التشريع، أو إلغاؤه.
- 2- البديل الإجرائي: وهو الخيار المقترح في حالة عدم الحاجة إلى تشريع القانون المقترح أو أي تعديل تشريعي آخر، كعدم دستورية القانون المقترح ، أو وجود قوانين سارية تؤدي الغرض نفسه، أو إن القانون المقترح يكلف الموازنة العامة تكاليف كبيرة، أو عدم وجود جدوى اقتصادية لتشريع القانون، ومن ثم يكون البديل الإجرائي هو الأمثل.
- 3- البديل صفر: أي التوجه إلى بقاء الحال على ما هو عليه لوجود محاذير من تطبيق البديل التشريعي أو البديل الإجرائي.

## المطلب الثالث

### دور السلطتين التنفيذية والتشريعية في قياس أثر التشريع وتقييمه

سنبين في هذا المطلب دور السلطة التنفيذية في إجراء عملية قياس أثر التشريع وكيفية إعداد مشروعات القوانين من حيث الصياغة التشريعية في الفرع الأول ، وأتناول في الفرع الثاني دور السلطة التشريعية في عملية قياس أثر التشريعات وتقييمه.

(1) د. هاتف المحسن الركابي ، قياس أثر التشريع ، مصدر سابق ، ص 44.

## الفرع الأول

### دور السلطة التنفيذية في قياس أثر التشريع

مما لا شك فيه أن جودة التشريع تتأثر بمدى كفاءة الإعداد ودراسة الآثار المحتملة للتشريع، أو المتزامنة مع تطبيقه، والتعرف على النتائج المتوقعة منه، ومناقشة البدائل المتاحة للتنفيذ أو لتغيير السياسات ، أي بمعنى انه كلما تم التعرف على التأثير المتوقع لتطبيق التشريع قبل وضعه موضع التنفيذ انعكس ذلك بشكل ايجابي على التطبيق الجيد ، وهذا يساعد أيضاً في خلق بيئة مناسبة من المتابعة والمساءلة ، هذا من ناحية، وزيادة المساهمة المجتمعية في تحديد الأولويات واختيار البدائل المختلفة ، ومن ثم تحقيق أكبر قدر من الرضا أو الإجماع على السياسات والتشريعات وإضفاء الشرعية عليها من ناحية أخرى<sup>(1)</sup>.

وفكرة التشريع لا تأتي من فراغ ، وإنما يجب أن يستدعي المجتمع إنشائها أو يفرض رغبته في إصدارها طبقاً لحاجاته ومتطلباته ، وغالباً يكون التشريع الاجتماعي متوافقاً مع مصلحة أو مطالب أو لفئة معينة ، يأتي بعدها دور صانع التشريع بعلمه بالقواعد الفنية واللغوية ليجسدها في (مشروع القانون)، وعلى سبيل المثال نجد في النظام المصري أن الحكومة ملزمة بعرض مشروع القانون على قسم التشريع في مجلس الدولة لغرض مراجعته دستورياً وفنياً قبل أن يتم عرضه على البرلمان، كما نجد أيضاً المجلس الدستوري في فرنسا يقوم بمراجعة التشريعات قبل إصدارها، ويحرص كل الحرص على مراقبتها بعد صدورها<sup>(2)</sup>.

واتفق أغلب الفقهاء على أن دور قياس الأثر في العملية التشريعية يمر بخمس مراحل:-

- 1- أن تكون هناك مشكلة ولا بد من تعريفها وتشخيصها، وهل يعدُّ التشريع الحل المناسب لحلها.
- 2- مرحلة التشاورات أي يجب على الحكومة التأكد من الوصول إلى أكبر قدر من المعنيين بالتشريع.
- 3- مرحلة إعداد التشريعات التي تتضمن آلية وضع المشروعات، وهل تقوم تلك التشريعات المقترحة بمعالجة المشكلة بصورة تامة.

(1) د. عبد الكريم السيد عبد الرزاق، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر الأول لتطوير البرلمان في قياص أثر التشريع، القاهرة، بدون سنة طبع، ص1.

(2) د. علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجديد، ورقة خلفية للحلقة النقاش التي ينظمها مشروع برامج الأمم المتحدة الإنمائي، مجلس النواب اللبناني، بيروت، 2003، ص6.

4- مرحلة إعادة تقييم التشريع أثناء النظر فيه، وهل ما زال يلبي الأهداف المرجوة.

5- مرحلة مراقبة التشريعات النافذة، وهل ما زال التشريع يحقق فوائده وبدون تكاليف غير متوقعة.

يتضح هنا أن على الحكومة عند وضعها التشريعات أن تقوم بالبدء بتحديد البدائل المختلفة والتأكد من خلال التشاورات من الوصول إلى أكبر قدر من المعنيين، والتأكد من توازن الفوائد مع التكاليف، ويجب على واضع النصوص القانونية تحديد أهم الجهات المتأثرة بالتشريع. وذكر الدكتور (علي الصاوي) إن أغلب المشروعات المقدمة من قبل السلطة التنفيذية في العراق خلال الدورات النيابية الثلاثة (2006-2018) جاءت متبعة لأساليب التجربة ولم تتبع عملية قياس الأثر، وبالتالي فإنها تأسست وفق نظرة سطحية غير مدركة لآليات صنع القرارات أو التشريعات قبل إصدارها، فضلاً عن تجاهل التكاليف الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والسياسية المترتبة على العمل بالتشريع بعد وضعه موضع التطبيق العملي، وأفضل مثال على ذلك أن الحكومة قدمت مشروع قانون الحماية الاجتماعية ومشروع قانون منحة التلاميذ اللذين تم التصويت عليهما في مجلس النواب أثناء الدورة البرلمانية الثانية (2010-2014) ولم يتم تطبيقهما أو تنفيذهما، لأنه لم تتم دراسة التكلفة والفوائد من التشريع في مرحلة صنع القرار بشكل صحيح ولم يكن هنالك أي إجراء لقياس أثر التشريعات<sup>(1)</sup>.

يتضح مما تقدم انه يجب على السلطة التنفيذية عند وضع مشروعات القوانين الالتزام بأصول الصياغة التشريعية، التي هي عبارة عن عملية ضبط الأفكار في عبارات محكمة موجزة وسليمة كي تكون قابلة للتنفيذ، لذا يجب الحذر من الخلط ولو غير المتعمد بين الصائغ والمشرع، فالأول هو مصمم فني والأخير هو صانع القرار، وصياغة التشريع تحتاج إلى مهارة وخبرة بالعلوم القانونية من ناحية، كما تتطلب دراسة أولويات السياسة التشريعية واستيعابها من ناحية أخرى، فالقاعدة القانونية مكونة من عنصرين الأول هو المادة أو المضمون أو الجوهر، والثاني هو الشكل الذي يتمم العنصر الأول ويجسده، ومن خلالهما يتحول المضمون إلى نص قانوني ليكون صالحاً للتطبيق العملي عند إصداره، وهذا ما يسمى بالصياغة القانونية أو التشريعية، وبقدر ما تكون هذه الصياغة سليمة وصحيحة تزداد فرص نجاح القاعدة القانونية في الواقع العملي<sup>(2)</sup>.

(1) د. علي الصاوي، ورقة عمل في قياس أثر التشريع، ص 12.

(2) د. علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجديد، مصدر سابق، ص 5-6.

والجدير بالذكر أن هنالك مبادئ وعناصر أساسية يجب على المشرع مراعاتها ، إذ إن لكل تشريع اسماً ورقماً وتاريخاً ، لا بد من ذكرها في صدر التشريع مع مراعاة التوبيخ المنطقي للتشريع ومبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة التي يكون الدستور قمة هرمها القانوني ، ومراعاة السياسة التشريعية في البلد ، أي يجب أن يتوافق التشريع مع سياسة الدولة العامة (1).

ولا بد من مراعاة الالتزامات الدولية والإطلاع على أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، لكي لا يأتي المشرع بنصوص تتعارض معها ، وعلى المشرع أيضاً أن يكون مطلعاً على التشريعات السابقة و مصطلحاتها و التعابير القانونية ، والأخذ بنظر الاعتبار حجم التعديل المطلوب إدخاله على التشريع في حالة ما إذا كان التشريع النافذ بحاجة إلى التعديل (2).

ويعدُّ تحديد الجهات المنفذة للتشريع من العناصر الأساسية لتنفيذ التشريعات ، وكذلك تحديد تاريخ نفاذ تلك التشريعات ، وهذا ما نصت عليه المادة (130) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) على أن "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ نشرها ما لم ينص على خلاف ذلك" (3).

ويضيف الدكتور (غازي الفيصل) بأنه من اجل إعداد قوانين عالية الجودة غنية المعنى في العراق لا بد أن يتسلح صانغ التشريع بسلحين اللغة العربية الفصحى والمنطق القانوني ، إذ إن القانون وسيلة لتحقيق هدف مرتجى ، ولا بد لهذه الوسيلة أن تكون واضحة المعنى لتفادي الوقوع في الأخطاء اللغوية ، وتجنب التكرار في الأحكام والإطالة في العبارات ، أو إيراد نصوص لا يمكن تطبيقها ، وعلى المشرع أن يلتزم بقواعد المنطق القانوني واستيعابها بوعي وبصيرة ، لأنها تعصمه من الخطأ وتجنبه الانزلاق في التناقضات (4).

وما تقتضيه الصياغة التشريعية أيضاً ، عدم إلغاء النصوص القانونية السابقة إلغاءً ضمناً، أن ذلك يثير الاختلافات والإشكالات ، ولا يحقق القانون الجديد استقراراً ، ولا للأفراد المخاطبين به أمناً واطمئناناً ، كما يقتضي تجنب الأثر الرجعي للقانون ، ماعدا الأوضاع الاستثنائية التي تستدعي

(1) أصول الصياغة التشريعية، مجلس النواب اللبناني، الملف الخامس والعشرون، المديرية العامة للدراسات والمعلومات، مشروع برامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2008، ط1، ص20-21.  
(2) دليل الصياغة التشريعية، منشورات مجلس النواب العراقي، ط1، بغداد، 2012، ص 24.  
(3) غازي إبراهيم الجنابي ، دليل الصياغة التشريعية ، ط1، بغداد، 2012، ص11-12.  
(4) د. غازي الفيصل ، دليل الصياغة التشريعية ، ط1 ، بغداد، 2012 ، ص3-5.

تحقيق مصلحة حيوية تستحق الرعاية قبل صدور القانون، لأن الأثر الرجعي يزعزع المراكز القانونية المستقرة ، ويخل بالأمن القانوني على المشرع تداركه وعدم الوقوع فيه<sup>(1)</sup>.

وينبغي على المشرع مراعاة الإكثار من الصياغات المرنة للنصوص القانونية ، لأنها تمكن القاعدة القانونية من الاستجابة لمتغيرات الظروف، والحالات الاستثنائية وتتيح للقاضي حرية التقرير وإمكانية المواءمة وكذلك تحقق العدالة القائمة على المساواة الحقيقية التي تأخذ بالظروف والاعتبارات القانونية، من اجل تحقيق الهدف الأسمى وإشاعة الأمن والاستقرار في نفوس الأفراد، لتمكينهم من استيفاء حقوقهم بصورة أكثر عدالة، في حين إن الصياغة الجامدة تحقق العدل القائم على المساواة التي تأخذ بالاعتبار والظروف الرئيسية، فيتساوى الأكثر فقراً مع الأكثر ثراءً<sup>(2)</sup>.

## الفرع الثاني

### دور السلطة التشريعية في قياس أثر التشريع وتقييمه

للبرلمان دور هام في عملية التشريع، ويحتل التشريع الأهمية بالنسبة للبرلماني، باعتباره الحجر الأساسي لأهم وظائف البرلمان، وذلك من خلال استنباط واكتشاف الفلسفة الحقيقية لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة للبرلمان، أو مراعاة فلسفة القانون عند صياغة النائب لاقتراحه للقوانين، وينبغي على عضو البرلمان عند مناقشته التشريع المقترح أن يكون على دراية بتحديد البدائل وبلورتها سواء أكانت بدائل تشريعية أم إجرائية، ويتطلب تحديد معايير المفاضلة بين البدائل من خلال مراجعة التشريع في الوقت نفسه، ولا بد للنائب أيضاً أن يميز بين الغاية والهدف من التشريع، على أن لا ينحرف عن فلسفة التشريع<sup>(3)</sup>.

وعلى النائب مراعاة التدرج المرهلي للأهداف العامة (العدالة، الأمن القانوني، المنفعة العامة)، والأهداف الخاصة وفقاً لأقسام التشريع (التشريعات الجنائية والعقابية، مدنية وتجارية، دستورية وإدارية، اقتصادية واستثمارية) لذا فإن النائب البرلماني ملزم بالنظر إلى نوعية التشريع لغرض تحديد أهدافه<sup>(4)</sup>.

(1) د. وسيم منصور و د. طوني عطا الله وديفيد اليوت، دليل التحليل التشريعي، مجلس النواب اللبناني بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي، 2011، ص 25-26.

(2) د. غازي الفيصل ، دليل الصياغة التشريعية ، مصدر سابق، ص 9.

(3) اليكس برايز، الخبير البرلماني في منظمة الشركاء الدوليين، كلمة في قياس أثر التشريع في المؤتمر الإقليمي الخامس لمؤسسة الشركاء الدوليين لتحسين أثر التشريعات، الأردن، البحر الميت، 2016.

(4) احمد عبد الهادي، فلسفة التشريع وانعكاسها على وظيفة البرلمان، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الأول للتطوير البرلماني، مجلس الشعب القاهرة، 2013، ص 2-4.

ويرى الدكتور (علي الصاوي) بأن قياس أثر التشريعات أو تقييمها يساعد صانع القرار ولا يحل محله، فهو أداة للمساعدة في تصميم وتطوير السياسات من خلال تحديد المشاكل المطروحة وتقييمها وبلورة الأهداف المرجوة واكتشاف الخيارات الرئيسية لتحقيق تلك الأهداف ، وتحليل آثارها المحتملة على كافة الأصعدة، ليساعد على تقييم مشروعات الحكومة وتعديلها وللإحاطة بآراء الأطراف المعنية بتوضيح مبررات اتباع البدائل وتقديم المعلومات الواضحة حولها<sup>(1)</sup>.

وبناء على ما تقدم أبين إن قياس أثر التشريع هو الآلية التي يتمكن من خلالها عضو البرلمان عند وضعه مقترحات القوانين ومناقشتها مع مقترحات مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة ، من خلال معرفة التأثير المتوقع من تطبيق التشريع قبل وضعه موضع التنفيذ ، أي القياس يكون للآثار المحتملة للتشريع قبل إصداره وأثناء حياة التشريع (مدة سريانه) لاتخاذ قرارات فاعلة وصحيحة لحاها.

ولابد من الإحاطة علماً بالتمييز بين التقييم والقياس، فالتقييم هو الرؤية السياسية للتشريع المبنية على آراء السياسيين الموجودين في الحكومة والبرلمان، أي هو عمل سياسي محض وذاتي معني بترويج السياسيين لتطبيق القانون من خلال آراء المواطنين، في حين إن القياس هو وسائل كمية يضعها البرلمان من خلال المستشارين والخبراء والباحثين من أجل معرفة أثر التشريع ، أي انه عمل علمي موضوعي وهو الذي يقود التقييم لا العكس<sup>(2)</sup>.

وتأسيساً على ما تقدم يتبين إن تقييم أثر التشريع هو حكم التدخلات وفقاً لنتائجها وتأثيراتها والحاجات التي تسعى لتلبيتها، وبعبارة أخرى إن أثر التشريع هو العملية المبنية على أدلة عن أداء التشريع اتجاه الغرض الذي شرع من أجله ، وفي العراق ومن التجربة العملية خلال الدورات النيابية منذ (2006) لغاية (2018) لم نلمس تجربة حقيقية مؤكدة لأعضاء مجلس النواب كما ذكر من قياس لأثر التشريعات وتقييمها، وسبب ذلك يعود إلى ندرة الخبرات والاختصاصيين من المستشارين والفنيين الذين يعدون العنصر الساند لعمل مجلس النواب، ولم تشكل في مجلس النواب العراقي دائرة أو قسم يتولى عملية قياس أثر التشريعات وتقييمها، باستثناء ذلك قد حدث في نهاية الدورة النيابية الثانية عام (2014) ، حيث تم تشكيل قسم لقياس أثر التشريع ملحق بمكتب مستشار البحث والتطوير

(1) د.علي الصاوي، كراس مقدم الى موظفي دائرة البحوث في الدورة المقامة في المعهد الديمقراطي الدولي في اربيل، مصدر سابق، ص 5-6.

(2) د. جوناثان مورفي، مدير البرلمان الكندي، كلمة في قياس أثر التشريع في المؤتمر الإقليمي الخامس لمؤسسة الشركاء الدوليين لتحسين أثر التشريعات، الأردن، البحر الميت، 2016.



ولم تحدد هيكلية ولا توجد به سوى موظفة واحدة في حين إن الأمر يتطلب توفير كادر كبير من الكفاءات في شتى المجالات العلمية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية وفي النحو واللغة ، وفي حالة توفر ذلك يتسنى لمجلس النواب تقديم الأعمال الكافية والمطلوبة منه في عمليات قياس أثر التشريعات<sup>(1)</sup> .

---

(1) تقرير ورشة عمل الصياغة التشريعية ، الأمانة العامة لمجلس النواب بالتعاون مع منظمة ويستمنتر البريطانية،الأردن، عمان، 2014، ص 6.