



INSTITUTE FOR  
INTERNATIONAL LAW  
& HUMAN RIGHTS



دليل الصياغة  
التشريعية لأعضاء  
مجلس النواب العراقي





INSTITUTE FOR  
INTERNATIONAL LAW  
& HUMAN RIGHTS

## الشكر والتقدير

تم اعداد دليل الصياغة التشريعية هذا من قبل معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان في سنة 2024 لأعضاء مجلس النواب العراقي. لم تكن كتابة هذا الدليل ممكنة دون مساعدة العديد من الأفراد في العراق. وعلى وجه الخصوص، قام العديد من الخبراء بتيسير واستعراض الدليل بامتنان، بمن فيهم الدكتور مازن ليلو راضي (مجلس الدولة)، والدكتور غازي الجنابي (المستشار القانوني لرئاسة الجمهورية)، والدكتور محمد الغزي (المستشار القانوني في البرلمان الاتحادي)، والسيد القاضي حيدر نوري (عضو المحكمة الاتحادية العليا)، والسيد القاضي ليث جبر حمزة (رئيس هيئة الإشراف القضائية)، والسيد علي عمر (معهد التطوير النيابي)، والدكتور صباح البرزنجي، والسيد صائب خدر. بالإضافة إلى ذلك، استشرنا العديد من الخبراء الآخرين طوال عملية اعداد هذا الدليل، بما في ذلك النائب الدكتورة وحدة الجميلي، والسيد النائب ريبوار هادي، والقاضي السابق لطيف مصطفى أمين، والقاضي السابق رزكار محمد أمين والموظفين في مؤسسة ماكس بلانك للسلام الدولي وسيادة القانون. كما نعرب عن شكرنا للمساعدة التي قدموها في ضمان وضع دليل صياغة تشريعية شامل.



٥-٤	المقدمة	أ
٦	الغرض من هذا الدليل	ب
٦	الغرض من التشريع	ج
٧	التسلسل الهرمي للتشريعات	١
٨	التداخل مع القانون الدولي	٢
٩	المحاكم والتشريعات	٣
١٠	قواعد التفسير	٤
١١	قاعدة المعنى البسيط	i.
١٢	قاعدة الهيكلية (قاعدة السياق الكامل)	ii.
١٣	قاعدة السبب	iii.
١٣	السياق التاريخي / دلالات الصياغة	iv.
١٤	تصميم الخطة التشريعية	٥
١٥	فهم الاهداف او الغرض الذي يهدف التشريع الى تحقيقه	١
١٦	تحديد ما اذا كان التشريع هو افضل اداة لتحقيق الاهداف المحددة	٢
١٧	التحقق مما اذا كانت هناك قوانين حالية تتناول الموضوع	٣
١٧	التحقق من دستورية التشريعات	٤
١٨	التشاور مع السلطات المعنية بتطبيق التشريع	٥
١٩	التشاور مع الخبراء لفهم الموضوع والمساعدة في جمع المعلومات ذات الصلة	٦
١٩	التشاور مع المجموعات المنظمة بالتشريع وأصحاب الشأن الآخرين	٧
٢٠	الهيكل المقترح للتشريع	هـ
٢٠	عنوان قصير	١
٢١-٢٠	التعاريف	٢
٢٢	بيان الغرض/ نطاق تطبيق القانون (المجموعة المنظمة تشريعياً)	٣
٢٣	قواعد مهمة ومواد ثانوية	٤
٢٤	تعيين السلطة والتطبيق	٥
٢٥	العقوبات والاجراءات الاخرى الرامية لتحقيق الاثر الواقعي للقانون	٦
٢٦	تدابير الإنفاذ البديلة	٧
٢٧	المواد الخاصة بإتخاذ القرارات (بها في ذلك حقوق الطعن)	٨
٢٧	مواد انتقالية	٩
٢٨	الدخول حيز التنفيذ	١٠



٢٨	الاعتبارات اللغوية عند صياغة التشريع	٩
٢٨	الدقة، البساطة، والوضوح	١
٢٩	سهولة الفهم/ القدرة على الفهم/ إمكانية الفهم	٢
٣٠	كل كلمة لها معنى	٢
٣١	نفس الكلمة، لها نفس المعنى	٤
٣٢	كلمة مختلفة، معنى مختلف	٥
٣٢	الصياغة القائمة على السلوك (تنظيم السلوكيات وليس الحقوق)	٦
٣٣	عناوين قصيرة/ مؤشرات للمواد	٧
٣٤	لا ثغرات في التشريع	٨
٣٥	الاستخدام الدقيق لكل من "و" و "أو"	٩
٣٥	الأزمة (تفضيل زمن المضارع)	١٠
٣٦	استخدام صيغة الأمر	١١
٣٦	المبني للمعلوم مقابل المبني للمجهول	١٢
٣٦	تفضيل صيغة المفرد على صيغة الجمع	١٣
٣٧	الصياغة باستخدام صيغة المثبت بدلاً من صيغة النفي	١٤
٣٧	تحديد المجموعة المنظمة تشريعياً	١٥
٣٨	جملة واحدة، تعني فكرة واحدة	١٦
٣٨	حقوق الإنسان والتشريع	١٧
٣٩	الاعتبارات الخاصة بصيغة المذكر والمؤنث في التشريع	١
٤٠	الصياغة المناهضة للفساد	٢
٤١	تقليص نطاق السلطة التقديرية في عملية جمع المعلومات	i.
٤٢	تقليص نطاق السلطة التقديرية في عملية صنع القرار	ii.
٤٤-٤٣	اعتبارات الصياغة بالنسبة للفئات الهشة	٣



٤٥	إتمام التشريع	ح
٤٥	الإلغاء	١
٤٥	الإبقاء على المواد	٢
٤٥	سلطات تنفيذ التشريع	٣
٤٦	تفويض السلطات	٤
٤٦	أولاً: اعتبارات إضافية	
٤٦	ترقيم المواد	١
٤٦	اعتبارات الوقت والتاريخ	٢
٤٧	الإدراج باستخدام المصادر	٣
٤٧	الأسباب الموجبة	٤
٤٨	الملاحق	٥
٤٩-٤٨	التعديلات التشريعية الموحدة	٦
٥٠	مراجعة المسودات التشريعية قبل عرضها على مجلس النواب	٧
٥٠	تقييم أثر التشريعات	٨
٥٨-٥١	الملاحق	



قد يعتقد بعض المشرعين أن صياغة التشريعات سهلة مثل صياغة الأفكار بكلمات ووضع تلك الكلمات على الورق. وهذا ليس سوى جزء صغير من الحقيقة. ففي الواقع، إن أولئك الذين يقومون بصياغة التشريعات هم في وضع فريد في المجتمع حيث يعملون على وضع الوسائل التي لديها القدرة على أن تكون المحرك الأساسي للتغيير الاجتماعي في بلد ما.<sup>١</sup>

ولهذا السبب، فإن دور المشرع له أهمية قصوى في الإدارة السلسة للبلد حيث توجه التشريعات تقريباً كل جانب من جوانب الحياة اليومية وتوفر أساساً تستطيع الحكومة من خلاله حكم مواطنيها بطريقة واضحة وشفافة. من أجل أن تكون أساساً ثابتاً للتغيير التنموي في المجتمع، يتم تطوير القوانين كسلسلة من القواعد التي تغير سلوك من هم تحت نطاق تلك القواعد حتى يعكس السلوكيات الواسعة النطاق والقيمة التي تريدها الحكومة.

في تغيير سلوكيات أولئك الذين يحكمهم القانون، يمكن للحكومة إنشاء بلد بطريقة تعكس قيم وأهداف قيادتها. ومع ذلك، وهما أن التشريعات جيدة الصياغة يمكن أن تستخدم كأساس للتنمية والتقدم البارزين في بلد ما، فإن التشريعات سيئة الصياغة يمكن أن تكون سبباً في الجمود أو حتى التراجع من حيث التنمية.

هناك العديد من المخاطر المرتبطة بالتشريعات المصاغة بشكل سيء. والجدير بالذكر أن التشريعات التي تتم صياغتها بطريقة غير واضحة أو غامضة ستؤدي إلى قلة اليقين القانوني في جميع أنحاء البلاد فيما يتعلق بالسلوكيات المسموح بها والممنوعة.

عندما تُصاغ التشريعات بشكل سيء، يمكن أن يؤدي ذلك إلى تفسيرها بشكل خاطئ من قبل القضاة أو غيرهم من المفسرين، مما يؤدي إلى العديد من التفسيرات لنفس الكلمات. يمكن أن يتسبب ذلك في تفسير لا يمكن التنبؤ به قد يؤدي إلى الحاجة إلى التقاضي المكلف والمستهلك للوقت لضمان أفضل السبل لتفسير التشريع بطريقة قابلة للتنفيذ. قد يؤدي عدم الوضوح في اللغة أيضاً إلى عدم الوضوح حول من ينظمه التشريع، مما يعني أن بعض الأشخاص قد يتأثرون بقانون في حين ليس من المفترض إدراجهم تحت نفس هذا القانون، وكذلك يمكن استبعاد الآخرين من نطاق القانون نفسه. إذا كان هناك مستوى عالٍ من عدم الوضوح في القانون، سيلزم إنفاق قدر كبير من الوقت والموارد لإجراء المزيد من التعديلات من أجل توضيح الثغرات أو الغموض أو التداخل مع قوانين أخرى.

<sup>1</sup>Ann Seidman and Robert B. Seidman, "Instrumentalism 2.0: Legislative Drafting for Democratic Social Change" (2011) 5:1 Legisprudence 95 at p.98.



وعلاوة على ذلك، فإن سوء صياغة التشريعات ينعكس أيضا بشكل سيء على المشرع. القوانين هي إرث المشرع وغالبا ما تكون موجودة لسنوات بعد ترك المشرع لمنصبه. المشرعون الذين يأخذون الوقت الكافي لصياغة قوانين جيدة الصياغة سيكونون مميزين من قبل أقرانهم لقدراتهم في حين أن أولئك الذين ينتجون قوانين غير جيدة قد يتسببون في مشاكل وخيمة لأقرانهم وأداء البلد ككل .

في العراق، يتم انتخاب العديد من أعضاء البرلمان دون خبرة قانونية سابقة. حتى أولئك الذين لديهم خبرة قانونية قد لا يكون لديهم خبرة في الصياغة التشريعية لأن معظم المحامين في جميع أنحاء العالم ليس لديهم خبرة حقيقية في الصياغة التشريعية. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من أن العديد من أعضاء البرلمان قد يستعينون بمستشارين قانونيين تشريعيين، فليس هناك التزام حقيقي بقبول مشورة هؤلاء المستشارين. في نهاية المطاف، غالبا ما تترك اللغة النهائية للتشريع لأعضاء البرلمان لتحديدتها، ولهذا السبب يجب أن يكون أعضاء البرلمان قادرين على فهم أن الصياغة التشريعية تختلف عن أنواع الكتابة الأخرى .

ولا ينبغي أبدا التقليل من أهمية التشريعات المصاغة جيدا، كما يجب تسليط الضوء على جدية وأهمية دور أعضاء البرلمان في هذه العملية. و على هذا الأساس، يهدف دليل الصياغة التشريعية هذا إلى تقديم نظرة عامة موجزة وواضحة وسهلة الاستخدام على أساسيات الصياغة التشريعية لأعضاء البرلمان الذين قد يتساءلون عن كيفية البدء بتعلم الصياغة التشريعية حيث يمكن استخدام الأفكار الأساسية في هذا الدليل كأساس في رحلة المشرع لدفع التغيير الاجتماعي في العراق ويمكن استكمالها بمجموعة متنوعة من الموارد والأفراد عندما يكون المشرع مستعدا لاكتساب معرفة أكثر حول الصياغة التشريعية.



## ب) الغرض من هذا الدليل

من المعروف أن صياغة التشريعات مهمة صعبة للغاية. ولهذا السبب، يتحتم على المشاركين في عملية صياغة التشريعات أن يكون لديهم فهم عميق للأساسيات قبل الشروع في الجوانب المتقدمة من المهمة. يهدف هذا الدليل إلى تزويد أعضاء البرلمان في العراق بالأدوات الأساسية والمهارات واللغة اللازمة لكتابة التشريعات بشكل مستمر وواضح لتكون قابلة للتنفيذ فيجب استخدامه كدليل مرجعي للمبتدئين للمساعدة في تقديم نظرة عامة وواسعة على الموضوعات التي يتناولها هذا الدليل. لا يتناول هذا الدليل العمليات التشريعية والبرلمانية المرتبطة بالصياغة التشريعية، ولا يتناول بعمق النظرية المرتبطة بالصياغة التشريعية بمجرد أن يشعر المشرع بالراحة مع الموضوعات التي يتم تناولها في هذا الدليل، هناك مصادر إضافية متاحة للمساعدة في اكتساب فهم أكثر تعمقاً للفروق الدقيقة والجوانب الفنية للصياغة التشريعية. وتشمل هذه المصادر ما يلي:

أعضاء مجلس الدولة

دليل الصياغة التشريعية لمجلس الدولة (٢٠٢٢)

دليل الصياغة التشريعية لعام ٢٠٢٣ للدكتور غازي الجنابي (المستشار القانوني لرئاسة الجمهورية)

دليل الصياغة التشريعية لدائرة الصياغة التشريعية النيابية

أعضاء اللجنة القانونية النيابية

## ج) الغرض من التشريع

يؤفر التشريع الأساس القانوني للقواعد التي يجب اتباعها في المجتمع، وتعمل مواده على تحقيق هدف التشريع من خلال تغيير السلوك البشري إن التشريعات المصاغة بشكل جيد هي المفتاح لتقديم تعليمات متماسكة للمجموعة المنظمة تشريعياً ويمكن أن تُشكل الأساس لتغيير مجتمعي هائل من خلال تنفيذها. ويعتبر التشريع في جوهره آلية لإحداث تغيير. سلوكي لدى من يخصهم.<sup>١</sup>

لقد وُصفت الصياغة التشريعية بأنها "تخصص تقني للغاية، وأكثر أشكال الكتابة دقةً خارج نطاق الرياضيات"،<sup>٢</sup> و "أصعب شيء يُطلب من المحامي القيام به".<sup>٣</sup> لهذا السبب. لا ينبغي الاستهانة بصعوبة الصياغة التشريعية. ينبغي أن يتعامل المشرعون دائماً مع مهمة الصياغة التشريعية بخطة ثابتة لكيفية إعداد التشريع مع رؤية متماسكة لكيفية تنفيذه.

على المُشرِّع أن يسعى إلى تقليل العبء على القارئ عند القيام بالصياغة التشريعية. فإذا اتَّخذ المشرع طرقاً مختصرة لتجنب القيام بعبء كبير في الصياغة، فسوف يتعيَّن، بدلاً من ذلك، القيام بذلك من قبل مُفسِّر التشريع. وبهذا المعنى، فإن العمل لإضفاء معنى على التشريع يجب أن يتم إما من قبل المُشرِّع أو من قبل كل قارئ لذلك التشريع. ولضمان نقل نية الهيئة التشريعية بشكل صحيح عند التطبيق، فمن مصلحة كل مُشرِّع ضمان أن تكون صياغة تشريعاته بطريقة تترك للقارئ فهماً واضح المعنى.

إذا صاغ أحد المُشرِّعين تشريعاً باستخدام لغة غير واضحة، فعلى المحاكم أن تفسر هذا النقص في الوضوح من أجل تفسير معنى الكلمات إذا "ألغى المُشرِّع أحد النصوص بشكل ضمني"، فيجب على القارئ بعد ذلك البحث للعثور على القوانين التي تتعارض مع التشريع الجديد. وإذا لم يُعرَّف المُشرِّع المصطلحات، فيجب على القارئ القيام بالبحث لمحاولة تحديد معنى مصطلح معين في السياق الذي تم استخدامه فيه. يمكن التخفيف من كل هذه المسائل عن طريق الصياغة الدقيقة، مما يضمن أن النتيجة النهائية للتنفيذ تعكس نية المُشرِّع.

يُحدِّد هذا الدليل الخطوات التي يجب اتباعها لضمان تفسير التشريع بطريقة تُحقِّق أهدافه بشكل فعّال و يضمن توشي وعزم المُشرِّع على تنفيذها في الأصل.

<sup>١</sup> Seidman, R.B. Seidman and N. Abeyesekere, Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters, 2014, Kluwer Law International, p.13.

<sup>٢</sup> R. Dickerson, Legislative Drafting: A Challenge to the Legal Profession, (1954) Indiana University School of Law, p.1.

<sup>٣</sup> R. Dickerson, How to Write a Law, (1955) Notre Dame Lawyer, Vol. XXXI, (p.15.)



## ١ التسلسل الهرمي للتشريعات

عند صياغة القوانين أو تعديلها، يجب مراعاة التسلسل الهرمي للتشريعات. ففي العراق، كما هو الحال مع أي دولة ذات دستور، يتم الاعتماد على الدستور باعتباره القانون الأعلى للبلاد. ويجب أن تتوافق جميع القوانين الأخرى مع مواد الدستور إذا ما تم إعداد قانون بطريقة تتعارض مع الدستور، فيمكن تعديله، إلغاؤه أو إعلانه غير دستوري.

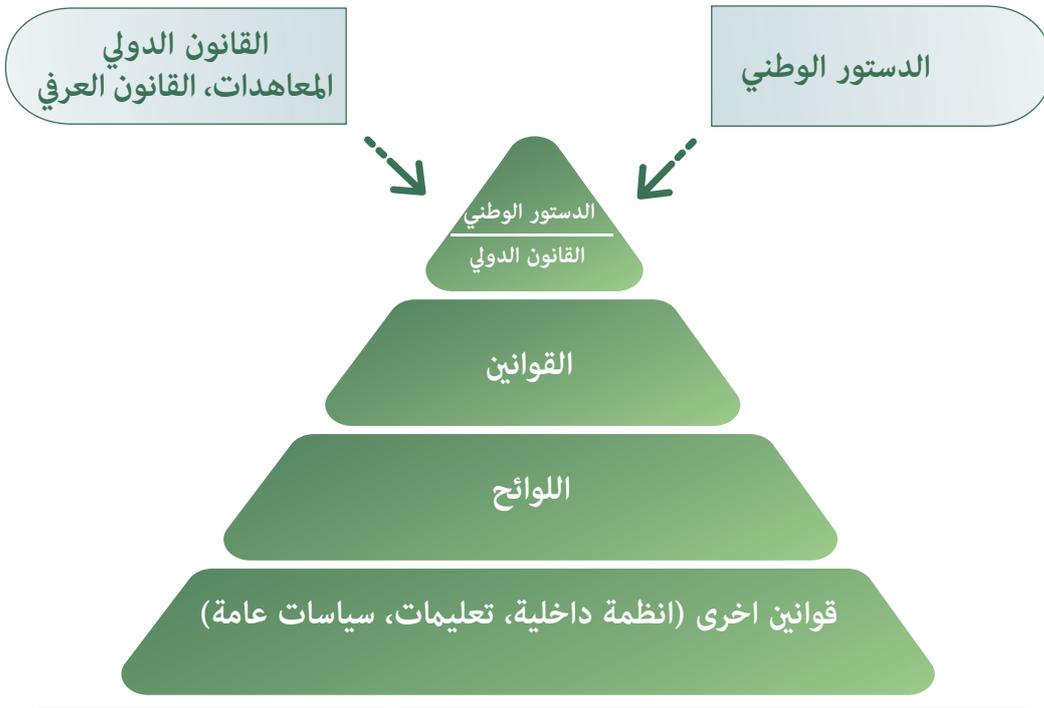
قبل إعداد أي قانون، يجب استشاره مجلس الدولة، لالتماس الرأي بشأن ما إذا كان موضوع القانون المقترح مخالفاً للدستور أم لا. وبالمثل، قد يلاحظ الخبير أيضاً أن القانون نفسه لا يتعارض مع الدستور من حيث المبدأ، ولكن قد تكون بعض المواد غير دستورية. ينبغي على المشرع أن يأخذ هذه النصيحة في الحسبان ويصيغه وفقاً لذلك. وخلاف ذلك، قد يتم إهدار الكم الهائل من الجهد الذي تم بذله في إعداد القانون إذا ما تم إلغاء القانون بسبب عدم دستوريته.

يجب على المشرعين احترام التسلسل الهرمي للتشريعات. وهذا يعني أن التشريعات الأدنى في التسلسل الهرمي لا يجب أن تتعارض مع التشريعات الأعلى في التسلسل الهرمي. على سبيل المثال، الدستور هو القانون الأعلى في العراق. لا يمكن أن يتعارض أي قانون مع الدستور. وبالمثل، قد تحتوي التشريعات على لوائح تنفيذية لتنفيذ أحكام القوانين. لا يمكن أن تتعارض هذه اللوائح التنفيذية مع القانون الذي وضعت بموجبه. يجب على المشرعين لتأكد من عدم تعارض التشريعات الفرعية التي يقومون بتطويرها مع التشريعات الرئيسية في التسلسل الهرمي.



### معلومة

قبل الشروع في إعداد أي قانون جديد، اطلبوا التوجيه من الخبراء القانونيين في مجلس شوري الدولة، حيث يمكن لهؤلاء الخبراء المساعدة في تقديم المعلومات اللازمة للمساعدة في الصياغة الناجحة والمساعدة في ضمان عدم رفض قانونكم في المحكمة.





## ٢ التداخل مع القانون الدولي

لا يوجد نهج ثابت بين البلدان حول كيفية ضمان توافق القانون الدولي مع مجموعة القوانين الوطنية الحالية، بما في ذلك دستور الدولة. تتخذ بعض البلدان نهج "النظام القانوني الأحادي"، حيث يوجد القانون الدولي والقانون الوطني بشكل متزامن، حيث تصبح الالتزامات الدولية ملزمة للبلد عند التصديق على معاهدة أو الانضمام إليها أو الموافقة عليها. تتبنى بلدان أخرى نهج "النظام القانوني المزدوج"، حيث يكون التصديق أو القبول أو الموافقة مجرد الخطوة الأولى في إدراج الالتزامات الدولية ضمن الالتزامات الوطنية. وتتطلب مثل هذه البلدان إدراج التزامات المعاهدات الدولية في القانون الوطني قبل أن تصبح هذه المعاهدات ملزمة لمواطنيها. غالبًا ما تسمى عملية ترجمة المعاهدات الدولية إلى قانون وطني "بالإدراج".

في البلدان ذات النظام القانوني المزدوج، يعتبر إدراج الالتزامات بموجب المعاهدات في القانون الوطني مكونًا أساسيًا من مكونات القانون الدولي إن البلدان التي توافق على الالتزام بمعاهدة، ولكنها لا تضع تشريعات لتنفيذ المعاهدة على المستوى الوطني قد تخرق مبدأ القانون الدولي الذي ينص على أن "كل معاهدة سارية ملزمة لأطرافها ويجب تنفيذها من قبلهم بحسن نية".<sup>٥</sup> و بما أن العراق من دول النظام القانوني المزدوج فيجب أن يضمن إدراج الالتزامات الدولية الحالية في التشريعات المحلية وان لا يضع ذلك التشريع الجديد العراق في حالة انتهاك لالتزاماته الدولية الحالية.

الاتفاقيات الدولية هي المصدر الرئيسي للقانون الدولي. وعندما يصادق بلد ما على هذه الاتفاقيات، فإنها تكون ملزمة لذلك البلد ويجب تنفيذها بموجب قانون وطني ونشرها في الجريدة الرسمية. وينبغي للمشرع أن ينظر فيما إذا كان العراق، بسنه أو تعديله قانونًا، سيتصرف ضد التزاماته الدولية.

وكدليل مرجعي، يُقدّم الجدول رقم ١ قائمة ببعض المعاهدات ذات الصلة بحقوق الإنسان التي صادق عليها العراق، وافق عليها، أو انضم إليها ينبغي على المشرعين النظر فيما إذا كانت الالتزامات الدولية الحالية للعراق ستأخذ في الاعتبار كيفية صياغة قانون وطني. وإذا تم إهمال الالتزامات الدولية، فقد يُعرض المشرعون الحكومة لخطر الدخول في حالة عدم امتثال للمعاهدة، مما يؤدي إلى احتمال فقدان المنافع الاقتصادية أو التجارية، أزمات دبلوماسية، عقوبات تجارية أو اقتصادية، وغيرها من العواقب.

يوصى أعضاء مجلس النواب بالرجوع الى موقع معاهدات الامم المتحدة (UNTC) فيما يتعلق بالالتزامات بموجب المعاهدات الاقليمية والدولية للعراق، بالإضافة الى موقع (UNTC) على شبكة الانترنت، يمكن لمجلس الدولة (مجلس شوري الدولة) إبلاغ المشرعين عما اذا كان اي مشروع قانون من الممكن ان ينتهك التزامات العراق الدولية.

### معلومة

لقد صادق العراق على العديد من المعاهدات الدولية في طائفة واسعة من المواضيع. قد تضع هذه المعاهدات معايير معينة يجب تضمينها في القوانين الوطنية. من الضروري التحقق مما إذا كانت هناك أية معاهدات قد تتناول موضوع القانون المقترح .

<sup>٥</sup> United Nations, "Vienna Convention on the Law of Treaties," Treaty Series, vol. 1155, May 1969, p. 331 at Article 26.

<sup>٦</sup> See the United Nations Treaty Collection Website, available at: [https://treaties.un.org/pages/UNTSONline.aspx?id=3&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/UNTSONline.aspx?id=3&clang=_en).



## المحاكم والتشريعات ٢

في دولة ذات نظام قانوني مدني كالعراق، يتمثل دور القضاء في تفسير وتطبيق القانون بطريقة تتفق مع ما هو مكتوب في القوانين والتشريعات المعمول بها. وبشكل عام، يسعى القاضي إلى تطبيق المعنى الأوضح للقانون والمشاركة في التفسير عندما يكون معنى القانون غير واضح، غير متناسق، أو غير كامل. إذا كان معنى القانون واضحاً، يُطبَّق القاضي الوقائع ذات الصلة بالقانون، ويطرح أسئلة توضيحية ويُراجع الأدلة، ويصل إلى حكم يتوافق مع ما قصده المشرعون. إن القوانين الجيدة هي تلك القوانين التي يمكن تفسيرها باستمرار بنفس الطريقة من قبل قضاة متعددين وبطريقة تتفق مع نية المشرِّع.

عند صياغة التشريع، ينبغي على المشرِّع دائماً أن يضع في اعتباره كيف سيُفسَّر القاضي القانون ويطبقه. إذا كان بإمكان المشرِّع توقع طرق الاستدلال من قبل القاضي وفهم الأساليب التي سيستخدمها القاضي للنظر في القانون، فيمكن للمشرِّع ضمان الثقة في التنفيذ من خلال الصياغة الدقيقة. وبالمثل ينبغي على المشرِّع أن ينظر في القرارات القضائية السابقة في موضوع التشريع، وكذلك أي آراء استشارية صادرة عن مختلف السلطات، مثل مجلس الدولة. قد يؤدي إعداد قوانين تتعارض مع الهيئات القضائية الحالية إلى نفور السلطة القضائية من تطبيق القانون الجديد.

إن العديد من الأخطاء في التشريع تشمل قضايا عدم التأكد أو الوضوح أو الاكتمال، مما يؤدي إلى تفسير غير متناسق من قبل القضاة في جميع أنحاء البلاد أو حتى من قبل القاضي الذي يطبق القانون في قضيتين منفصلتين.

### معلومة

يضع المشرع الجيد تشريعاً واضحاً في المعنى والقصد بحيث يفسرها القاضي بشكل متوقع وبطريقة تتفق بشكل عام مع قضاة آخرين .





قبل أن يبدأ المُشرِّع في عملية الصياغة، ينبغي أن يعرف كيف سيتم استخدام التشريع في نهاية المطاف من قبل المجموعة المنظمة بالتشريع ومن قبل القضاة.

ينبغي أن توفر التشريعات دليلاً واضحاً يُحدّد حقوق ومسؤوليات المجموعة المنظمة من قبل التشريع. ومع ذلك، عندما يكون التشريع غير واضح، قد يُطلب من القاضي أو من هو مسؤول عن التغيير في مجلس الدولة تفسير التشريع لفهم نية المُشرِّع.

تنص النظرية التشريعية على أن الهيئة التشريعية تتصرف بقصد، وتقول دائماً ما تعنيه وتعني ما تقوله<sup>٨</sup>. وبشكل عام، يجب الاعتراف بأي شيء لا يعتبر خطأً جسيماً في التشريع على أنه مقصود من قبل المُشرِّع. وبالتالي، يجب أن يعمل القاضي ضمن الإطار الحالي للتشريع، واستخدام أساليب وإشارات تفسيرية مُحدّدة لفهم وإصدار الحُكم على ما كان يقصده المُشرِّع. وهذا ينطبق على كل من سلطة ونطاق القضاء في نموذج النظام القانوني العام ونموذج النظام القانوني المدني<sup>٩</sup>.

إذا فهم المُشرِّع الطرق التي سيتم استخدامها لتفسير التشريعات وتنفيذها، فقد يقوم بإعداد التشريع بشكل أكثر فعالية وبأوضح شكل ممكن، مما يضمن إمكانية تفسير أي غموض بما يتماشى مع نواياهم

إن المُشرِّع الذي يفهم القواعد الأساسية للتفسير ويمكنه الصياغة بهدف التفسير والتنفيذ سيكون له بلا شك ميزة على المُشرِّعين الذين ليسوا على دراية واسعة بكيفية استخدام السلطة القضائية للتشريع. علاوة على ذلك، فإن معرفة كيفية تطبيق هذه القواعد التفسيرية سيساعد المُشرِّعين في أن يكونوا أكثر فعالية في تقديم المشورة لتحسين تشريعات زملائهم، المُشرِّعين الآخرين والأطراف السياسية الفاعلة.



### تساؤل

إذا ما كان على القاضي تفسير قانون جديد، فهل سيكون للقاضي فكرة واضحة عما هو مقصود عند قراءة القانون، أم سيتعين على القاضي بذل جهد كبير لفهم نية المُشرِّع؟

<sup>٧</sup> تم ذكر الطرق الأربع للتفسير القانوني من قبل فريدريش كارل فون سافيني في كتابه نظام القانون الروماني الحديث [System des heutigen romischen Rechts] (1840).

تمت الإشارة إلى هذه الأساليب باسم الأساليب "النحوية والمنطقية والتاريخية والمنهجية" (ص 171-174). ومنذ ذلك الحين

استخدم القضاة وصانعو القرار أساليب التفسير هذه باستمرار في كل من الولايات القضائية للقانون العام والقانون المدني على الصعيدين الوطني والدولي للاطلاع على مصدر يؤكد استخدام هذه التقنيات على الصعيدين الوطني والدولي. انظر

O. Amann, Local Courts and the Interpretation of International Law, (2019) Developments in International Law, Vol. 72.

<sup>٨</sup> See, for example, Connecticut Nat'l Bank v. Germain, 503 U.S. 249, 253-54 (1992).

<sup>٩</sup> Claire M. Germain, Approaches to Statutory Interpretation and Legislative History in France, Duke Journal of Comparative & International Law, (2003) Vol 13:195 at 201-202.



## أ. قاعدة المعنى الظاهر

عند قراءة وتفسير التشريعات، سيبدأ القاضي دائماً بما يسمى "قاعدة المعنى الظاهر"، والتي يُشار إليها أيضاً باسم "التفسير النصي أو الظاهري" تتضمن هذه القاعدة النظر إلى المعنى الظاهر والعادي للكلمات في القانون وتطبيق الكلمات كما هو مكتوب. وتنص القاعدة على أنه: إذا كان معنى المادة القانونية واضحاً ولا لبس فيه، فنادرًا ما تكون هناك حاجة لمزيد من التفسير اللغوي. بهذا المعنى، فإن صيغة القانون تحدُّ من تفسيره .

وبالمثل، عندما تكون صيغة مادة ما غامضة، سيحاول القاضي عندئذٍ تفسيرها بطريقة تتفق مع الكلمات الواضحة الأخرى المستخدمة في تلك المادة.

عند استخدام هذه الطريقة، سينظر القاضي في كل كلمة من كلمات القانون ويحلل هذه الكلمات باستخدام التفسيرات بلغة واضحة للوصول إلى فهم نية الهيئة التشريعية.

لهذا السبب، فإن استخدام لغة غير واضحة، لغة معقدة، أو "لغة قانونية معقدة" يتعارض مع مصالح المُشرِّع إذا ما كان من الممكن نقل مقصدهم بلغة بسيطة فكلما كانت اللغة أكثر تعقيدًا، زادت المساحة المتاحة للتفسير. وبالتالي، ينبغي على المُشرِّع بذل جهد كبير لضمان سهولة فهم القارئ لصيغة التشريع دون الحاجة إلى مزيدٍ من التفسير.

### معلومة

ينبغي أن يقول المُشرِّعون ما يقصدونه ويقصدون ما يقولونه. لا تكتب شيئًا في القانون إذا كنت لا تنوي تفسيره بوضوح

### معلومة

سيطبق القاضي دائماً تفسيراً للقانون بصيغة بسيطة قبل القيام بأي شيء آخر. فإذا كانت صيغة قانونكم تنص بسهولة على شيء ما وبطريقة واضحة، فلن تكونوا قادرين على القول لاحقًا أنكم تقصدون شيئًا مختلفًا في التطبيق



## ii. قاعدة الهيكلية (قاعدة السياق الكامل)

لأسباب عديدة، قد لا يكون من الممكن توصيل مقصد وافكار المُشرِّع باستخدام صيغة بسيطة. ويصبح هذا الأمر أكثر احتمالاً عند التعامل مع الموضوعات المُعقَّدة والمُتخصِّصة بشكل متزايد. لهذا السبب، ينبغي على القضاة في كثير من الأحيان استخدام طرق تفسيرية أخرى للمساعدة في فهم معنى المواد .

ينظر الأسلوب التفسيري الهيكلية في كل جزء من الأجزاء ويُقيِّم كيفية عملها معاً ككل. فعندما يكون هناك غموض في مادة ما، يجوز للقاضي أيضاً استخدام المواد المرتبطة أو التشريعات القائمة الأخرى لتقديم السياق اللازم. على سبيل المثال، غالباً ما تُستخدم هذه القاعدة عندما تقدم مادة ما استثناءً لقاعدة تم وضعها في مكان آخر في التشريع .

تستند قاعدة التفسير هذه على فكرة أن كل مادة في القانون يجب أن تعمل في انسجام مع سائر المواد الأخرى. كما أنه يعتمد على فهم أن الإطار القانوني لبلد ما ليس سلسلة من القوانين يعمل كل منها بمعزل عن غيره، بل بالأحرى أن كل قانون يشكل جزءاً من الإطار العام. ووفقاً لذلك يجب النظر إلى كل قانون وعلاقته بجميع القوانين الأخرى لتحديد كيفية تفسير هذا القانون كجزء من الكل .

على المُشرِّع أن يضمن ليس فقط أن تكون كل مادة منطقية بحد ذاتها، ولكن أن يكون هناك تناسقاً داخلياً في جميع أنحاء التشريع بحيث يعمل كل جزء من التشريع كجزء وظيفي من الكل. ينبغي على المُشرِّع أيضاً أن يضمن مناسبة التشريع مع النظام التشريعي الأوسع الموجود في العراق وقت صياغته، حيث قد ينظر القاضي إلى تشريعات أخرى مماثلة لإحاطة نفسه بتفسير هيكلية لجزء معين من التشريع. تتمثل إحدى أخطار عدم مراعاة الإطار التشريعي الحالي عند إعداد القانون في أن القاضي قد يرى التناقضات بين القانون الجديد والقوانين النافذة ويُجبر على محاولة تفسير القانون الجديد بطريقة معينة للتوفيق بين هذه التناقضات. ولكن عند القيام بذلك، من الممكن أن يفسر القانون بطريقة لا تتفق مع نية المُشرِّع .

عند تقييم الإطار التشريعي الأوسع، يُعدُّ مجلس الدولة مورداً ممتازاً لمساعدة المُشرِّعين في تحديد ما إذا كان التشريع المُقترح حديثاً سيتناسب مع الإطار التشريعي الحالي في الدولة .

### تساؤل



كيف يعمل القانون المراد تشريعه ضمن إطار القوانين الحالية في العراق؟ هل سيجد القاضي أن هذا القانون مناسب كجزء من الكل أم أنه يتعارض مع التشريعات؟ القائمة؟





### iii. قاعدة الغرض

تُستخدم هذه الطريقة التفسيرية، والتي تسمى أيضًا "التفسير الهادف" أو "المدرسة المقاصدية"، بشكل عام عندما تكون الطرق الأخرى غير كافية في تفسير معنى المادة، مما يعني أنه عادةً ما يكون من إختصاص المحاكم العليا. إن هذه الطريقة تنظر في الهدف العام أو الغرض من التشريع وتُفسّر المادة أو القانون بطريقة تتماشى مع هذا الغرض. بمعنى آخر، تنتظر المحكمة في "المشكلة" الذي يسعى القانون إلى معالجتها وحل أي غموض حتى يتم تخفيف أثر المشكلة وليس تفاقمه. ينبغي أن يستفسر المُشرع عن التأثير الذي يسعى القانون لتحقيقه وإحداثه مع أخذ هذا التأثير في عين الاعتبار.

ينبغي على المُشرعين إيلاء اهتمام كبير بالصيغة المستخدمة في كل بند وبالقدر نفسه، وينبغي تحديد الغرض/الهدف من التشريع بطريقة واضحة، وينبغي توضيح كيفية تحقيق الغرض من كل مادة بوضوح. على المُشرع أن يدرك أنه عندما تكون المواد المُحدّدة غير واضحة أو تحتاج إلى تفسير، فسيتم دائماً تفسير المواد وفقاً للغرض العام للتشريع.

### تساؤل

هل الغرض من القانون واضح في مكان ما داخل القانون؟  
هل تعمل جميع مواد القانون على تحقيق هذا الغرض؟

### iv. السياق التاريخي/ دلالات الصياغة وإشارات خارجية

أخيراً، عند حل الغموض في التشريع، قد تنظر المحاكم في الظروف التاريخية الأوسع نطاقاً للقانون أو الدلالات الأخرى لتمييز ما كان يُقصد به وقت الكتابة. غالباً ما يُعتبر هذا الأسلوب هو الأسلوب الأخير لأنه يتطلب من القاضي النظر خارج نطاق ما هو مكتوب في القانون. وفي هذا الشكل من التفسير، سينظر القاضي في "دلالات الصياغة"، مثل التاريخ التشريعي، المناقشات البرلمانية، المسودات السابقة للقانون أو غيرها من المعلومات للمساعدة في إحاطة القاضي بنية المُشرّع. يتم استخدام هذه الطريقة فقط عندما لا تكون الطرق الثلاثة الأخرى كافية لتحديد معنى التشريع أو نية المُشرع.

إن إحدى الحالات التي تكون فيها هذه الطريقة التفسيرية مفيدة هي عند تفسير التشريعات الأقدم التي قد تستخدم كلمات تغيرت معانيها منذ الكتابة، أو التشريع الذي كان من الممكن كتابته بشكل مختلف في ضوء الظروف السائدة في الوقت الحاضر. من خلال النظر في مناقشات مجلس النواب أو غيرها من المعلومات خارج نطاق القانون كما هو مكتوب، يمكن إعطاء القاضي ملاحظات حول الطبيعة الحقيقية للقانون ولماذا تم إعداده أو كتابته بأسلوب مُعيّن. ومع ذلك، لا ينبغي للمُشرعين أبداً الاعتماد على استخدام القاضي للمعلومات غير التشريعية لفهم نية الهيئة التشريعية. يسعى القضاة دائماً إلى تفسير القانون أولاً كما هو مكتوب باستخدام القانون نفسه بالإضافة إلى القوانين الأخرى التي قد تعمل جنباً إلى جنب مع تفسير القانون.

### معلومة

ينبغي على المُشرع دائماً صياغة القوانين بطريقة لا تتطلب استخدام مصادر خارجية للمعلومات لفهم مواد القانون. ينبغي صياغة القانون حتى يتمكن القاضي من فهم المعنى الكامل بمجرد النظر إلى ذلك القانون وغيره من القوانين



أحد الأمثلة على كيفية استخدام هذه الطريقة هو مع قانون مكتوب في السبعينيات موجهاً لتنظيم طرق الاتصال والذي قد يذكر الهواتف وأجهزة الفاكس فقط. عند قراءة هذا القانون، يجوز للقاضي أن يفسر هذا القانون على أنه ينطبق أيضاً على الهواتف المحمولة وأجهزة الحاسوب بطريقة ما لأن واضعي القانون الأصليين لم يكن بإمكانهم تصور وجود هكذا أجهزة حديثة في وقت الصياغة، ولكن من المحتمل أن يكونوا قد تناولوها في القانون لو كانت موجودة في ذلك الوقت.

لا ينبغي للمُشرِّع بالضرورة صياغة التشريعات مع مراعاة السياق التاريخي، على الرغم من أنه قد يكون من الحكمة صياغتها بطريقة تأخذ هذا الأمر في نظر الاعتبار. فمن حيث الجوهر، يمكن للمُشرِّع "الصياغة للمستقبل"، وضمان أن الصيغة المستخدمة يمكن أن تنطبق على كل من الوقت الحاضر والمواقف المستقبلية المماثلة. يمكن القيام بذلك عن طريق استخدام صيغة عامة مناسبة في بعض الأجزاء الرئيسية أو إضافة مُحدِّدات معينة للسماح للقضاة بالتفسير على نطاق أوسع.

على سبيل المثال :

المادة ١: يسري هذا القانون على تنظيم الهاتف والفاكس .

في المثال أعلاه، تُقيد الصيغة المُختارة تفسير النطاق على أجهزة الهاتف والفاكس فقط، مما يعني أن أي تطوير مستقبلي في تكنولوجيا الاتصالات قد لا يكون مشمولاً بهذا القانون .

المادة ١: يسري هذا القانون على جميع أشكال الاتصالات الإلكترونية، بما في ذلك أجهزة الهاتف والفاكس .

في هذا المثال، إن استخدام عبارة "مثل" أو "بما في ذلك" يسمح للقاضي أو يحثه على الذهاب إلى أبعد من المثالين، باستخدام أجهزة الهاتف والفاكس كنقطة مرجعية لكيفية تفسير "الاتصال الإلكتروني". وبهذه الطريقة، قد يتم مراعاة التقنيات المستقبلية في التشريعات القادمة .

يمكن للمُشرِّعين مساعدة المُفسِّرين في الوصول إلى النتيجة المقصودة من خلال تضمين مواد تفسيرية أخرى في التشريع، مثل فقرة شاملة حول "الأسباب الموجبة" (انظر الفقرة أولاً. ٤ أدناه). فكلما زادت المسوغات التشريعية لدى القاضي عند التفسير، زاد احتمال أن يكون القاضي قادراً على فهم قصد المُشرِّع بوضوح وبالتالي تفسير اللاتباسات بروح ما قصده واضع الصياغة .

في نهاية المطاف، ينبغي على المُشرِّع أن يركِّزوا على ضمان صياغة التشريع بحيث يكون واضحاً و خالي من اللبس في قراءة تفسيرية بسيطة مع التطبيق المتسق للهدف أو الغرض طوال الوقت. وبالإضافة إلى نهج اللغة البسيطة، يمكن لكل وسيلة تشريعية إضافية مستخدمة تغيير التفسير بما يتجاوز ما كان يقصده المشرع في الأصل. لذلك، فإن إدراج ممارسة استخدام صيغة واضحة في إعداد وصياغة كل جزء من التشريع سيضمن أن تسود روح القانون على النحو المنشود .

## ٥ تصميم الخطة التشريعية

قارن بعض العلماء بين المُشرِّعين والمهندسين المعماريين، حيث يتم الاتصال بالمهندس المعماري في وقت مبكر من عملية التصميم، ويجب أن يفهم خلفية العمل والأساس، وسيعمل مع العميل على تحسين الأفكار، وسيجمع المعلومات الضرورية وذات الصلة بصورة جيدة قبل البدء بالإعداد.<sup>١٠</sup>

ومع أنه قد يكون من المُغري بالنسبة للمُشرِّع أن يتخذ طرق مختصرة، فعلى المُشرِّع ضمان إتمام العمل الهام لفهم الموضوع قبل البدء بالصياغة ويهدف هذا العمل إلى توفير الوقت للمُشرِّع على المدى الطويل ومنع أو تقليل الحاجة إلى تعديلات أو إلغاء التشريع في المستقبل بسبب هفوات الصياغة غير المقصودة .

ينبغي أن يكون هذا القسم من الدليل بمثابة مخطط للمهام التي ينبغي إنجازها قبل الصياغة. يُنصح المُشرِّع بتنفيذ كل من المهام التالية ليكون في أفضل وضع لصياغة تشريع متماسك، فعّال ودائم .

<sup>10</sup> Reed Dickerson, "How to Write a Law" as reprinted in D.J. Owens, A Handbook on Research and Drafting of Legislation, Notre Dame Journal of Legislation (1974) at p.5.



## ١ فهم الاهداف او الغرض الذي يهدف التشريع الى تحقيقه

في المراحل الأولى من إعداد التشريع، ينبغي على المُشرِّع أن يفهم تمامًا المشكلة التي سيعالجها التشريع وأن يكون لديه فكرة عن كيفية معالجة التشريع للمشكلة بشكل مباشر. عند العمل على فهم الهدف، ينبغي على المُشرِّع أن يتساءل باستمرار عما إذا كان التشريع سيعالج سبب المشكلة المجتمعية أو إنه سيعالج الأعراض فقط.

وكما يقول المثل، "إذا أعطيت رجلاً سمكة، فسوف يأكل يوماً واحداً فقط. أما إذا علّمت رجلاً أن يصطاد، فإنه سيأكل إلى الأبد". وبنفس الطريقة فإن إعداد التشريعات التي لا تعالج إلا أحد عوارض مشكلة مجتمعية لن يحل المشكلة الأساسية.

على سبيل المثال، إذا سعى أحد المُشرِّعين إلى معالجة الفقر في العراق وقام بإعداد تشريعات لمنح تعويضات مالية لمرة واحدة لجميع المواطنين الذين يعيشون تحت خط الفقر، فقد يعمل هذا مؤقتاً على التخفيف من حدة الفقر، ولكنه قد لا يحقق الهدف العام في القضاء على الفقر في العراق.

وبالمثل، قد يرغب أحد المُشرِّعين في إعداد قانون يحظر القيادة تحت تأثير الكحول ويتصور أن هدف القانون هو تقليل عدد السائقين المخمورين على الطريق. وبدلاً من ذلك، قد يكون الهدف العام لمثل هكذا قانون هو الحد من حوادث السيارات أو ضمان سلامة السائقين على الطرق بشكل عام، مع تقليل عدد السائقين المخمورين كونه مجرد خطوة واحدة نحو تحقيق الهدف. عند اتخاذ قرار بشأن مسألة ما، فمن الضروري تحديد جوهر المسألة من أجل التشريع بدقة و بوضوح بسهولة أكبر.

ينبغي أن يبدأ المُشرِّع بالتساؤل ما هي المشكلة التي يمكن أن يعالجها التشريع؟ على سبيل المثال، قد تكون هناك معدلات عالية من التشرُّد، أو معدل منخفض للشباب الذين يكملون تعليمهم الابتدائي. في هذه المرحلة، قد لا يكون واضحاً للمُشرِّع سبب وجود المشكلة، ولا الحلول التي قد تكون موجودة. ومع ذلك، فإن التأطير المناسب للمشكلة في البداية يمكن أن يوجه البحث في سبب وجود المشكلة.

### تساؤل

ما هي المشكلة المجتمعية التي تهدف التشريعات إلى معالجتها؟  
وما هي أسباب وجود هذه المشكلة؟

بمجرد تحديد المشكلة، ينبغي على المُشرِّع إجراء بحث مكثف لفحص المشكلة وتحديد مجموعة من الأسباب لوجود المشكلة. من المحتمل أن يكتشف المُشرِّع عدداً كبيراً من الأسباب، يمكن معالجة بعضها من خلال التشريع وبعضها يتم حله بشكل أفضل من خلال وسائل أخرى. توفر هذه المرحلة فرصة لدراسة المشكلة كما هي موجودة في العراق وكذلك كيفية وجودها في نُظُم قانونية أخرى. ومع ذلك، يجب أن تكون جميع الأسباب المُحدَّدة خاصة بالعراق.

أخيراً، بعد ذكر المشكلة وتحديد الأسباب المحتملة، ينبغي على المُشرِّع بعد ذلك اقتراح حل واحد أو أكثر من الحلول الممكنة التي تعالج أسباب المشكلة. وبهذه الطريقة، يتم توجيه التشريع بسهولة أكبر إلى السبب الجذري للمشكلة وليس مجرد اعراض المشكلة ينبغي أن يعمل المُشرِّع مع الخبراء في مجال التشريع ويستشيرهم في إجراء هذا البحث من أجل ضمان أن تكون الحلول المُقترحة معقولة وفعالة.

إذا ما قام المُشرِّع بإعداد خطة تشريعية متماسكة قبل الصياغة، فإن المشكلة المُحدَّدة وكذلك الحلول المُقترحة يمكن أن تُسهّم أيضاً في إعداد فقرة التشريع التي تتضمن تفاصيل الغرض من المشروع.



## ٢ تحديد ما إذا كان التشريع هو أفضل أداة لتحقيق الأهداف المحددة

تعاني العديد من النظم القضائية من وفرة التشريعات. يمكن أن يؤدي هذا إلى مشهد مُحيرٍ عندما يحاول الفرد تحديد الحقوق والالتزامات فيما يتعلق بموضوع معين. ومع وضع ذلك في الاعتبار، ينبغي على المُشرِّع دائماً النظر فيما إذا كان التشريع ضرورياً لمعالجة الهدف المحدد، أو ما إذا كان هناك سبب آخر لعدم كفاية الإطار التشريعي الحالي .

على سبيل المثال، قد يرغب أحد المُشرِّعين في إعداد تشريع لحماية بلد ما من الحمى الصفراء من خلال إلزام الوالدين بضمان تلقيح كل طفل ضد الحمى الصفراء قبل عيد ميلاده الأول. كخطوة أولى، ينبغي على المُشرِّع البحث في المشكلة لتحديد معدل التطعيم على مستوى الدولة بالفعل، وربما تحديد المناطق أو المجموعات السكانية المُحددة ذات معدلات التطعيم المنخفضة .

ثانياً، ينبغي على المُشرِّع بعد ذلك تحديد أسباب انخفاض معدلات التطعيم. على سبيل المثال، قد تكون بعض الأسباب:

- هناك معدلات استيراد أو إنتاج منخفضة للقاح مما يؤدي إلى تدني توافره على الصعيد الوطني .
- إذا كان هناك ما يكفي من اللقاحات المنتجة أو المستوردة إلى البلاد، فربما لا يتمكن العديد ممن يعيشون في المناطق الريفية من الحصول على اللقاحات حيث يجب أن تظل باردة في جميع الأوقات وقد لا يكون هناك نظام تبريد فعال في أجزاء كثيرة من البلاد .
- قد لا يتمكن الآباء من أخذ إجازة من العمل لتطعيم أطفالهم .
- قد لا يتمكن الآباء في العديد من المناطق الريفية في العراق من الوصول بسهولة إلى العيادة لتطعيم أطفالهم في الجدول الزمني الذي يحدده القانون، حيث قد لا تكون العيادات قريبة من جميع سكان الريف .
- قد لم يتم تثقيف الآباء حول أهمية تطعيم أطفالهم، لذلك قد لا يعتبرون التطعيم أولوية .
- قد تكون هناك أسباب دينية أو ثقافية لعدم الحصول على اللقاحات .

من الواضح أن مجرد إعداد قانون يفرض سلوكاً ما قد لا يكون كافياً لمعالجة السبب الجذري للمشكلة. في هذا المثال، قد يكون هناك تشريع قائم يعالج هذه العوامل المُحددة، مثل التشريع الخاص بتوافر اللقاح، إنشاء مستشفيات أو عيادات في المناطق الريفية، أو قيود على التوريد بشكل عام. ومع ذلك، كان على المُشرِّع أن يسن قانوناً يفرض التطعيم دون مراعاة هذه الأسباب الأخرى لمعدل التطعيم المنخفض، فمن المحتمل أن يكون القانون غير موفق في تحقيق هدفه .

### تساؤل

هل التشريع هو أفضل أداة لمعالجة المشكلة المجتمعية المُحددة؟  
وهل يمكن معالجة المشكلة دون إعداد قانون آخر؟





## ٣ التحقُّق مما إذا كانت هناك قوانين حالية تتناول الموضوع بالفعل

إذا كان هناك قانون قائم حول هذا الموضوع، فمن الضروري النظر فيما يميز التشريع المقترح عن التشريع الحالي وما إذا كانت المشكلة التي تم تحديدها ناتجة عن نقص التشريعات أو عدم تطبيق أو إنفاذ التشريعات الموجودة. يوجد في العراق العديد من الحالات التي قد نجد فيها العديد من القوانين التي تم وضعها لحل قضايا واحدة. على سبيل المثال :

- قانون تعويض ضحايا العمليات الإرهابية
- قانون تعويض ضحايا الإرهاب
- قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية

ورغم أنه قد تكون هناك عناصر مميزة في كل من القوانين المذكورة أعلاه، فمن المحتمل أن يكون هناك بعض التداخل الذي قد يربك القراء والمنفذين الذين يحاولون تحديد كيفية معالجة تعويض ضحايا الإرهاب

إذا كان هناك تشريع سابق يعالج الموضوع بشكل مباشر، ينبغي على المشرع بعد ذلك أن يتساءل :

- هل محتوى التشريع المقترح حديثاً ينظم شيئاً تم تنظيمه بالفعل بواسطة صك تشريعي آخر؟
- إذا كان الأمر كذلك، فهل سيتم إلغاء التشريع السابق؟



بشكل عام، إذا تمت معالجة جزء كبير من قانون جديد بموجب قانون قديم، فقد يكون من المنطقي في بعض الأحيان تعديل القانون السابق بدلاً من إعداد قانون جديد تماماً. ففي حالة وضع قانون جديد، يجب توخي الحذر لضمان عدم تعارض أحكامه مع القوانين التي سُنّت مسبقاً.

في حالة إلغاء قانون سابق، يجب توخي الحذر لضمان إلغاء القانون السابق على وجه التحديد من خلال إشارة واضحة، بدلاً من أن ينص التشريع الجديد على أن "جميع القوانين التي تتعارض مع هذا القانون ملغاة".

## ٤ التحقُّق من دستورية التشريعات

قبل البدء بالصياغة، ينبغي على المشرِّع تحديد إذا ما كان التشريع يمكن أن يتعارض مع أي أحكام في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥. إذا ما تم سن قانون مخالف للدستور، فيمكن الطعن فيه أمام المحكمة وإلغائه كلياً أو جزئياً.

على سبيل المثال، قد يبذل المشرِّع جهداً كبيراً في قانون موجَّه لتوفير إعفاء ضريبي لبعض مواطني العراق. وقد ظهر بعد إقرار القانون، أن هذا القانون يوفر معاملة أفضل لأولئك الذين ينتمون إلى طبقة اقتصادية أو اجتماعية معينة. ردّاً على ذلك، يمكن لشخص ما رفع دعوى دستورية بموجب المادة ١٤ من الدستور، التي تنص على أن جميع العراقيين متساوون أمام القانون دون تمييز. فبعد ذلك، يمكن للمحكمة أن تجد أن القانون غير دستوري، وتلغيه بالكامل. عند القيام بذلك، ربما يكون قد تم إهدار الكثير من عمل المشرِّع.

غالباً ما يكون استشارة محام دستوري كالخبراء في مجلس الدولة مفيد للغاية قبل إعداد أي تشريع للحصول على رأي أولي حول دستورية القانون وعلى الرغم من أن هذا الرأي قد لا يكون نهائياً، إلا أنه يمكن أن يعطي للمشرِّع فكرة عن القضايا الدستورية الواسعة التي يمكن طرحها عند سن التشريع.



## ٥ التشاور مع السلطات المعنية بتطبيق التشريع

كجزء من المسار الطبيعي للتشاور مع المعنيين في مجال قانوني، ينبغي على المُشرِّع أن يتشاور بصورة فعّالة مع جميع السلطات المعنية بتنفيذ التشريع على أن تبدأ هذه المشاورات قبل الشروع بالصياغة.

يمكن أن يكون للتشاور مع السلطات المعنية بتنفيذ العديد من الفوائد. على سبيل المثال:

- يمكن للسلطات أن تُقدِّم نظرة ثاقبة حول ما إذا كانت هناك قوانين حالية حول هذا الموضوع، مما يوفر وقت المُشرِّع في الصياغة.
  - يمكن للسلطات المساعدة في الرد على الأسئلة الصعبة التي يواجهها المُشرِّع.
  - يمكن للسلطات مساعدة المُشرِّع في فهم ما إذا كانت هناك أية مشكلات تتعلق بتنفيذ التشريع، مثل القضايا المالية أو قضايا التوظيف.
  - يمكن للسلطات تحديد ما إذا كانت هناك موضوعات يجب تناولها في التشريعات التي لم يأخذها المُشرِّع في الاعتبار بعد.
- الأهم من ذلك، إذا كان القانون يخصص مسؤوليات لسلطة ما، ينبغي على المُشرِّع أن يتحقق مع تلك السلطة من قدرتها على تنفيذ واجباتها الجديدة بموجب التشريع، أو ما إذا كانت هناك أي واجبات جديدة ستثقل كاهل السلطة.

### مثال

إذا ما نصّ قانون جديد على إنشاء لجنة ما يعمل بها أعضاء من السلطة القضائية، ينبغي على المُشرِّع أولاً أن يفكر فيما إذا كان هذا المطلب سيؤثر على القضاء المثقل أصلاً بعبء إضافي. من خلال تضمين مثل هذا الشرط في القانون، قد يكون له تأثير غير مقصود على الحد من قدرة القضاء على القيام بواجبات أخرى غير مرتبطة بهذا القانون (مثل القدرة على النظر والبث في القضايا). ولتجنب ذلك، ينبغي على المُشرِّع التشاور مع ممثل السلطة القضائية للتأكد من أن هذا القانون لن يتعارض مع الواجبات القائمة.

لا يمكن إجراء صياغة تشريعية جيدة بشكلٍ منفصلٍ ويجب أن يتم ذلك بالتشاور مع أولئك الذين سيشاركون في تنفيذ التشريع.

### تساؤل

هل أن جميع السلطات المذكورة في القانون الجديد مدركة لمسؤولياتها قبل صياغة القانون؟ هل تشاورتم مع هذه السلطات المقترحة للتأكد من أن لديها القدرة على تنفيذ واجباتها؟





## ٦ التشاور مع الخبراء لفهم الموضوع والمساعدة في جمع المعلومات ذات الصلة بالموضوع

بالإضافة إلى التشاور مع السلطات التي ستشارك في تنفيذ التشريع، قد يرغب المُشرِّع أيضًا في التشاور مع خبراء آخرين لديهم معرفة بالموضوع قد يشمل هؤلاء خبراء أكاديميين، محامين، أو منظمات مجتمع مدني. فعند القيام بذلك، قد يوفر المُشرِّع وقته من خلال التعرف على المجالات والقضايا التي لم يتم تناولها بعد في أي تشريع قائم حول هذا الموضوع وأي مبادرات جارية أو سابقة حول هذا الموضوع. قد يطرح المُشرِّع أيضًا أسئلة الخبراء حول القضايا الرئيسية في المجال الذي سيُغطيه التشريع.

## ٧ التشاور مع المجموعة المنظمة بالتشريع وأصحاب الشأن الآخرين

كخطوة أخيرة قبل الصياغة، من الجيد دائمًا التشاور مع ممثلي المجموعة التي سينظمها التشريع أو التي ستأثر بموجب التشريع على سبيل المثال، عند سن قانون لتنظيم صناعة الأدوية، قد يكون من المفيد التشاور مع ممثلي الصناعة. وبالمثل، قبل إعداد قانون يهدف إلى تقديم الدعم للمشردين، قد يكون من المفيد التشاور مع المنظمات التي تعمل مع هذه المجموعة وتدافع عنها. تتمثل إحدى فوائد هذه المشاورات في أنها قد تجعل المُشرِّع على دراية بالمسائل الإضافية التي لم يتم النظر فيها بعد.

### مثال

قد ينوي أحد المُشرِّعين سن قانون يمنح إعانات للمزارعين لمحاصيلهم من القمح من أجل زيادة صادرات القمح الوطنية. ومع ذلك، بعد التحدث مع ممثلين عن الوسط الزراعي، قيل للمُشرِّع إن القضية الأكثر إلحاحًا ليست نقص الإعانات لمحاصيل القمح، ولكن بالأحرى أن المعدات المستخدمة لزراعة القمح أصبحت باهظة الثمن. ونتيجة لذلك، قد يرغب المُشرِّع في إعادة صياغة تشريع لدعم شراء الجرارات والمعدات الزراعية الأخرى.

فعلى الرغم من أن كل من هذه المشاورات يمكن أن تستغرق وقتًا طويلاً، إلا أنها ستوفر في النهاية وقت للمُشرِّع على المدى الطويل من خلال مساعدة المُشرِّع في الإطار التشريعي الحالي، وإحاطة المُشرِّع بالقضايا الملحة داخل المجموعة التي ينظمها التشريع وتنوير المُشرِّع حول الموضوعات التي قد تحتاج إلى معالجة (أو تم تناولها بالفعل في تشريعات أخرى).

### تساؤل

ما هي المجموعة المنظمة بالتشريع؟  
هل أجريت مشاورات مفيدة مع أولئك  
الذين سيتأثرون بالقانون؟





## هـ الهيكل المقترح للتشريع

كما قيل من قبل فيما يتعلق بالصياغة التشريعية، إن "مرحلة الكتابة هي المرحلة الأخيرة من الصياغة، وهي في بعض الأحيان أسهل مراحلها"<sup>11</sup>

إذا كان المُشرِّع قد وضع خطة تشريعية بشكل صحيح وكان لديه فكرة جيدة عن كل من القضية المجتمعية التي ينبغي معالجتها وكذلك الحلول الممكنة للمشكلة المحددة، عندئذٍ يمكن أن تبدأ الصياغة.

تُحدِّد الفقرات التالية الهيكل النموذجي للقانون أو اللوائح ويمكن الرجوع إليها كقائمة تحققية عند الصياغة.

### ١ عنوان قصير

ينبغي أن يكون عنوان النص التشريعي نتيجة تفكير متأنٍ و أن يعكس محتوى الصك بطريقة واضحة. ويفضل استخدام الكلمات والعبارات التي تعتبر مفاهيم قانونية ثابتة. عند وضع عنوان للتشريع، ينبغي للمرء أن يسعى جاهداً لاستخلاص الهدف أو المحتوى الأساسي للنص التشريعي في عنوان واضح يسمح للمجموعة المنظمة في التشريع فهم ما هو وارد في التشريع بسهولة.

### ٢ التعاريف

ينبغي بذل جهد كبير في وضع التعريفات لأي قانون أو لائحة حيث إن تفسير التشريع سيكون مقيداً بكيفية تعريف الكلمات أو العبارات الرئيسية في حالة وجود غموض في تعريف المصطلح، يمكن للقضاء أن يتدخل لحل هكذا غموض.

## معلومة

التأكد من كتابة كل كلمة في القانون على النحو المقصود. فبعد إقرار القانون، لن تتمكنوا من القول أنه، تمت كتابة إحدى الكلمات، لكن المقصود بها كان كلمة أخرى .

ينبغي على المسؤول عن الصياغة التشريعية تعريف المصطلحات التي من الواجب تعريفها فقط. بمعنى آخر، تعريف الكلمات التي لها معنى خاص فقط، أو الكلمات التي لن يتمكن القارئ العادي من فهمها بدون شرح إضافي. سيتم استخدام التعريفات للحد من نطاق التفسير من قبل القاضي، لذلك ينبغي توخي الحذر لضمان استخدام التعريفات بشكل استراتيجي لنقل معنى المصطلحات بشكل فعال .

عند اختيار المصطلحات المراد تعريفها، فإن التوافق مهم. اختر مصطلحاً واحداً فقط للإشارة إلى شيء ما وتأكد من استخدام هذا المصطلح باستمرار في جميع أنحاء التشريع. لا تُعرّفونه على أنه يعني شيئاً مُعيّناً ثم تستخدمونه بطريقة مختلفة تماماً في مكان آخر من القانون. علاوة على ذلك، إذا ما تم تعريف مصطلح ما بالفعل في جزء من تشريع آخر، فمن الحكمة الاحتفاظ بنفس التعريف في التشريع اللاحق، ما لم يكن هناك سبب قوي لتغيير هذا التعريف.

<sup>11</sup> Reed Dickerson, "How to Write a Law: Address delivered to the Legislation Institute, held at Notre Dame University, March 30, 1955", published in Indiana University - Maurer School of Law Digital Repository, p.15.



إذا تم استخدام المصطلح مرة واحدة فقط، فيمكن وضعه في بداية المادة التي تم استخدامه فيها (مثل القول "في هذه المادة، س تعني...") وإذا تم استخدام مصطلح ما عدة مرات في جميع أنحاء القانون، فيجب وضعه في بداية القانون. ويجب أن يعلم القارئ دائماً تعريف المصطلح قبل مواجهة ذلك المصطلح في القانون .

## أنواع التعاريف

- التعريفات التي تحد من نطاق كلمة أو عبارة (على سبيل المثال، إن س (تعني ص))
- التعريفات التي توسّع نطاق كلمة أو عبارة (على سبيل المثال، إن س تتضمن (ص) وقد تتضمن مصطلحات أخرى مشابهة لـ ص)
- الاستثناءات (على سبيل المثال، إن س يتضمن ص ولكنه يستثني ع)

لا يتم تعريف المصطلحات بطريقة تحيد عن الاستخدام الشائع أو تتعارض معه. يتم دائماً استخدام المصطلحات بمعناها الطبيعي لتجنب الالتباس عند الرجوع إلى القانون لاحقاً. على سبيل المثال، لا نقول "في هذا القانون، العسكريين تعني أيضاً قوات الشرطة والشركات الأمنية الخاصة" لأن الاستخدام الشائع لمصطلح "العسكريين" لا يشمل بشكل عام الشرطة أو الشركات الأمنية الخاصة وبدلاً من ذلك، من الأفضل أن نقول: "في هذا القانون، تُعامل قوات الشرطة كما لو كانت قوات عسكرية".

الحرص على عدم تضمين القواعد الموضوعية داخل التعريفات. على سبيل المثال، لا نقول "في هذا القانون، يتم تعريف ساعات العمل على أنها بين ٨ صباحاً و٥ مساءً، ولا يجوز فتح المكاتب الحكومية خارج ساعات العمل".

بدلاً من ذلك، يمكن إعادة صياغة الحكم أعلاه ليكون:

المادة س (أ): في هذا القانون إن "ساعات العمل" تعني الفترة التي تبدأ في الساعة الثامنة صباحاً وتنتهي في الخامسة مساءً في الأيام التي لا تكون عطلة أو عطلات نهاية الأسبوع .

المادة س (ب): تظل المكاتب الحكومية مفتوحة لعامة الشعب خلال ساعات العمل فقط .

## تساؤل

هل توجد مصطلحات في القانون يمكن تفسيرها بطرق متعددة؟ إذا كان الأمر كذلك، فكروا في تعريف المصطلحات بطريقة واضحة بحيث لا يمكن تفسيرها إلا بالطريقة التي تريدونها ؟



## ٣ بيان الغرض / نطاق تطبيق القانون (المجموعة المنظمة بالتشريع)

إن الغرض هو عبارة عن جملة قصيرة تحدد الهدف المنشود من التشريع وينبغي أن يُجيب على سؤال "ما الذي يحاول هذا القانون تحقيقه؟". سيوجّه الغرض من التشريع كل تفسير يخص التشريع ويعطي أسباباً لتقديم التشريع. عندما يكون هناك غموض في صياغة أو تفسير مادة معينة والتي لا يمكن حله بقاعدة "المعنى الظاهر" المذكورة أعلاه، فإن القاضي سيفسر المادة بطريقة تتماشى مع الغرض العام للتشريع .  
(أنظر الفقرة ج. ٤.١).

يمكن أن يكون الغرض جملة قصيرة للهدف المرغوب بتحقيقه من خلال القانون ويمكن كتابته بشكل عام أو بشكل دقيق. على سبيل المثال، قد يبدو الغرض بشكل عام كما يلي :

المادة ١: الغرض من هذا القانون هو تحسين الصحة العامة من خلال ضمان توعية الشعب بشكل أفضل بموضوع الأمراض المعدية .  
بينما قد تبدو النسخة الدقيقة من نفس الغرض كما يلي :

المادة ١: الغرض من هذا القانون هو تحسين الصحة العامة من خلال ضمان حصول العامة على المعلومات المتعلقة بالأمراض المعدية عبر حملات التوعية العامة، المناهج الدراسية المعززة والمشاركة العامة في هذا الموضوع من أجل خفض نسبة الأمراض المعدية في العراق بمقدار ٥٠% بحلول عام ٢٠٤٠ .  
عبر تحديد غرض أو هدف واضح، يمكن للمشرّع تهيئة حالة يوجد فيها مؤشرات واضحة للنجاح. فمن خلال تحديد غرض واضح، سيتمكن القضاة أيضاً من تفسير الأحكام بسهولة أكبر لضمان تحقيقها للغرض المنشود.

ينبغي أن يكون الغرض من التشريع مصحوباً أيضاً بعبارة حول نطاق التشريع، بما في ذلك إشارة واضحة إلى من أو ما الذي يتم تنظيمه بالتشريع. على سبيل المثال، في قانون حماية الطفل، يمكن تحديد نطاق التشريع بالطريقة التالية .

المادة ١(أ): يسري هذا القانون على جميع الأطفال .

المادة ١ (ب): يعرف "الطفل" في هذا القانون بأنه :

① أي فرد دون سن الثامنة عشرة مقيم في العراق .

② أي شخص دون سن الثامنة عشرة يحمل الجنسية العراقية .

ينبغي أن يعرف أولئك الذين ينظمهم تشريع ما إذا كانوا جزءاً من المجموعة المنظمة بالتشريع. ينبغي أن يكون النطاق واضحاً فيما يتعلق بمن أو ما الذي ينظمه التشريع ويجب أن يذكر أيضاً ما إذا كانت هناك أي استثناءات لهذا النطاق .



## ٤ قواعد مهمة و مواد ثانوية

بعد المواد التمهيديّة، سيُحدد التشريع بعد ذلك القواعد الرئيسيّة التي سيتم تطبيقها في تنفيذ التشريع. ستحتوي هذه القواعد على الحقوق والالتزامات التي ستسعى جاهدة لتغيير سلوك المجموعة المنظمة بالتشريع .  
ونظراً لأن القواعد المهمة ستُحدّد الجوانب الرئيسيّة للتشريعات التي ستساهم في تحقيق الأهداف، فقد تكون هناك أيضاً مواداً لتعديل أو تضييق نطاق القواعد المهمة.  
قد تكون هذه التعديلات في شكل استثناءات، توضيحات، أو تفاصيل تُسهّل تنفيذ القواعد الهامة .  
في الممارسات العملية، ليس هناك حاجة لأن يكون هناك تمييز في التشريع بين القواعد الهامة والمواد الثانوية. على المُشرّع أن يأخذ بعين الاعتبار المواد الثانوية فقط عند تقييم ما إذا كانت القواعد المهمة تحتوي على تفاصيل كافية أو ما إذا كانت بحاجة إلى تعديل، إما من خلال المواد الثانوية أو من خلال المواد الأخرى الواردة في التشريعات الثانوية (أي اللوائح).



ينبغي للمُشرّع ضمان أن يكون هناك، لكل فكرة رئيسية مُقترحة في التشريع، بعض الإشارات في القانون (أو في بعض القوانين أو اللوائح الأخرى) عن كيفية تنفيذ هذه الفكرة. على سبيل المثال، إذا نصّ القانون على تشكيل لجنة تتمتع بصلاحيّة تحديد ما إذا كانت شركة ما مؤهلة للحصول على تمويل حكومي، ينبغي أن يوفر القانون أيضاً تفاصيل حول كيفية إدارة اللجنة والعوامل التي ينبغي أن تأخذها اللجنة في الاعتبار عند التوصل إلى قرار .

المادة ٥ (أ): تقوم لجنة التمويل الحكومي بمراجعة جميع الحالات وتحديد أهلية كل من يقدم معاملة للحصول على تمويل .  
المادة ٥ (ب): عند النظر في القضايا والتوصل إلى قرار، ستأخذ اللجنة بعين الاعتبار العوامل التالية على الأقل :

- ① الوضع المالي لمقدم الطلب، بناءً على السنوات الثلاث الماضية للبيانات المالية المدققة .
- ② عدد العاملين بدوام كامل وبدوام جزئي .
- ③ المصاريف المتوقعة لمقدم الطلب للسنوات الخمس القادمة .
- ④ وصف لأنشطة الأعمال الحالية والمتوقعة .
- ⑤ وصف لكيفية استخدام التمويل الحكومي .



## ٥ تعيين السلطة والتطبيق

غالبًا ما تتضمن التشريعات بعض التفاصيل حول السلطة المكلفة بتنفيذ وظائف التشريع. كما هو مذكور في القسم (د. ٥) أعلاه، يجب دائماً استشارة هذه السلطة قبل تكليفهم بتنفيذ التشريع لضمان عدم إثقالمهم بأية مسؤوليات جديدة. يجوز منح السلطة في التشريع إلى كيان قائم، على سبيل المثال من خلال النص على أن "وزارة البيئة ستكون هي السلطة المنفذة لهذا القانون".

وبدلاً من ذلك، قد يُنشئ القانون سلطة جديدة لغرض وحيد و هو تنفيذ التشريع. على سبيل المثال، إن قانون الناجيات الايزيديات قام بإنشاء مديرية عامة تابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية لتنفيذ أهداف القانون.

إذا كان هناك أكثر من سلطة واحدة تمت تسميتها في التشريع، فينبغي توخي الحذر لتحديد مسؤوليات كل سلطة وتقديم بعض التعليمات حول كيفية معالجة التداخلات المحتملة في المسؤوليات.

بعد تعيين الجهة المسؤولة عن تنفيذ القانون، ينبغي أن يوفر القانون أيضاً تفاصيل حول كيفية إنشاء هذه الجهة وإدارتها. وينبغي على المشرع مراعاة ما إذا كان ينبغي إدراج تفاصيل حول أي جهة مُنفذة في متن القانون، في الملحق أو في وثيقة لاحقة (مثل تشريع فرعي).



### معلومة

- عند إنشاء سلطة، مثل لجنة لتنفيذ القانون، ضعوا في اعتباركم تضمين التفاصيل التالية:
- تشكيل اللجنة، بما في ذلك إذا ما سيكون كل عضو ممثلاً لوزارة، منظمة غير حكومية، مجتمع مدني، سلطة قضائية، أو جهة آخر .
  - الحد الأدنى من المؤهلات لكل عضو.
  - تركيبة اللجنة من الرجال والنساء، بما في ذلك نسبة مئوية دنيا من النساء .
  - أدوار ومسؤوليات اللجنة، بما في ذلك القيود المفروضة على السلطات والموضوعات التي قد أو لا تنظر فيها اللجنة .
  - الحد الأدنى لعدد الاجتماعات في الأسبوع أو الشهر.
  - إجراءات التصويت والنصاب القانوني .
  - حقوق الطعن في أي قرار تتخذه اللجنة .

يقدم الجدول رقم ٣ قائمة تحققية بالنقاط التي يجب مراعاتها عند إنشاء أو تعيين سلطة تنفيذية بموجب أي قانون .



## ١ العقوبات والاجراءات الاخرى الرامية لتحقيق الاثر الواقعي للقانون

غالبًا ما يمنح التشريع حقوقًا أو يمنح واجبات للمجموعة التي ينظمها التشريع. وعندما ينتهك أحد أعضاء هذه المجموعة إحدى واجباته، فقد يفرض التشريع عقوبات. ووفقًا لذلك، قد يرغب المُشرِّعون في النظر فيما إذا كانت تشريعاتهم تحتاج إلى مواد تُحدِّد ما سيحدث إذا ما خالف شخص ما التزاماته.

على سبيل المثال، إذا كان القانون مصممًا لتحديد متطلبات الأهلية وشروط التعويض لضحايا الإرهاب، فقد لا يحتاج إلى مواد تنفيذ. ومع ذلك، فإن القانون الذي يحظر إلقاء القمامة في الأماكن العامة يتطلب موادًا تنفيذية لمعالجة ما يحدث عندما ينتهك شخص ما في العراق هذا القانون .

عند إضافة مواد خاصة بالعقوبات والتنفيذ، ينبغي على المُشرِّع أن يأخذ في الاعتبار عدة نقاط:

- هل يحدد التشريع من سيكون مسؤولاً عن إنفاذ المواد؟
- هل سلطة الإنفاذ لديها القدرة والموارد للقيام بواجباتها؟
- هل العقوبات عادلة (منصفة)؟
- هل ستعمل العقوبات كرادع أم مجرد مثبط؟
- هل ستكون العقوبات فعالة في تحقيق أهداف التشريع؟

عند اتخاذ قرار بشأن نوعية العقوبات، ينبغي على المشرعين دائمًا محاولة إيجاد توازن بين الإنصاف والفعالية. وعلى الرغم من أن غرامة قدرها ١٠ ملايين دينار عراقي والسجن لمدة ٥ سنوات ستكون بمثابة رادع فعال لمخالفة وقوف السيارات، إلا أنها لن تكون عادلة للجاني وقد تعتبرها المحاكم غير متناسبة. قد يتردد القضاة بشدة في إصدار عقوبات إذا كانت غير متناسبة، حتى لو كان القانون يسمح بهذه العقوبات. ولهذا السبب، يجب أن يضمن المُشرِّع دائمًا تناسب العقوبات مع خطورة الجريمة. على العكس من ذلك، إذا حققت شركة كبيرة أرباحًا بمليارات الدولارات من خلال الفساد، فسيكون من العدل بالتأكيد أن تصدر بحق الشركة غرامة تعادل ٥% من الأرباح غير المشروعة، ولكن هذا لن يكون بمثابة رادع فعال بالنسبة للفساد في المستقبل، لذا فمن غير المحتمل أن مثل هذه العقوبة ستؤدي في الواقع إلى إطاعة القانون.

### تساؤل

هل يحتاج القانون إلى عقوبات لضمان تنفيذه بشكل صحيح؟ إذا كان الأمر كذلك، فهل العقوبات التي أدرجتموها مُنصفة وفعالة؟

قد تتضمن التشريعات، مثل قانون العقوبات والتشريعات الجنائية الأخرى، بنودًا بالظروف المشددة أو الظروف المخففة التي قد يأخذها القاضي في الاعتبار عند إصدار العقوبات. هذه هي العوامل التي يمكن للقاضي أن يأخذها في الاعتبار عند إصدار الحكم تستخدم لتشديد الحكم أو تخفيفه بناءً على أفعال معينة من قبل الجاني. كما يمكن استخدامها أيضًا في تشريعات حماية البيئة أو إنفاذ تشريعات أخرى مماثلة .

على سبيل المثال، السرقة باستخدام سلاح ناري يعتبر ظرف مشدد والعكس يعتبر ظرف مخفف أي عند قيام الجاني بالإبلاغ عن الجريمة قبل القيام بها .

### العوامل المخففة الشائعة:

- أول جريمة أو عدم وجود سجل جنائي سابق .
- سن الجاني .
- إذا كان المتهم قد لعب دورًا بسيطًا في الجريمة .
- اسباب الاباحة وقت ارتكاب الجريمة .
- إظهار الندم الحقيقي، مثل الإبلاغ الذاتي عن الجريمة .

### العوامل المشددة الشائعة:

- إذا كانت الجريمة قد تسببت في ضرر .
- وجود سوابق في جرائم مماثلة .
- إذا كان المتهم لديه الدافع لزيادة الأرباح أو خفض التكاليف على حساب السلامة .
- إذا كان الفعل قد ارتكب عمداً أو بتهور .
- إذا كان قد تم توجيه تحذير مسبق تجاهه المتهم .



## ٧ تدابير الإنفاذ البديلة

الأهم من ذلك، ينبغي على المشرع دائماً التفكير فيما إذا كانت هناك أي بدائل مناسبة للغرامات المالية أو السجن عند وضع أحكام الإنفاذ. فعلى الرغم من وجود أوقات قد تكون فيها الغرامات أو السجن عقوبات مناسبة، إلا أنه ينبغي استخدام السجن فقط مع أسوأ الجناة في المجتمع و كحل أخير. إن تضمين مجموعة من خيارات العقوبة في التشريع يعطي سلطة تقديرية للسلطة القضائية أو السلطة التنفيذية ما إذا كانت قضية معينة يمكن ألا ترقى إلى مستوى السجن، مما يسمح للسلطة باتخاذ قرار بشأن عقوبات بديلة يمكن أن يكون لها تأثير رادع بنفس القدر ومع ذلك، ينبغي الحرص على عدم السماح بمنح سلطة تقديرية كاملة لأن القانون الذي يسمح بسلطة تقديرية كبيرة سيؤدي بسهولة أكبر إلى الفساد. [انظر البند ز-٩].

على سبيل المثال، يمكن للمُشرِّع أن يضع قانون لتقليل الواردات من مختلف المواد الكيميائية المحظورة. وبعد إقرار القانون، لاحظ المُشرِّع أنه لا تزال هناك محاولات كثيرة لاستيراد هذه المواد الكيميائية، على الرغم من استمرار فرض الغرامات. وعند التحقيق، قد يتضح أن المستوردين لم يتم إخطارهم بالتغييرات التشريعية واستمروا في الاستيراد كما فعلوا قبل وضع التشريع. وفي هذه الحالة، لن تكون القضية متعلقة بالإصرار المتعمد، بل تتعلق بسوء الفهم. وبناءً على ذلك، قد يكون من المفيد تضمين خيار للقاضي أن يأمر الجاني بأخذ دورة تثقيفية حول هذا الموضوع لضمان توعية الجاني تماماً بالتزاماته في المستقبل. قد تكون تدابير الإنفاذ البديلة هذه أيضاً خياراً بالنسبة لمن يقومون بالإبلاغ الذاتي عن الجرائم. على سبيل المثال، يمكن أن تتضمن التشريعات البيئية مثل هذه التدابير كعقوبة لشخص ما يقوم بإبلاغ الحكومة ذاتياً عن تسرب كيميائي، في حين أن أولئك الذين تسببوا بإنسكاب كيميائي اكتشفه الضابط أثناء التفتيش أو الذين يحاولون إخفاء الانسكاب قد يزجون بالسجن أو يخضعوا لغرامة مالية. وهذا يحفز الإبلاغ عن الجريمة ذاتياً ويضمن تنفيذاً أكثر فعالية لأنواع معينة من القوانين.

إن بدائل الغرامات والسجن قد تشمل، على سبيل المثال:

- تثقيف علاجي، مثل إجبار الجاني حضور دورة تُعلِّم كيفية إطاعة القانون.
- إخطار تحذيري (تُعطى عادةً عند المخالفة الأولى)، والتي لا تحتوي على عقوبة، ولكنها قد تنص على فرض عقوبة على المخالفة التالية.
- إخطار أو نشر علني (على سبيل المثال، نشر إخطار بالجريمة في وسائل الإعلام)، مما قد يؤدي إلى خجل الجاني.
- أوامر إصلاحية (على سبيل المثال، يتم أمر الجاني بإصلاح الضرر الذي تسبب فيه. قد يكون هذا مفيداً بشكل خاص في الجرائم البيئية حيث تسبب الجاني في إلحاق الضرر بالبيئة وتم أمره بإصلاح الضرر (أو إعادة شيء ما إلى حالته الأصلية).
- تعليق أو إلغاء الترخيص أو التصريح.

من خلال استخدام تدابير الإنفاذ البديلة هذه، يقر المُشرِّع بأنه لا يلزم معاقبة جميع انتهاكات القانون بالسجن، وأن العديد من الجرائم هي مجرد أفعال سوء فهم. يمكن أن يساعد استخدام هذه التدابير البديلة في نهاية المطاف في تعزيز العلاقات بين الحكومات وبين المجموعة المنظمة بالتشريع، وتقليل العبء على نظام السجن، وتوفير الأموال الحكومية وموارد المحاكم، وضمان تطبيق القوانين بسهولة أكبر من خلال تشجيع الإبلاغ الذاتي.



## ٨ المواد الخاصة باتخاذ القرارات (بما في ذلك حقوق الطعن)

في بعض الحالات، قد يقوم التشريع بإنشاء سلطة اتخاذ قرار تتمتع بصلاحيات بموجب القانون لاتخاذ القرارات المتعلقة بموضوع ذلك القانون. عادة ما تُحدّد هذه التشريعات تكوين السلطة، الخبرة المطلوبة لأي عضو، والمواد المتعلقة بإجراءات السلطة. وقد تكون هناك أيضًا مواد تُشير إلى أن أي تفاصيل تتعلق بالسلطة سيتم ورودها في تشريعات فرعية (مثل الانظمة والتعليمات). ينبغي ألا يمنح التشريع مطلقًا سلطة مطلقة لأي كيان مكلف بالتطبيق والتنفيذ. إذا كان التشريع ينص على بعض العقوبات لمخالفة مواده أو يعطي سلطة لبعض هيئات اتخاذ القرار لاتخاذ القرارات، فمن الجيد أيضًا السماح للمجموعة المنظمة بالتشريع بفرصة الطعن في القرارات التي قد تكون غير ملائمة لهم. في حالة العقوبات، قد يظهر ذلك على النحو التالي:

المادة ١ (أ): يقوم السائق بإيقاف سيارته في الأماكن المخصصة لوقوف السيارات فقط بين الساعة ٨ صباحًا و٥ مساءً .

المادة ١ (ب): يقوم حارس الموقف بتحرير تذكرة مخالفة لأي سائق أوقف سيارته في المكان المخصص لوقوف السيارات خارج الأوقات المنصوص عليها في المادة ١ (أ) .

المادة ١ (ج): يجوز للسائق الطعن في تذكرة المخالفة من خلال الممثل شخصيًا أمام محكمة البلدية خلال ٣٠ يومًا من إصدار تذكرة المخالفة .

تسمح المادة ١ (ج) أعلاه للسائق بالطعن في قرار إصدار تذكرة المخالفة. تزيد هذه مواد من المساءلة والشفافية داخل القانون وتُحسّن الثقة العامة في أي سلطة اتخاذ قرار وتضمن عدم قدرة أي سلطة على التصرف من دون رقابة، مما يقلل من احتمالية الفساد .

انظر الجدول رقم ٣ في الملاحق لمعرفة العوامل التي يمكن أخذها في الاعتبار عند إنشاء الجهة تنفيذية بموجب القانون .

## ٩ مواد انتقالية

تستخدم لتوفيق الأوضاع القائمة في القانون والتشريع السابق مع الأوضاع التي يعرضها التشريع الجديد عند دخوله حيز النفاذ وتهدف إلى أحداث تغيير بسيط لتفادي سلبيات التغيير المفاجئ على الأفراد .

أحد المواقف الشائعة التي يتم فيها استخدام المواد الانتقالية يتعلق بمنح التجار موعداً نهائيًا لتكييف دفاترهم وسجلاتهم وفقًا للالتزامات إعداد التقارير القانونية. على سبيل المثال :

مادة: على التجار تكييف أوضاعهم القانونية خلال تسعين (٩٠) يومًا من نفاذ هذا القانون .

يُعترف بهذا المثال بأن التجار سيحتاجون إلى بعض الوقت للامتثال للمتطلبات الجديدة. وقد يؤدي طلب تغيير الوضع القانوني دون فترة إمهال إلى عدم امتثال العديد من التجار للقانون فور دخول هذا القانون حيز التنفيذ وقد يؤدي إلى عبء إداري لا داعي له على مسؤولي الإنفاذ .



## ١٥ الدخول حيز التنفيذ

تحتوي جميع التشريعات على مادة تنص على متى ستدخل مواده حيز التنفيذ. غالباً ما توضع هذه المادة في نهاية التشريع وعادة ما تنص على أن التشريع سيدخل حيز التنفيذ في يوم نشره في الجريدة الرسمية. ومع ذلك، قد تكون هناك أيضاً مواد فيها تأخير في الدخول حيز التنفيذ يمكن ملاحظة هذه النصوص في مادة "الدخول حيز التنفيذ" من التشريع. قد يتخذ التأخير في الدخول حيز التنفيذ أحد الشكلين الرئيسيين .

قد ينص النموذج الأول على أن بعض المواد تدخل حيز التنفيذ بعد فترة زمنية معينة :

١) ينفذ حكم المادة ٦ من هذا القانون بعد مضي (١٨٠) مائة وثمانين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية . يمكن استخدام المثال أعلاه عندما يرغب المُشرِّعون في منح المجموعة المنظمة بالتشريع الوقت للتكيف مع التزامات جديدة مُعيَّنة، أو عندما يقوم التشريع بإنشاء مؤسسات جديدة قد تحتاج إلى وقت لتعمل .

قد ينص النموذج الثاني على أن بعض الأحكام قد تدخل حيز التنفيذ عند استيفاء شروط معينة :

٢) تدخل المادة ٨ من هذا القانون حيز التنفيذ اعتباراً من تاريخ إنشاء لجنة الغابات في وزارة الزراعة والغابات. المثال الثاني أقل شيوعاً ونادراً ما يُستخدم في الصياغة التشريعية لأنه غالباً ما يؤدي إلى تشويش القارئ. في المادة أعلاه، ليس من الواضح كيف سيُعرف القارئ متى تم إنشاء لجنة الغابات، وبالتالي قد لا تُعرف المجموعة المنظمة بالتشريع متى تدخل التزاماتها حيز التنفيذ. ووفقاً لذلك، من الممارسات الجيدة أن تكون محدداً بشأن وقت دخول المواد حيز التنفيذ.

## ٩ الاعتبارات اللغوية عند صياغة التشريع

### ١ الدقة، البساطة، الوضوح

كما هو موضح في الفقرة (ج. ٤)، سيستخدم القضاة الطرق المعمول بها لتفسير التشريعات، والبدء دائماً بترجمة لغوية بسيطة ومع وضع هذا في الاعتبار، كقاعدة أساسية في صياغة التشريعات، ينبغي على المُشرِّع دائماً أن يسعى لضمان أن يكون التشريع دقيقاً، بسيطاً، وواضحاً قدر الإمكان مع ضمان نقل المعنى بشكل صحيح .

### معلومة

إذا كان هناك غموض في التشريع فقد يقوم القاضي بإضفاء معنى على التشريع لم يكن مقصوداً بالكامل من قبل المُشرِّع .

### مثال

يريد المُشرِّع أن يضع قانوناً لمنح إعانة مالية للمصارف. ويذكر المُشرِّع أن القانون يطبق على "جميع المصارف في العراق" إذ يرى أن ذلك واضح وبسيط. ومع ذلك، فإن هذا النهج ليس دقيقاً.

عند تطبيق القانون، يتقدم مصرف الدم ويقول إنه يجب إدراجه في القانون. يوافق القاضي على أن مصرف الدم هو من الناحية الفنية نوعاً ما من المصارف ويقوم بتضمين مصرف الدم ضمن القانون، ويتجاوز كثيراً ما كان يقصده المُشرِّع لتجنب ذلك، كان ينبغي على المُشرِّع أن يكون أكثر دقة من خلال تعريف مصطلح "المصرف" بطريقة واضحة أو اختيار مصطلح أكثر دقة، مثل "مؤسسة مالية خاضعة للتشريع" ثم تحديد هذا المصطلح في فقرة مُبكرة حتى تعرف المحاكم بالضبط ما كان مقصوداً

ينبغي أن يأخذ المُشرِّع بعض الوقت للنظر فيما يجب نقله إلى القارئ وما يمكن حذفه. إذا كان من الممكن إزالة كلمات دون التأثير على الدقة، فيجب حذفها. كما هو مبين في الفقرة (ج. ١). حيث سيستخدم القاضي كل كلمة في القانون لتفسير معنى التشريع وإذا ما تم استخدام كلمات غير ضرورية للتعبير عن المفهوم، فسيستمر القاضي بإعطاء المعنى إلى كل كلمة للوصول إلى التفسير الشامل .



## سهولة الفهم / القدرة على الفهم / إمكانية الفهم

من أجل ضمان اتباع القانون، يجب أن يكون واضحًا بالنسبة لجميع أولئك الذين ينظمهم القانون. قد يميل المُشرِّع إلى استخدام "لغة قانونية معقدة" أو مصطلحات متخصصة غير موجودة في اللغة العامّة، غير أن القيام بذلك سيُعقِّد فهم وتفسير القانون .

ضعوا في اعتباركم أن العامة ينبغي أن يكونوا دائماً من الأشخاص العاديين الذين يتعاملون مع موضوع التشريع، وليسوا محامين أو من سلك القضاء (ما لم يكن القانون موجهاً لتنظيم المحامين أو سلك القضاء). على سبيل المثال، قد يستخدم القانون الذي ينظم متطلبات الترخيص لميكانيكي السيارات مصطلحات لا يسهل فهمها من قِبَل الأشخاص العاديين في الشارع، ولكن ينبغي أن تكون مفهومة بسهولة من قبل ميكانيكي السيارات العادي .



من هم الذين ينظمهم القانون؟

هل يمكن للأشخاص الذين ينظمهم قانونكم أن يفهموا الصيغة في قانونكم؟

إذا تم استخدام مصطلحات متخصصة، فهل هذه المصطلحات مألوفة للمجموعة المنظمة بالتشريع؟

لسوء الحظ، ستكون هناك أوقات يتعين فيها على المُشرِّع الاختيار بين جعل التشريع سهل الفهم وجعله دقيقاً. وفي هذه الحالة، ينبغي على المشرع دائماً اختيار الدقة القانونية على قابلية الفهم. فإذا لم تستطع المجموعة المنظمة بالتشريع فهم التزاماتها بسهولة، فيمكن للقاضي دائماً أن يعمل كوسيط بين المجموعة الخاضعة للتشريع من جهة والقانون من جهة أخرى، ويقوم بالتوضيح باستخدام طرق تفسيرية أو نصوص مصاحبة، مثل الأسباب الموجبة. ومع ذلك، فإن تفسير القاضي سيكون مقيداً بكلمات التشريع، لذا فإن الصيغة الدقيقة ستؤدي إلى تفسير أضيق وأكثر دقة من الصيغة الغير واضحة .

على صانع القرار الامام بجميع الحالات التي يسري عليها النص وهنا يمكن ذكر مثال على عدم وضوح النص بشكل يستطيع تفسيره الجميع .

إذا لم توافق هيئة التقاعد الوطنية على منح (رئيس مجلس الدولة ونوابه) الراتب التقاعدي لوظيفة (مستشار) لانه عنوان كل منهم يختلف عن عنوان (المستشار) رغم انهم عينوا بوظيفة (مستشار) ثم تمت ترقية احدهم الى (رئيس المجلس) و الاخر الى (نائب رئيس المجلس) وبسبب عدم وضوح النص واقتضاه على منح (المستشار) و (المستشار المساعد) دون غيرهم من عناوية وظيفية اخرى راتيا تقاعديا، تم حرمان رئيس مجلس الدولة ونائب رئيس المجلس من الراتب التقاعدي الى حين عرض المووع على مجلس الدولة للتفسير فمن الاوفق ان يكون النص في منح الحقوق او منعها واضحا و دقيقا بحيث لا يستطيع المطبق ايجاد الذرائع بعدم التطبيق .



## ٢ كل كلمة لها معنى

تنص النظرية التشريعية على أن كل كلمة لها معنى وقد تم اختيارها بعناية لغرض مُحدّد من قبل المُشرّع. إذا كانت هناك كلمات لا تُغيّر معنى الجملة أو المادة، فينبغي على المُشرّع إزالتها لأن إبقائها لن يؤدي إلا إلى الحاجة إلى تفسير إضافي. احرص على تضمين الصيغة الضرورية فقط في التشريع.

إذا تم استخدام عبارة في جزء واحد من القانون بطريقة معينة وتم استخدامها لاحقاً في ذلك القانون بطريقة و صيغة مختلفة قليلاً، يكون للقاضي الحرية في تفسير كل عبارة بشكل مختلف. على سبيل المثال، إذا نصت أحد المواد على أنه يجب القيام بشيء ما "بأسرع ما يمكن" وذكرت مادة أخرى "بأسرع ما يمكن تصوره"، فسيستنتج القاضي على الأرجح بأنه ينبغي تفسير هاتين العبارتين بشكل مختلف، حيث من المفهوم أن المُشرّع يجب أن يكون قد أضاف كلمة "تصوره" لسبب ما.

ومع ذلك، إذا كان المشرع يعني أن كلا المادتين يعينان نفس الشيء، فيجب إزالة كلمة "تصوره" من الحكم الأخير.

### مهم

لا يهم إذا ما قصد المُشرّع معنى مختلفاً عما هو مكتوب في القانون. فسوف يُفسّر القاضي الصيغة كما هي مكتوبة في القانون ولن يسأل المُشرّع عما قصده عندما يُفسّر القانون





## ٤ نفس الكلمة لها نفس المعنى

كما ذكر أعلاه، فإن من أهم القواعد في التفسير، إن لم يكن أهمها، هي أن كل كلمة قد تم اختيارها بعناية من قبل المُشرِّع وأن التشريع قد تمت صياغته كما قصده المُشرِّع بالضبط. يمكن تطبيق هذه القاعدة داخلياً (في جميع أنحاء الصك التشريعي) وخارجياً (إذا ما تم تعريف كلمة ما في قانون آخر، فيجب أن يكون لها نفس التعريف في هذا القانون). عندما يُفسَّر القاضي القانون، يبدأ بافتراض أن كل شيء مكتوب في القانون قد تمت كتابته تماماً كما قصد المُشرِّع.

جعل الكلمة أو العبارة الواردة في التشريع لها معنى واحد يسري على جميع نصوص القانون. وفقاً للقاعدة الأساسية للتفسير التشريعي، فإن كل كلمة في التشريع قد تم اختيارها بعناية، وينبغي ألا يستخدم المُشرِّع كلمات مختلفة ليعني نفس الشيء. في العديد من أشكال الكتابة الأخرى، غالباً ما يُنظر إلى التكرار على أنه سلبي لأنه من الممكن أن يمل القارئ وقد يكون مؤشراً على نقص الإبداع. ومع ذلك، فإن العكس هو الصحيح في التشريع.

إذا استخدم المُشرِّع كلمة معينة في مادة ما ليشير إلى شيئاً ما، فعليه تكرار نفس الكلمة و ألا يستخدم كلمة مختلفة لوصف نفس المفهوم لاحقاً. وخلاف ذلك، سيميل القاضي أو المُفسِّر إلى نقل معنيين منفصلين لكلمتين منفصلتين.

إن النهج المنطقي المعتاد الذي سيتبعه القاضي عند تفسير التشريع هو "إذا كان المُشرِّع قد قصد نفس الشيء، لكان قد استخدم نفس الكلمة. ونظراً لأنه استخدم كلمة مختلفة فلا بد أنه يعني شيئاً مختلفاً".

على سبيل المثال، يمكن كتابة المادة على النحو التالي :

- المادة ١٠ (أ): يجب أن تسير المركبة الآلية في حدود السرعة المحددة أو أقل منها في جميع الأوقات .
- المادة ١٠ (ب): إذا تم ضبط إحدى السيارات تسير فوق الحد الأقصى للسرعة، يتم تغريم سائقها .

في هذا المثال، من المُرجَّح أن ينظر القاضي إلى هاتين المادتين ويُفسِّر الموضوع في المادة ١٠ (ب) على أنه مختلف عن ذلك الموجود في المادة ١٠ (أ)، وإلا لكان المُشرِّع قد كتب "سيارة" في كلا المادتين. يجوز للقاضي أن يُفسِّر المادة ١٠ (أ) على أنها تنطبق على جميع المركبات الآلية، ولكن تفسير المادة ١٠ (ب) بشكل أضيق ينطبق فقط على سيارات الركاب، وليس على الشاحنات الكبيرة. في هذا المثال، لا يهم أن المُشرِّع ربما قصد تطبيق المادتين على نفس الشيء. نظراً لاستخدامه صيغة مختلفة، فإن المُشرِّع يُشجِّع القاضي على تطبيق تفسيرات مختلفة للكلمات المختلفة.

وبالمثل، إذا كان أحد المواد يشير إلى "الغرض من القانون" ويشير آخر إلى "هدف القانون"، يجوز للقاضي أن يقرر أن هذه المواد تشير إلى مفهومين منفصلين .

عند الصياغة، ينبغي على المُشرِّع أن يُراجع بعناية جميع التشريعات وأن يُنسِّق الصيغة لضمان أنه عندما يتم وصف مفهوم ما باستخدام صيغة معينة في أحد أجزاء التشريع، فيجب استخدام تلك الصيغة باستمرار في أنحاء التشريع الأخرى يجب أن يضمن المُشرِّعون أيضاً أنه إذا تم تعريف مصطلح في قانون ما، يجب أن يكون هذا التعريف متناسقاً عند استخدامه في القوانين الأخرى .



ومن الضروري اهتمام المشرع بأختيار الكلمات والعبارات والجمل بعناية ودقة عند صياغته للمشروع، وعدم التوسع في ذكر كلمات او عبارات غير مستخدمة او صعبة الفهم ولها عدة معاني لدى القارئ ولهذا السبب نص قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ على اهم واجب للمجلس عند تدقيقه مشروعات القوانين .

فص في البند (ثالثا) من المادة (٥) من القانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ على :

(ثالثا: الاسهام في ضمان وحدة التشريع وتوحيد اسس الصياغة التشريعية وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية) .

ولهذا ينبغي على الجهات الحكومية بلزوم ارسال مشروعات القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء او مجلس النواب، الى مجلس الدولة لغرض تدقيقها من حيث الشكل والموضوع .

يجب على المشرعين أن يضعوا في اعتبارهم أن التكرار ليس عيباً أو نقصاً في التشريع بل هو في الواقع ضروري ومفضل في معظم الحالات. لأن التناسق في اللغة هو المفتاح عند وضع التشريعات .

## ٥ كلمة مختلفة، معنى مختلف

بناءً على القاعدة السابقة التي تنص على وجوب اختيار كل كلمة بعناية، لا تُضمّن كلمات متعددة لتعني نفس الشيء. إذا كان من الممكن قول فكرة بكلمات أقل، فيجب حذف الكلمات غير الضرورية. على سبيل المثال، ليست هناك حاجة لقول "كل وأي شخص" عندما يمكن للمرء أن يقول "كل شخص" بنفس التأثير. سيدرس القاضي كل كلمة في التشريع ويفسر الصيغة بحيث يكون لكل كلمة متفرّدة معناها الخاص. فإذا تم استخدام كلمتين منفصلتين، فسيُفسر القاضي ذلك ليعني أن المقصود هو معنيين منفصلين .

لا يجوز للمشرع ان يذكر ان القرار (باطل) ومن ثم يقول انه (لاغ) ولا يجوز ان تقول ان الموظف احيل الى التقاعد عند (اكماله) السن القانونية وفي موضع اخر تقول انه (بلغ) السن القانونية لان كلمة (بلغ) لا تعني اكمل، والمبدأ المتبع ينبغي ان يثبت المشرع قاعدة هامة هي ( احذف الكلمة غير الضرورية اذا لجأت الى تكرار العبارات) .

من الأمثلة الشائعة التي تُستخدم فيها العديد من الكلمات للدلالة على نفس الشيء :

- باطل ولاغ
- أي وكل
- تام وكامل
- النفاذ الكامل والنفاذ
- أكثر وفوق
- وحيد وحصري

### معلومة

عند الكتابة، ينبغي على المشرع دراسة كل كلمة بعناية لتحديد ما إذا كانت هناك أية كلمات غير ضرورية يمكن إزالتها. كلما زاد عدد الكلمات المستخدمة في القانون، زادت الفرص المتاحة أمام القاضي لوضع تفسير يختلف عن الغرض الذي يقصده المشرع .





## ٦ الصياغة القائمة على السلوك (تنظيم السلوكيات وليس الحقوق)

من أهم أهداف التشريعات هي تنظيم سلوك الناس وضبط حركتهم في المجتمع، وخاصة في مجال الحقوق التي يمارسها الناس، فبدلاً من أن يعبر مشروع القانون عن (حقوق) أجعله يعبر عن سلوكيات .

في الصياغة الحقوقية، في الحالة التي تتعارض فيها حقوق والتزامات شخصين مع بعضهما البعض، ينبغي على القاضي أن يبذل جهده لإيجاد حل مناسب لموازنة هذه الحقوق والتزامات. عند الصياغة من حيث السلوكيات والاستثناءات، يكون الأمر أكثر وضوحاً للقاضي أو صانع القرار بشأن أي السلوكيات يسمح بها القانون وأيها لا يسمح به القانون .  
على سبيل المثال، قد يبدو النهج القائم على الحقوق كما يلي :

المادة ١: للعامل الحق في الانضمام الى النقابة .

المادة ٢: لصاحب العمل الحق في فصل العامل لأي سبب من الأسباب .

في المثال أعلاه، قد ينظر القاضي إلى هذا على أنه توازن في الحقوق. قد يُفسّر أحد القضاة حقوق الموظف على أنها أكثر أهمية بينما قد يُفسّر آخر حقوق صاحب العمل على أنها أكثر أهمية. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى وجود تفسيرين منفصلين، ولكن متساويين في الصحة لنفس القانون .

ومع ذلك، يمكن معالجة ذلك على النحو التالي :

مادة - يلتزم صاحب العمل بعدم معاقبة العامل على الانضمام الى النقابة .

بهذا المعنى، من الواضح ما هو السلوك المسموح به وما هو السلوك المحظور. تم تنظيم سلوك صاحب العمل، وإرسال إشارة واضحة إلى القاضي بشأن السلوكيات المسموح بها وأيها محظور .

مثال اخر :

مادة - لكل من يحتاج الى علاج طارئ وينقل الى قسم الطوارئ بأي مستشفى أن يتلقى العلاج اللازم .

اعادة صياغة اعلاه لتعكس اللغة القائمة على السلوك, يمكن تغيير القانون الى التالي :

مادة- تقدم المستشفى علاجاً طارئاً لكل من ينقل الى قسم الطوارئ .

## ٧ عناوين مُختصرة/ مؤشرات للمواد القانونية

لنفس السبب الذي يجعل الشوارع بها علامات، يجب أن يكون للتشريعات عناوين فرعية للمواد للسماح للقارئ بمعرفة وجهته في التشريع .

قد يكون هذا الأمر بسيطاً مثل وجود كلمة أو كلمتين قبل كل مادة أو فصل، مثل "الإفاد والعقوبات"، "نطاق التطبيق"، و "الدخول في حيز التنفيذ" سيساعد هذا القارئ على فهم عن ماذا تتكلم كل مادة أو فصل والسماح للقارئ بفهم حقوقه ومسؤولياته بموجب التشريع بسهولة أكبر .



## ٨ لا ثغرات في التشريع

عند صياغة التشريعات، يمكن أن تؤدي الثغرات إلى عدم فهم إذا كان الفرد جزءًا من المجموعة المنظمة بالتشريع، مما ينتج عنه ارتباك من جانب المُفسّر.

بشكل عام، هناك ثلاثة أشكال من الثغرات :

- الثغرات الناتجة عن الغموض: عندما تكون صيغة التشريع غير واضحة، فقد يكون هناك غموض حول ما إذا كانت مادة معينة تنطبق على مجموعة سكانية معينة أو فرد معين. غالبًا ما يكون هذا نتيجة صياغة غير واضحة أو استخدام صيغة يمكن أن يكون لها تفسيرات متعددة.
- الثغرات الناتجة عن عدم الملاءمة: يمكن صياغة التشريع بطريقة تُحدّد المجموعة المنظمة بالتشريع، ولكن به بعض الثغرات التي تتجاهل التفاصيل الهامة حول كيفية إدراج المجموعة الخاضعة للتنظيم في التشريع. وبدلاً من ذلك، يتم إدراج بعض المعلومات المهمة المتعلقة بالحالة، ولكن المعلومات ليست كاملة.
- الفجوات الناتجة عن عدم التطرق: هذه الثغرات ناتجة عن حالات لا يتوقع فيها المُشرّع حالات معينة، مما يؤدي إلى استبعاد هذه الحالات من التشريع. لا يمكن التخفيف من هذه الفجوات إلا من خلال الدراسة والتفحص الدقيق، وكذلك من خلال صياغة التشريعات بطريقة يمكن تفسيرها من أجل تطبيقها على حالات جديدة مماثلة.

عند الصياغة، ينبغي على المُشرّع فحص التشريع بعناية لضمان عدم وجود ثغرات. في بعض الحالات، قد يكون من المناسب إدراج مواد تُعرف باسم "الاحكام العامة" التي يمكن أن تُحدّد ما يحدث لأعضاء المجموعة المنظمة بالتشريع الذين لم يتم إدراجهم صراحة في التشريع. في حالات أخرى، يمكن تخفيف الفجوات من خلال الصياغة الدقيقة. على سبيل المثال :

المادة ٢: يُمنح المشمولون بأحكام المادة (١) من هذا القانون راتبًا تقاعديًا وفق النسب الآتية :

- أ (٣٠%) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على ستة أشهر وتقل عن سنة.
- ب (٥٠%) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد عن سنة واحدة وتقل عن ثلاث سنوات.
- ج (٧٠%) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على ثلاث سنوات وتقل عن خمس سنوات.
- د (٨٠%) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على خمس سنوات

في المادة أعلاه، ليس من الواضح في كل بند فرعي كيف سيتم معاملة شخص ما إذا كانت لديه خدمة مقدارها سنة أو ثلاث أو خمس سنوات بالضبط. يمكن تخفيف هذه الفجوة بتغيير طفيف في الصياغة لتقول.

المادة ٢: يمنح المشمولون بأحكام المادة (١) من هذا القانون راتبًا تقاعديًا وفق النسب الآتية :

- أ (٣٠%) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة لمدة ستة أشهر أو أكثر وأقل من سنة.
- ب (٥٠%) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد عن سنة أو أكثر وأقل من ثلاث سنوات.
- ج (٧٠%) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة لمدة ثلاث سنوات أو أكثر وأقل من خمس سنوات.
- د (٨٠%) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة لمدة خمس سنوات أو أكثر



## ٩ الاستخدام الدقيق لكل من "و" و "أو"

بلغة تشريعية بسيطة، "و" لها مدلول الربط و "أو" لها مدلول الفصل. وبشكل عام، إن استخدام كل من هذين المصطلحين واضح :  
مادة: يُقدم الزوج والزوجة طلب خطي لتسجيل الزواج .  
في هذا المثال، من الواضح أنه يجب على الزوج والزوجة تقديم الطلب. إذا أراد أحد المُشرّعين إنشاء حكم يجب فيه على الزوج أو الزوجة فقط تقديم الطلب لتسجيل الزواج، فسيُكتب على النحو التالي :  
مادة: على الزوج أو الزوجة تقديم طلب خطي لتسجيل الزواج .  
ومع ذلك، فإن المثال أعلاه ليس واضحًا ما إذا كان يمكن للزوج والزوجة معًا تقديم الطلب. عوضًا عن ذلك، إذا كان المُشرّع يفضّل خلق حالة يمكن فيها للزوج أو الزوجة بمفردهما أو أن يقوم الزوج والزوجة بتقديم طلب مشترك، فينبغي توضيح ذلك أيضًا ويمكن صياغته على النحو التالي :

مادة: على الزوج أو الزوجة أو كليهما تقديم طلب خطي لتسجيل الزواج .  
إن العديد من الحالات التي يتم فيها استخدام "أو" واضحة أيضًا. على سبيل المثال :  
مادة: يجب عرض شهادة تسجيل السيارة على الزجاج الأمامي أو الزجاج الخلفي للسيارة .  
يوضح المثال أعلاه أنه يجوز للمرء اختيار عرض الشهادة إما في مقدمة السيارة أو خلفها، ولكن ليس كلاهما .  
عند استخدام "و" و "أو"، ينبغي على المُشرّع دائمًا التفكير فيما إذا كان هناك غموض في الصيغة. على سبيل المثال، النظر فيما يلي :

المادة ١: يجب على الأزواج والآباء تقديم دعم معقول لأطفالهم .

في هذا المثال، من غير الواضح ما إذا كانت هذه المادة تنص على أنه يجب على الأزواج توفير الدعم للأطفال وكذلك يجب على الآباء توفير الدعم للأطفال، أو أنه يجب على الآباء الذين هم أيضًا أزواج تقديم الدعم لأطفالهم. إذا كان الأول، فيجب على المُشرّع أن يذكر بوضوح في مادتين واضحتين متطلبات القانون، هنالك في الشريعة الإسلامية وقانون الاحوال الشخصية مثل جيد في موضوع النفقة. حيث قال قانون الاحوال الشخصية لعام ١٩٥٩ :

المادة ٥٨: نفقة كل انسان في ماله الا الزوجة فنفتها على زوجها  
المادة ١/٥٩: اذا لم يكن للولد مال فنفتته على ابيه ما لم يكن فقيرا عاجزا عن النفقة والكسب  
ومن الأمثلة على استخدام (أو) :

(يمنح وزير الشباب والرياضة المتفوق في السباق دراجة نارية أو مليون دينار عراقي)

هنا وجد الإختيار بين (الدراجة النارية أو المبلغ المالي) وعلى المتسابق الإختيار بينهما

على المُشرّعين دائماً تقييم صيغة المواد إزاء التأثير المطلوب للقانون وتحديد ما إذا كان هناك حالة مُرتبطة أو منفصلة وما إذا كان هناك أي تداخل في النتائج المحتملة للمادة كما هو مكتوب. وإذا كان هناك تداخل، فينبغي على المُشرّع توضيح ما سيحدث في هكذا حالة .

## ١٠ الأزمنة (تفضيل زمن المضارع)

في الصياغة التشريعية، تُفضّل صيغة المضارع بشكل عام  
الاستثناء الوحيد لهذه القاعدة هو عندما يُشير التشريع إلى حقائق معينة حدثت في الماضي، مثل :  
مادة: يحق للموظف الذي سجّل في الرعاية الاجتماعية قبل ٣١ ديسمبر ٢٠٢٠ التسجيل في النظام الجديد.



## ١١ استخدام صيغة الامر

يتمثل دور التشريع في تحديد ما يسمح به القانون وما لا يسمح به القانون. فمن خلال قول شيء حقيقي، سيعلن تحت التشريع كنتيجة قانونية. و وفقاً لذلك، ليست هناك حاجة لاستخدام صيغة الامر عندما تكون نية المُشرِّع هي الإعلان عن حقيقة قانونية لا علاقة لها بتنظيم السلوك .

قد يميل المُشرِّع إلى كتابة "يدخل القانون حيز التنفيذ في ١ يناير ٢٠٢٣". ومع ذلك، لن يكون هذا واقعياً مثل القول "القانون يدخل حيز التنفيذ في ١ يناير ٢٠٢٣". إذا نص التشريع على حدوث شيء ما، فليست هناك حاجة لصياغة مادة بصيغة الامر كما لو كان المرء قد أمر بعمل شيء ما .

## ١٢ المبني للمعلوم مقابل المبني للمجهول

ينبغي صياغة التشريع باستخدام المبني للمعلوم بدلاً من المبني للمجهول حيثما أمكن. وهذا يعني أنه في الجُمْل سيتم وضع الفعل أولاً، ثم الفاعل ثم المفعول به، مما يتيح للقارئ أن يفهم بسهولة من هو المطلوب لفعل ماذا. كما أن الصياغة باستخدام المبني للمعلوم تُسهّل الصياغة لتنظيم السلوكيات بدلاً من الحقوق. في المثال أدناه، من الواضح أن المبني للمعلوم أكثر وضوحاً وإيجازاً، مما يسمح للقارئ بفهم ما هو مطلوب من مُقدّم الطلبات بسهولة .

مبني للمجهول: سيتم اجتياز اختبار الترخيص من قبل مقدم الطلب قبل إصدار الترخيص .

مبني للمعلوم: سيجتاز مقدم الطلب اختبار الترخيص قبل إصدار الترخيص .

الاستثناء الوحيد لتفضيل المبني للمعلوم عموماً هو عندما يكون هناك فاعل غير واضح، أو أن الفاعل غير ذي صلة بالإجراء الناتج على سبيل المثال :

مبني للمجهول: تُجرى الانتخابات الاتحادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول كل خمس سنوات .

مبني للمعلوم: تقوم وزارة الانتخابات بإجراء الانتخابات في اليوم الأول من شهر تشرين الثاني كل خمس سنوات .

في المثال أعلاه، يكون الفاعل (الشخص أو الكيان الذي يدير الانتخابات) أقل صلة بالقارئ من المفعول به (متى سيتم إجراء الانتخابات). إن المعلومات ذات الصلة تتعلق بدلاً من ذلك بتوقيت الانتخابات. علاوة على ذلك، من المرجح أن يُحدّد قانون الانتخابات سلطة الانتخابات في مكان آخر من القانون .

فعلى المُشرِّع النظر فيما إذا كان قارئ التشريع يحتاج إلى تحديد الشخص أو الكيان الذي يقوم بالإجراء القانوني. إذا كان الأمر كذلك، فينبغي استخدام المبني للمعلوم بشكل عام .

## ١٣ تفضيل صيغة المفرد على صيغة الجمع

افتراضياً، ينبغي أن يكون التشريع موجّهاً إلى الأفراد بدلاً من المجموعات، ما لم تكن المجموعات هي هدف التشريع لأن المفرد يشمل الجمع على سبيل المثال :

لا تقل: لا يجوز لصاحب العمل فصل موظفين بسبب مشاركتهم في أي نشاط سياسي .

بدلاً من ذلك، قل: لا يجوز لصاحب العمل فصل اي موظف عند مشاركته في أي نشاط سياسي .

في المثال الأول أعلاه، الهدف من المادة كجملة غير واضح. فكما هو مكتوب، يمكن أن تكون إحدى التفسيرات أنه يجوز لصاحب العمل فصل موظف واحد، لكنه لا يجوز فصل مجموعات من الموظفين لمشاركتهم في أنشطة سياسية .

في المثال الثاني أعلاه، من الواضح أنه لا يجوز لصاحب العمل فصل موظف واحد أو مجموعة من الموظفين لمشاركتهم في أي نشاط سياسي .



## ١٤ الصياغة باستخدام صيغة الإثبات بدلاً من صيغة النفي

من السهل فهم المواد بشكل عام عند كتابتها باستخدام الصيغة المثبتة مقارنة بالصيغة السلبية. وعندما يمكن كتابة مادة ما بشكل مثبت أو بشكل منفي، فينبغي على المُشرِّع دائماً اختيار الكتابة بشكل مثبت.

على سبيل المثال، لا نقل:

مادة: لا يسري هذا القانون على الأفراد الذين يبلغون من العمر ١٨ عاماً أو أكثر .  
بدلاً من ذلك، قل:

مادة: يسري هذا القانون فقط على الأفراد الذين تقل أعمارهم عن ١٨ عاماً .

## ١٥ تحديد المجموعة المنظمة بالتشريع

ينبغي على كل عضو في المجموعة المنظمة بالتشريع فهم مدى التزامه بالتشريع. ينبغي ألا يكون هناك غموض حول من هم المنظمون تشريعياً خلاف ذلك، قد يُفسَّر القاضي التشريع على أنه يشمل أفراداً لم يُقصد إدراجهم، أو، بدلاً من ذلك، قد يُفسَّر التشريع بشكل أكثر تقييداً مما هو مقصود، باستثناء أولئك الذين كان من المفترض أن يتم تضمينهم.

من المهم استخدام صيغة مُحدَّدة وواضحة لمخاطبة جميع الأعضاء المستهدفين في المجموعة المنظمة بالتشريع، بما في ذلك من خلال تقديم تعريفات واضحة واستخدام صيغة عامة من حيث التذكير والتأنيث قدر الإمكان. على سبيل المثال:

مادة: أي إنسان يبلغ من العمر ١٨ عاماً أو أكثر يمكنه التصويت

في المثال أعلاه، قد يفسر القاضي هذا على أنه يعني "يجوز لأي شخص يبلغ من العمر ١٨ عاماً أو أكثر التصويت"، لأن هذا هو على الأرجح ما كان يقصده المُشرِّع. وبهذا المعنى، على الرغم من أن القانون يقول "رجل"، يمكن تطبيق التفسير على "كل الناس". ومع ذلك، قد ينص قانون آخر على:

مادة: يجب على كل رجل أن ينخرط في الخدمة العسكرية الإلزامية عند بلوغه سن ١٨ .

في هذا المثال، يمكن تقديم حجة مفادها أن كلمة "رجل" تشمل الذكور فقط. ومع ذلك، يمكن تقديم حجة أخرى مفادها أنه نظراً لاستخدام كلمة "رجل" في قوانين أخرى لتعني "جميع الأشخاص"، فيجب أن تعني "جميع الأشخاص" هنا أيضاً. ولهذا السبب، ما لم ينص القانون على وجه التحديد التمييز على أساس الذكر والانثى، يُفضَّل اتباع نهج محايد بين الذكور والاناث.

### معلومة

تقترح لجنة القانون في نيوزيلندا في دليل الصياغة التشريعية الخاص بها عدة طرق لتجنب التمييز بين الذكر والانثى في الصياغة، باستخدام الجملة "يجوز لعضو المحكمة أن يستقيل من منصبه" كمثال:

- حذف الضمير: يجوز لعضو المحكمة الاستقالة من المنصب
- استخدام ضمائر المذكر والمؤنث: يجوز لعضو المحكمة الاستقالة من منصبه أو منصبها
- تكرار الكلمة: يجوز لعضو المحكمة الاستقالة من منصب العضو
- استخدام صيغة الجمع: يجوز لأعضاء المحكمة الاستقالة من مناصبهم

لجنة القانون في نيوزيلندا، تقرير رقم 35، دليل التشريع: الأسلوب والهيكلية (أيار ١٩٩٦)



## ١٦ جملة واحدة، تعني فكرة واحدة

من أجل جعل لغة التشريع بسيطة قدر الإمكان، فمن الممارسات الجيدة التأكد من أن كل جملة وكل مادة تحتوي على فكرة واحدة فقط. إذا رغب أحد المُشرِّعين في تضمين العديد من الأفكار أو الموضوعات في مادة ما، فمن الأفضل تقسيم المادة إلى أحكام وبنود فرعية.

### لا تقل :

مادة ١ - يشترط لمن يعين بوظيفة حكومية أن يكون عراقياً بالولادة، ويحمل شهادة البكالوريوس في الأقل وأن لا يقل عمره عن (٢٥) خمس وعشرين سنة وأن يكون من سكنة المحافظة حصراً .

### بدلاً من ذلك، قل :

مادة ١- يشترط لمن يعين بوظيفة حكومية، يجب على الشخص ان يكون ما يأتي :

- أولاً- ان يكون عراقياً بالولادة .
- ثانياً- حاملاً للشهادة الجامعية الأولية في القانون في الأقل .
- ثالثاً- ان لا يقل عمره عن (٢٥) خمس وعشرين سنة .
- رابعاً- من سكنة المحافظة حصراً .

## ١٧ حقوق الإنسان والتشريع

تبنّت جميع المنظمات الحقوقية ، والدول المتحضرة مبادئ جديدة لحقوق الانسان خلال القرن الحادي والعشرين، وانضمت معظم دول المنطقة الى الاعتراف بالكثير من الإتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تعنى بحقوق المرأة، والشباب والطفولة وعدم التمييز بسبب الجنسين، لذلك بات من المؤكد لزوم مواكبة التشريعات الوطنية هذا الإتجاه لان التوقيع على اتفاقية دولية او الانضمام اليها أو المصادقة عليها يعني التزام العراق بما ورد فيها من احكام، وان عدم ادخال تلك الاحكام في التشريعات العراقية، قد يؤدي الى معاقبته لعدم الامتثال لأحكام تلك الاتفاقية .

أن مبادئ الصياغة التشريعية فيما يتعلق بالقوانين المعنية بحقوق الإنسان تشبه عموماً القوانين المعنية بالمجالات الأخرى، فقد يكون المُشرِّعون قادرين على استخدام التشريع لإدراج اعتبارات حقوق الإنسان الإضافية في القانون الذي قد يتم تمريره بصرف النظر عن كيفية مساهمته في التغيير الاجتماعي .

تقدم الفقرة التالية بعض الفرص للمُشرِّعين للنظر في إمكانية إضافة عناصر معينة أو تغييرها في مسودة ما من أجل زيادة احتمالية مساهمة التشريع بشكل إيجابي في التغيير الاجتماعي .



## ١ الاعتبارات الخاصة بصيغة بالمدكر والمؤنث في التشريع

في وقت سابق من هذا الدليل، تمت الإشارة بشكل افتراضي إلى أنه ينبغي استخدام صيغة خالية من التذكير والتأنيث، كما ينبغي حصر استخدام صيغة المذكر أو المؤنث عندما يكون من الضروري الإشارة إلى جنس معين.<sup>١٢</sup> يساعد هذا النهج في تجنب الالتباس وسوء التفسير في النص التشريعي ويضمن أن يكون لدى القارئ فهم واضح بخصوص الذين يتم تنظيمهم. وهذا النهج له أيضًا تأثير في تعزيز الصيغة حول مراعاة النوع الجنسي .

وبالإضافة إلى الاعتبارات المذكورة سابقًا والمتعلقة باستخدام صيغة خالية من التذكير والتأنيث لضمان أن تكون المجموعة المنظمة تشريعيًا على دراية بالتزاماتها، ينبغي على المُشرِّع أيضًا استخدام عملية إعداد التشريعات كفرصة لتقييم كيفية إدراج اعتبارات المساواة بين الجنسين في القانون على نطاق أوسع .

وعلى وجه الخصوص، من خلال الاستخدام الدقيق للصيغة، قد تتاح للمُشرِّع الفرصة لتعزيز حقوق المواطنين كتأثير إضافي للتشريعات الأخرى التي قد لا تكون مرتبطة بشكل مباشر بقضايا النوع الاجتماعي .

على سبيل المثال، قد يتخذ قانون لتحسين حصول الأطفال على التعليم في العراق في البداية نهج محايد جنسائيًا، من خلال الإشارة إلى كلمة "أطفال" أو "ناس" على نطاق أوسع. في الممارسة العادية، يوصى بشدّة اتباع نهج محايد جنسائيًا في صياغة التشريعات. ومع ذلك، ففي حالة مثل هذا القانون الخاص بالتعليم، يمكن تحسين القانون إذا أخذ المُشرِّع بعين الاعتبار وجود تحديات تحديات خاصّة تواجهها النساء والفتيات (أو أي فئة سكانية محرومة أخرى) وقرر إدراج مواد أو صيغ مُحدّدة تتعلق بنوع الجنس في القانون .

وبالمثل، مع الاعتراف بأن الفتيات الصغيرات في أوضاع سيئة للغاية عند الحصول على التعليم في العراق،<sup>١٣</sup> فقد يُقرر المُشرِّع وضع مواد إضافية في التشريع الموجه للفتيات، بهدف ضمان عدم استمرار المساوئ القائمة نتيجة استخدام الصيغة المحايدة جنسائيًا ينبغي أن ينظر المُشرِّعون دائمًا كجزء من عملية التخطيط التشريعي فيما إذا كانت هناك حواجز معينة تواجهها النساء أو الفتيات يمكن معالجتها كجزء منفصل من أجزاء التشريع، بالإضافة إلى أي حقوق أو مسؤوليات أوسع ينبغي تضمينها في القانون .

على سبيل المثال ، يتناول القانون التالي المرأة بطريقة غير واضحة ويمكن تفسيرها على أنها تضع الرجل في موقف تفضيل على المرأة .

أ. نصت المادة (٩) من القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية على :

ثالثا- ب - يشترط عند تقديم القائمة المفتوحة أن يراعى تسلسل النساء بنسبة امرأة بعد كل ثلاثة رجال .

النص المذكور يميز بين الرجال والنساء ويضمن أن يتم اعتبار المرأة فقط بعد اعتبار الرجال. لكن من وجهة نظر الصياغة التشريعية ، وكان من الأوفق أن يكون النص كالآتي :

ثالثا- ب- يشترط عند تقديم القائمة المفتوحة ترشيح كل أربعة أشخاص بضمنهم امرأة واحدة على الأقل .

<sup>١٢</sup> See section F (13).

<sup>١٣</sup> [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/IQ/GirlsRightEducation\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/IQ/GirlsRightEducation_EN.pdf)



## مثال

يشمل قانون الناجيات الايزيديات في العراق (رقم ٨ لعام ٢٠٢١) عدة اعتبارات خاصة للمرأة في القانون. نظرًا لأن هذا القانون تم وضعه لمعالجة وضع النساء والأطفال الذين تعرضوا لجرائم داعش ، فإن هناك عدة إشارات إلى كيفية مراعاة المرأة بموجب القانون تنص المادة (١٠) / خامسا: تكون نسبة النساء في اللجنة المشكلة في البند (أولا) من هذه المادة لا تقل عن (٣٠%) ثلاثين من المائة .  
تنص المادة (٣) / أولا: يحق للمديرية العامة لرعاية شؤون الناجيات فتح فروع في مناطق تواجد الناجيات متى اقتضى ذلك .

هذه الأحكام تعترف بأن المرأة يمكن أن تساهم بقيمة في تنفيذ القانون ، لضمان تنفيذ الأحكام وفقًا لأهداف هذا القانون.

## ٢ الصياغة المناهضة للفساد

يعمل المُشرِّع على تعزيز سيادة القانون والحكم الرشيد على المستوى الوطني من خلال إعداد تشريعات قوية. إن الحكم الرشيد يعني أن أولئك الذين يكتبون التشريعات وينفذونها ويطبّقونها يجب أن يتبعوا القواعد بنفس الطريقة التي يتبعها أصحاب الشأن الآخريين الملزمين بالتشريعات .  
سيكون الفساد النتيجة المحتملة عندما يكون المسؤولون عن تنفيذ التشريعات قادرين على التصرف بطريقة تعسفية أو تقديرية دون مساءلة أو رقابة.

يمكن أن يظهر الفساد بأشكال عديدة، ولكن أكثر هذه الأشكال شيوعًا هي :

- الرشوة: عندما يتلقى مسؤول ما شيئًا ذا قيمة مقابل ممارسة سلطة تقديرية لصالح دافع الرشوة.
- الاختلاس: عندما يأخذ مسؤول ما أموالاً أو موارد من الأموال الموكلة إليه.
- المضاربة: عندما يستخدم مسؤول ما صلاحياته الرسمية لشراء سلع أو خدمات بثمن بخس، ويقوم ببيعها بسعر أعلى من أجل الربح .
- المحسوبية والمحاباة: عندما يستخدم مسؤول ما صلاحياته لتوفير فرص عمل أو فرص أخرى للأصدقاء والعائلة.
- تضارب المصالح: عندما يستخدم مسؤول صلاحياته أو سلطته التقديرية لاتخاذ قرار بدافع مصلحته الشخصية بدلاً من الصالح العام يمكن أن يكون تضارب المصالح بوعي أو بغير وعي وكذلك حقيقياً أو متصورًا.
- يمكن اضافة الامتناع او التقصير في اداء الواجب, و التزوير والجرائم المنصوص عليها في المادة (١) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .



إن الفساد أكثر تعقيدًا بكثير من كونه مجرد نتيجة لضعف التشريعات. فهو ينشأ بسبب الظروف الشخصية والضغط، الأعراف الاجتماعية، ممارسات الدولة، والعديد من العوامل الأخرى. ووفقًا لذلك، لا يوجد تشريع واحد من شأنه القضاء تمامًا على الفساد. ولكن، من خلال معالجة بعض الأسباب الجذرية للفساد، يمكن للمُشرِّع أن يزيد من صعوبة الانخراط في الفساد ويُسهِّل تحديده أو معاقبته .

لتقليل الفساد من خلال التشريع، توجد عدة أدوات لضمان إعداد القوانين بشكل صحيح من أجل إنشاء مؤسسات قانونية قوية ومسؤولين يتصرفون بطريقة شفافة ويكونون مسؤولين عن أفعالهم وقراراتهم .

على سبيل المثال، تدرك بعض البلدان أنه من الصعب للغاية كشف الفساد ومحاربتة. وإدراكًا لهذه الصعوبة، قد يتم سن قوانين جنائية تُبيِّن خطورة هكذا انتهاك واحتمالية الكشف عنه، مما يؤدي إلى عقوبات جنائية شديدة للغاية بحق الفاسدين. قد تشارك اختصاصات قضائية أخرى في "نقل العبء" الجنائي لتسهيل دور المدعين العامين الجنائيين. في مثل هذه الاختصاصات القضائية، إذا تمكَّن المدعي العام من إظهار أن المسؤول يعيش بمستوى من الرفاهية يتجاوز ما هو متوقع من شخص ما براتب هذا المسؤول، فإنه عبء الإثبات ينتقل بعد ذلك إلى المسؤول لإثبات أن أمواله جاءت من مصادر مشروعة .

لقد طبقت العديد من الاختصاصات القضائية أيضًا قوانين وحمايات قوية للمبلغين عن المخالفات، بحيث أن أي فرد يُبلغ عن فساد قد يحصل على مكافأة ويتم حمايته من أي شكل من أشكال الانتقام نتيجة قيامه بالتبليغ .  
أيضًا، يمكن الاعتماد على كشف الذمة المالية للمسؤول قبل تولي المسؤولية أو المنصب .

## ١. تقليص نطاق السلطة التقديرية في عملية جمع المعلومات

تتمثل إحدى طرق التشريع ضد الفساد في تقليص أو تحديد أنواع القضايا التي تقع ضمن اختصاص سلطة ما وضبط العوامل التي قد تأخذها السلطة في الاعتبار من أجل التوصل إلى قرار .

يمكن القيام بذلك عن طريق التقليص بدقّة من قضايا معيّنة قد تتعامل معها السلطة. على سبيل المثال، قد ينص القانون على أنه "يجوز للسلطة الزراعية إصدار قواعد وقرارات تتعلق بالزراعة الصناعية والتجارية". وفي مثل هذه الحالة، سيتم منع السلطة من لإصدار أي قرارات تتعلق، على سبيل المثال، بالزراعة على نطاق صغير للاستخدام الشخصي .

الطريقة الثانية لتقليص نطاق السلطة التقديرية في عملية جمع المعلومات تتعلق بتحديد الذين يمكنهم تقديم المعلومات التي تؤدي إلى إصدار القرار من قبل السلطة. على سبيل المثال، قد ينص القانون على أنه عند اتخاذ قرارات تتعلق بحقوق الأطفال، يجب عقد جلسات استماع عامة ولا يجوز اتخاذ أي قرار دون التشاور مع مجموعات الدفاع عن حقوق الأطفال. فمن خلال تنظيم مصدر المعلومات، تزداد شفافية عملية صنع القرار .

الطريقة الثالثة لتقليص نطاق السلطة التقديرية في عملية جمع المعلومات تتمثل في تنظيم أنواع المعلومات التي يمكن قبولها. على سبيل المثال، قد ينص قانون تصنيف الأنواع المهددة بالانقراض، في جلسة استماع، حول ما إذا كان سيتم إدراج نوع من الحيوانات كأنواع مهددة بالانقراض، على أنه لم يكن هناك دليل مقبول على الأهمية الاقتصادية لهذه الأنواع



## ii. تقليص نطاق السلطة التقديرية في عملية صنع القرار

بالإضافة إلى تنظيم المعلومات التي يتم تقديمها إلى السلطة، يمكن أن يختار المشرع أيضاً تنظيم الجوانب المتعلقة بعملية صنع القرار، بما في ذلك مجموعة الحلول المتاحة للسلطة. وهذا يقلل من حرية التصرف ويزيد من الشفافية والمساءلة في عملية صنع القرار ويمكن أن يؤدي إلى زيادة الثقة في السلطة.

يمكن للمشرع تحسين شفافية أي سلطة من خلال المطالبة بذلك، فعند إصدار قرار، يجب أن يتم تقديمه مع تبرير مكتوب يوضح الحقائق والأسباب التي أدت إلى القرار. وبالمثل، قد ينص التشريع أيضاً على أن السلطات ملزمة بالقرارات السابقة باعتبارها سابقة يُحتذى بها، مما يضمن أن الحالات المماثلة ذات الوقائع المماثلة تشهد نتائج مماثلة.

الطريقة الثانية التي قد يُقلص بها المشرع من نطاق السلطة التقديرية في عملية صنع القرار هي من خلال توضيح المسائل التي قد تأخذها السلطة في الاعتبار عند التوصل إلى قرار.

لزوم اتباع السياقات والقرارات السابقة في إصدار أي قرار إداري كي يمنع السلطة من إصدار قرارات تخالف ما أصدرته سابقاً كما ينبغي أن تُسبب السلطة قراراتها بما يعني الإلتزام بالسوابق الإدارية .

فعلى سبيل المثال \_ على مجلس الوزراء ان يسبب قراراته في شأن استثناء اي دائرة للتعاهد مع الدولة من نظام التعاهد الحكومي الوارد في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية وان يكون التسبب واضحاً وجلياً وفوائد ذلك ، وعلى ان يكون هذا الاستثناء قاصراً على موضوع هذا العقد، وليس لمجلس الوزراء استثناء اية دائرة من إتباع الخطوات التي نصت عليها تعليمات تنفيذ العقود الحكومية الا بقدر اقل من القليل لضمان الشفافية والمحافظة على المال العام ومنع الفساد ولا يمنح هذا التفويض الى الجهات الاخرى .

### مثال

قد ينص القانون على أنه عند النظر في تصنيف نوع ما على أنه مهدد بالانقراض، يجوز للسلطة أن تدرج فقط في قرارها النهائي :

- أعداد هذا النوع في العراق والعالم ومعدل تناقص هذا النوع.
  - الموطن المتبقي لهذا النوع وحالة هذا الموطن.
  - معدل نقص هذا النوع.
  - احتمالية انقراض هذا النوع خلال العشرين سنة القادمة.
- قد ينص القانون أيضاً على أنه لا يجوز للسلطة أن تذكر في قرارها :
- أي معلومات تتعلق باقتصاديات تصنيف هذا النوع على أنه مهدد بالانقراض.
  - أي معلومات حول ما إذا كان تصنيف الأنواع على أنها مهددة بالانقراض سيؤدي إلى تعطيل للأعمال التجارية .

إذا قررت السلطة بعد ذلك أن تدرج في قرارها دليلاً على أن إعلان نوعاً معيناً من الأنواع مهدد بالانقراض سيكون له تأثير ضار على الاقتصاد، فإن السلطة تكون قد خرجت عن نطاق الاعتبارات التي قد تنظر فيها ويمكن إلغاء القرار من قبل المحكمة.



من خلال توقع احتمال وجود فساد في مرحلة تنفيذ القانون، يجوز للمشرع أن يدرج بشكل استباقي بعض المواد في القانون للحد من نطاق السلطة التقديرية والعمل على زيادة الشفافية حول أي قرارات صادرة عن سلطة ما .

كمجموعة أولية من الاعتبارات، يجب على المشرعين أن يأخذوا في الاعتبار :

- الشفافية في العقود .
- التدقيق في الصرف .
- اختيار العناصر الامنية لقيادة الدولة .
- المحاسبة السريعة والتنفيذ العاجل للفساد .
- تدوير مناصب الدولة بحيث لا يبقى مسؤول في منصبه اكثر من خمس سنوات مهما كان امنيا .
- عدم منح السلطة التقديرية في اتخاذ القرارات المالية المتعلقة بالمال والثروة .
- الزام المناصب العليا بلزوم ان تكون القرارات المتخذة مسببه .

يقدم الجدول رقم ٤ من هذا الدليل قائمة تحقيقية بشأن التدابير الإضافية لمكافحة الفساد التي قد يأخذها المشرع في الاعتبار عند صياغة قانون يمكن استخدام النقاط الواردة في الجدول رقم ٤ كأداة أولية لتشجيع المشرعين على النظر في العديد من العوامل لمعالجة قضايا الفساد المعقدة للغاية .

## ٢ اعتبارات الصياغة بالنسبة للفئات الهشة

ينبغي أن يكون المشرعون دائماً منفتحين على تكييف التشريعات لمراعاة الفئات السكانية أو المكونات المحرومة أو الممثلة بشكل ليس بالجيد في الماضي، تحديداً حينما قد يؤدي الإبقاء على الوضع الراهن في التشريع إلى الإضرار بهذه المجموعات .

فبالإضافة إلى استخدام الصيغة للإقرار بالفرق بين المذكر والمؤنث (كما هو مبين في الفقرة ز. ١ أعلاه)، ينبغي على المشرعين أن يدرجوا كجزء من عملية التخطيط التشريعي الخاصة بهم بحثاً بشأن قدرة جميع أعضاء المجموعة المنظمة بالتشريع على المشاركة في الحقوق والمسؤوليات المنصوص عليها في التشريع .

عندما يمنح القانون حقوقاً معينة للعراقيين، ينبغي على المشرع الحرص على عدم حرمان بعض الأفراد من هذه الحقوق كونهم جزء من بعض الفئات السكانية المحرومة .



## مثال

عند إعداد قانون يُحدّد حقوق التصويت وإجراءاته في العراق، فمن المرجح أن يقوم المُشرّع بتضمين مواد تتعلق بمواقع مراكز الاقتراع، فترات التصويت والجداول الزمنية، والنُظُم التي يمكن من خلالها لكل ناخب مؤهل المشاركة في الانتخابات .

مع ذلك، من خلال تحديد مواقع مراكز الاقتراع فقط، قد لا ينظر المُشرّع فيما إذا كان الناخبون المؤهلون من ذوي الإعاقة قادرين على الحضور إلى مراكز الاقتراع بنفس الطريقة التي يحضرها الأصحاء. ولمعالجة هذا الأمر، يجوز للمشرع تضمين بند لضمان إمكانية الوصول إلى جميع محطات الاقتراع بواسطة الكراسي المتحركة أو قد يتضمن مواداً تسمح للناخبين المقيمين في المنزل بالإدلاء بأصواتهم من خلال استخدام مسؤول انتخابات يتنقل من بيت إلى آخر.

وبالمثل، إذا حدثت انتخابات في يوم عطلة بالنسبة لأقلية دينية أو اجتماعية في العراق، فقد لا تتمكن هذه المجموعة السكانية من تخصيص وقت للتصويت. ولمعالجة هذا الأمر، يجوز للمُشرّع تضمين بند يضمن عدم إجراء انتخابات في أيام العطلات لأي مكونات دينية أو عرقية في العراق أو قد يتضمن حكماً يسمح بفترة تصويت أطول لأولئك الذين لا يستطيعون التصويت في يوم الانتخابات .

فيما يتعلق بضمان عدم تعرّض الفئات المحرومة لمزيد من الحرمان فيما يتعلق بالالتزامات بموجب التشريع، ينبغي على المُشرّع النظر فيما إذا كان ينبغي اعتبار قدرة غالبية المجتمع المعيار في إطاعة القانون أو إذا ما كان يمكن منح بعض الامتيازات لبعض أعضاء المجموعة المنظمة بالتشريع على أساس الظروف الفردية. ينبغي أن يُدرج المُشرّع أيضاً كجزء من عملية التخطيط التشريعي بحثاً بشأن ما إذا كان جميع الأفراد قادرين بصورة متساوية على الانصياع للقانون أو ما إذا كان البعض سيواجه صعوبات، على الرغم من النيات الحسنة في محاولة الانصياع للقانون .

على سبيل المثال، يجوز للمُشرّع صياغة قانون يُنظّم إجراءات السلامة على الطرق، بما في ذلك بند ينص على أنه يجب على المشاة عدم السير على الطرق وبدلاً من ذلك يجب عليهم السير فقط على الأرصفة أو في مناطق العبور المحددة .

ومع ذلك، بدون تضمين مواد تفرض صيانة الأرصفة لضمان الحفاظ عليها في حالة أمانة، قد يضطر مستخدمو الكراسي المتحركة إلى المرور على الطريق للانتقال من موقع إلى آخر عندما تسوء حالة الأرصفة. وبالتالي، فإن عدم مراعاة جميع الفئات السكانية في القانون قد يؤدي إلى ظروف يضطر فيها بعض أعضاء المجموعة المنظمة بالتشريع إلى خرق القانون بسبب التصميم التشريعي السيئ .

## تذكروا

ينبغي تصميم تشريعات حقوق الإنسان لحماية المستضعفين في المجتمع! ينبغي على المشرعين دائماً أن يأخذوا بعين الاعتبار من هم الأشخاص الأكثر استضعافاً وما إذا كانت هناك مجموعات مستضعفة يمكن حمايتها أو مراعاتها في القوانين التي تعينهم.



## ٢ ختام التشريع

### ١ الإلغاء

قد تكون هناك حالات يُقصد فيها أن يحل قانون جديد محل قانون قديم، بدلاً من مجرد تعديل قانون قديم. إذا كان هذا هو الحال، فينبغي إلغاء القانون القديم بحيث لا يوجد تشريعين أو أكثر يُنظَّمان نفس الموضوع. وينبغي على المُشرِّع مراعاة كل مما يلي:

- **التعامل فقط مع الإلغاء الصريح**، الذي يُحدِّد بوضوح القوانين التي يتم إلغاؤها ويتخذ شكل:

مادة: عند دخول هذا القانون حيز التنفيذ، فإن القانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠١٧ (قانون الري). يُلغى .

- **لا تُشاركوا أبداً في الإلغاء الضمني أو "الإلغاء العشوائي"**، الذي به تضعون الجهد على القارئ لمعرفة القوانين التي يتم

إلغاؤها. إن هذا نهج مبهم من جانب المُشرِّع وسيؤدي إلى موقف يجب فيه على كل قارئ مراجعة جميع القوانين الحالية لتحديد القوانين القديمة التي قد تتعارض مع التشريع الجديد. وكجزء من الخطوات الأولية في تطوير تشريع جديد، ينبغي أن يعرف المُشرِّع دائماً القوانين الموجودة التي تنظم الموضوع وأن يذكر للقارئ أي التشريعات التي تم إلغاؤها. إن الإلغاء العشوائي، الذي لا يجب القيام به أبداً، غالباً ما يبدو كما يلي:

مادة: عند نفاذ هذا القانون يتم إلغاء جميع القوانين الأخرى التي تتعارض مع هذا القانون .

- **ينبغي النظر في تأثير إلغاء قانون ما على أولئك الذين يتم تنظيمهم بالفعل بموجب ذلك القانون أو التشريع الفرعي.** إذا

ما تم إلغاء قانون بينما لا يزال هناك أشخاص ينظمهم التشريع الفرعي، فمن الممارسات الجيدة الحفاظ على تأثير هذه اللوائح من خلال أمر توجيهي وذلك لضمان التقدم وعدم اعطاء فرصة لأيجاد ثغرة في الضوابط .

### ٢ الإبقاء على الأحكام

إذا لم تكن هناك خطة لكيفية الحفاظ على الاستمرارية وعدم إعاقة سير العمل عند إلغاء قانون معين، فقد يكون من الأفضل الإبقاء على التشريعات الفرعية سارية المفعول كاللوائح حتى يتم إعداد لوائح جديدة. ينبغي على المُشرِّع أن يضمن عدم وجود فجوة في اللوائح التي تم استحداثها بحيث أن شيئاً ما كان يخضع للوائح ولم يعد الآن خاضعاً (ما لم تكن هذه هي نية المُشرِّع) .

قد تكون هناك أيضاً مواداً أخرى لضمان استمرارية الحقوق أو الواجبات القائمة بموجب التشريع الذي يتم إلغاؤه. إن أحد الاستخدامات الملحوظة لهذه المواد التي تم الإبقاء عليها هو النصُّ على استمرار صلاحية التصاريح أو التراخيص الصادرة بموجب القانون القديم. على سبيل المثال:

مادة: التصاريح والتراخيص الممنوحة بموجب قانون إدارة البلدية رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٩ الملغى تظل سارية المفعول حتى انتهاء صلاحيتها .

### ٣ سلطات تطبيق التشريع

تحتوي التشريعات بشكل عام على مادة تقدم وصف موجز للسلطات المختصة والمكلفة بتطبيق التشريع. على سبيل المثال:

مادة: تقوم هيئة التقاعد الوطنية باحتساب الحقوق التقاعدية لمن تشملهم أحكام الأمر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ .  
أو

مادة: على وزير العدل تنفيذ هذا المرسوم .

وكما هو مبين في الفقرة (د. ٥) من هذا الدليل، يجب استشارة أي سلطة يتم تعيينها بموجب التشريع قبل إدراجها في التشريع. نوصي بالرجوع إلى الجدول رقم ٣ من هذا الدليل عند إنشاء أو تعيين سلطة التنفيذ بموجب التشريع.



## ٤ تفويض السلطات

عند إعداد التشريعات، يتم تعيين سلطة واحدة أو أكثر لإنجاز الأهداف والغايات الواردة في موادها. في بعض الحالات، يمكن أن يكون هناك سبب للسماح بتفويض السلطة في بعض الأجزاء من التشريع العام. قد يكون هذا لضمان اضطلاع بعض هيئات الخبراء المتخصصين بدور في تنفيذ الأحكام أو قد يكون ذلك لضمان عدم إثقال كاهل السلطة الرئيسية بموجب التشريع بالالتزامات المنصوص عليها في التشريع.

من المهم أن يُدرج في التشريع إشارة إلى إمكانية تفويض بعض السلطات. على سبيل المثال، قد يأخذ هذا الشكل التالي:  
المادة ١(أ): تقوم وزارة البيئة بتشكيل لجنة للموارد المائية تعمل تحت إشراف الوزارة .

المادة ١(ب): للجنة الموارد المائية صلاحية وضع القواعد واللوائح والأوامر بموجب هذا القانون .  
إذا تم تفويض بعض السلطات الفرعية صلاحية إصدار تشريع فرعي، فإن هذه السلطة الفرعية بشكل عام لا يُسمح لها مواصلة تفويض السلطات تلقائياً .

عند وضع مواد تفويض السلطات، من المهم أن تكون واضحة في التحديد الدقيق للقضايا التي يجب تنظيمها في أي تشريع فرعي، على سبيل المثال من خلال الإشارة إلى أن أي تشريع فرعي يجب أن يعمل على تسهيل تطبيق القانون. ويمكن أن يكون أحد الأمثلة :

المادة ١(ج): إن القواعد، اللوائح، أو الأوامر التي تضعها اللجنة ستتعلق فقط بتخصيص الموارد المائية، المنح المقدمة لتنمية الموارد المائية، استخدام الموارد المائية والأمور الأخرى اللازمة للتنفيذ الفعّال لهذا القانون .

## أولاً: اعتبارات إضافية

### ١ ترقيم المواد

ينبغي أن يحتوي التشريع على نصوص مرقمة بنفس طريقة الدستور العراقي، حيث تنقسم المواد إلى بنود، والبنود إلى فقرات، والفقرات إلى فقرات فرعية. ويكون النسق لهذا الترقيم كما يلي:

المادة ١، ٢، ٣ ...

أولاً، ثانياً، ثالثاً ...

أ، ب، ج ...

١، ٢، ٣ ...

المثال من الدستور العراقي هو المادة ١١، البند سادساً، الفقرة ب، الفقرة الفرعية ٢ .

### ٢ اعتبارات الوقت والتاريخ

على المشرعين أن يكونوا واضحين بشأن الإشارات إلى الوقت والتاريخ، بما في ذلك النظام الذي يتم به قياس الوقت. بشكل عام، ينبغي تدوين الوقت والتاريخ وفقاً للتقويم الميلادي، ما لم يكن هناك سبب واضح وموضح لاستخدام تقويم بديل .  
إن أحد الاستثناءات الملحوظة لهذه القاعدة هو أنه عند إصدار التشريع والتوقيع عليه، يكون مكان الإصدار مصحوباً بتاريخ الإصدار المكتوب بالتقويم الهجري والميلادي، إلى جانب توقيع الشخص المخوّل بالإصدار.

عند الإشارة إلى المهلة الزمنية في قانون ما، من الحكمة أيضاً أن نكون واضحين بشأن كيفية حساب الزمن. على سبيل المثال، إذا كان القانون ينص على أنه "يجب تقديم الاستمارة في موعد أقصاه ١٠ أيام بعد استيراد البضائع"، فليس من الواضح ما إذا كان هذا يشير إلى ١٠ أيام تقويمية أو ١٠ أيام عمل. في هذه الحالة، من الأفضل أن تقول، "... في موعد أقصاه ١٠ أيام تقويمية ..." أو تقديم تعريف في مكان ما في التشريع مفاده "في هذا القانون، إن اليوم يعني يوماً تقويمياً وفقاً للتقويم الميلادي".

## معلومة

عند الإشارة إلى "الأيام" في التشريع، كونوا واضحين بشأن ما إذا كنتم تقصدون "أيام عمل" أو "أيام تقويمية".



## ٢ الإدراج بالإشارة

الإدراج بالإشارة هو أداة يستخدمها المُشرِّعون أحياناً لتجنب صياغة أجزاء من التشريع من جديد عن طريق أخذ الأجزاء الضرورية من التشريعات أو الوثائق الأخرى وإدراجها في التشريع الجديد. ومن خلال القيام بذلك، يصبح النص المُدرَج قانونياً جزء من التشريع الجديد أيضاً. تُستخدم هذه الوسيلة غالباً فيما يتعلق بقوائم أو ملاحق من تشريعات أخرى، لا سيما عندما تكون القوائم أو الملاحق معقدة. وبهذا نتفادى الاضطرار إلى تكرار مثل هذه المعلومات دون داعٍ في كل مرة يحتاج فيها تشريع جديد الرجوع إلى المعلومات الأهم من ذلك، ينبغي توخّي الحذر الشديد دائماً عند الإدراج بالإشارة لأنه يمكن أن يتسبب في كثير من الأحيان في مشاكل. يمكن أن يتخذ الإدراج بالإشارة أحد الشكلين:

- الإدراج الثابت، الذي يمكن به إدراج المعلومات في التشريع الجديد حيث إن المعلومات موجودة في مرحلة مُعيّنة من الزمن. وهذا سيتطلب الرجوع إلى مستند معين والإشارة إلى النسخة التي تتم الإشارة إليها، مثلاً القول "اللائحة ١١/٤ قائمة المواد الكيميائية الخطيرة المحظورة، ٢٦ أيار ١٩٩٨" أو "معايير الآلات الزراعية الحديثة، المجلد ٤".
- الإدراج المفتوح (ويسمى أيضاً الإدراج الديناميكي)، الذي به يتم إدراج المعلومات تلقائياً من تشريعات أخرى "كما يتم تعديلها من وقت لآخر". فعلى سبيل المثال، يمكن استخدام هذا عندما يرغب المُشرِّع في إدراج قائمة المواد الكيميائية الخطيرة من لائحة أخرى في قانون جديد. فإذا تم تحديث القائمة الأصلية للمواد الكيميائية بشكل متكرر، فسيضمن الإدراج الديناميكي أن تعكس القائمة المدرجة بدقة محتوى اللائحة الأصلية حيث لا يلزم القيام بعمل إضافي لتحديثها في القانون الجديد.

○ أحد المخاطر الملحوظة لاستخدام الإدراج الديناميكي هو أن المُشرِّع لا يتحكّم بمحتوى المصادر الأصلية. فإذا اعتمد قانون جديد على قائمة موجودة في بعض اللوائح القديمة، وتم إلغاء اللوائح القديمة، فإن الإشارة في القانون الجديد ستصبح باطلة.

في بعض الأحيان، تُدرج التشريعات بالإشارة إلى مواداً كاملة أو حتى تعاريف من مصادر أخرى دون تقديم أي معلومات عن المصدر الأصلي للمعلومات، مثل القول "في هذا القانون، 'السيارة' لها نفس المعنى على النحو المُحدّد في قانون تنظيم المركبات الآلية". ينتج عن هذا الإدراج بالإشارة موقف يتعين على القارئ مواجهه أن يختار إما استخدام الجهد للبحث عن القانون الأصلي أو المضي قدماً في فهم غير كامل للإشارة.

لهذا السبب، ولضمان فهم واضح لأي قانون، ينبغي على المُشرِّعين، بشكل عام، تجنب الإدراج بالإشارة وتضمين التعريف بالكامل أو المادة المشار إليها في القانون الجديد. ومع ذلك، إذا اختار المُشرِّع الإدراج بالإشارة عند الصياغة، فعليه أن يُفكر ملياً فيما إذا كان الإدراج الثابت أو الديناميكي هو الأنسب.

## ٤ الأسباب الموجبة

إن الأسباب الموجبة للتشريع عادةً ما تقع في نهاية النص. وتتضمن هذه الفقرة الأمور التي قد تتعلق بتوضيح وتفسير المواد وال فقرات الهامة من التشريع. قد يحتوي أيضاً على ملاحظة توضيحية تُبيّن أسباب التشريع. وستتضمن هذه الفقرة أيضاً المعلومات المالية المتعلقة بالقانون.

ينبغي تخصيص جزء كبير من الأسباب الموجبة لشرح وتفصيل المواد والضرورات التي دعت إلى إصدار التشريع، وكذلك علاقة هذا التشريع بالتشريعات القائمة الأخرى. يمكن أن يشمل ذلك أيضاً عوامل رادعة، إشعارات، واجبات، التزامات يفرضها التشريع الجديد، أو حقوق ممنوحة للمجموعة المنظمة بموجب التشريع.

لسوء الحظ، يتم إعداد التشريعات أحياناً لتشمل دوافع خفية وعبارات غامضة لا تتوافق مع الغرض المُعلن للتشريع. تهدف الفقرة الخاصة بالأسباب الموجبة إلى التخفيف من ذلك من خلال ملاحظة جميع الأمور المتعلقة بالتشريع، مع ذكرها بوضوح لإبلاغ القارئ بالنية الدقيقة للتشريع ومضمونه. أثناء تطبيق التشريع، غالباً ما يبحث المُفسّر عن الأسباب الموجبة لضمان أن يتم التطبيق وفقاً للأسباب العامة للتشريع.



## ٥ الملاحق

تُستخدم الملاحق أو المرفقات لربط معلومات إضافية بالتشريعات التي قد تكون معقدة للغاية أو مفصلة بحيث لا يمكن احتوائها في متن التشريع نفسه. على سبيل المثال، قد يضع المشرعون نماذج استمارات، قوائم بالمواد والعناصر الخاضعة للرقابة، أو جداول رسوم. وتتضمن بعض الأمثلة ما يلي:

- جدول الرسوم المقطوعة في قانون رسوم الطابع .
- جدول الرسوم في قانون الكتاب العدول .
- جدول أو سلم الرواتب لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام .
- جدول أسماء النباتات وأمراضها في قانون الحجر الزراعي .
- صور جوازات السفر الملحقة بنظام جوازات السفر رقم ٢ لسنة ٢٠١١ .

عند إضافتها إلى التشريع، تصبح الملاحق والمرفقات جزءاً قانونياً من التشريع. وبما أن العديد من الملاحق تحتوي على معلومات قد تتغير بشكل متكرر (مثل أسماء النباتات وأمراضها، مع اكتشاف المزيد من الأمراض)، فقد يرغب المشرعون في تضمين آليات في التشريع ليكونوا قادرين على تعديل الملاحق بسهولة أكبر من تعديل هيكل تشريع . عند استخدام الملاحق، ينبغي على المشرع أن يذكر رقم المادة التي أشارت إلى الملحق في عنوان الملحق (على سبيل المثال، "الملحق رقم ٤: قائمة (بأسماء النباتات والأمراض- المادة ٥ (أ)).

## ٦ التعديلات التشريعية الموحدة

عند التحضير لتعديل قانون نافذ، هناك عدة نُهج. يتضمن النهج الأول إعداد ورقة أولية تتضمن فقط أجزاء المواد التي سيتم تغييرها دون إعطاء سياق للقانون الذي سيتم تعديله. قد يكون هذا النهج محيراً ويستخدم أحياناً عندما لا يرغب المشرع في بذل جهد حقيقي في الصياغة أو عندما يحاول المشرع إرباك قراء التعديل . على سبيل المثال، قد يبدو التعديل الذي تم تقديمه في مجلس النواب باستخدام هذا النهج كما يلي :

القانون رقم ٢٠٢٣/٢٥ لتعديل قانون الانتخابات المحلية  
رقم ٢٠٠٩/٢١

- ① تعديل المادة ٤ من قانون الانتخابات المحلية لتحل كلمة "ممثّل رسمي" محل كلمة "مرشح".
- ② تعديل المادة ١٨ من قانون الانتخابات المحلية بإلغاء عبارة "ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

يتطلب هذا النهج من القارئ أن يأخذ ورقة التعديل ويُقارنها بالقانون الأصلي ليرى كيف سيبدو القانون الأصلي مع التغييرات. يستغرق هذا النهج وقتاً ويعتمد على الفهم حيث إن العديد من أعضاء مجلس النواب لن ينظروا إلى القانون الأصلي لمعرفة تأثير التغييرات .



هناك نهج آخر يتم استخدامه يُوفّر سياقاً أوسع للقارئ ويسمح للقارئ بفهم تداعيات التعديل بشكل كامل. ويمكن أن يبدو كما يلي :

### القانون رقم ٢٥ / ٢٠٢٣ لتعديل قانون الانتخابات المحلية رقم ٢١ / ٢٠٠٩

- ① يُستعاض عن المادة ٤ من قانون الانتخابات المحلية بما يلي:  
٤. يجوز للممثل الرسمي تقديم التماس إلى الحكومة لإعادة فرز جميع أوراق الاقتراع في غضون ٤٨ ساعة من إعلان النتائج .
- ② يُستعاض عن المادة ١٨ من قانون الانتخابات المحلية بما يلي :  
١٨. يجوز فقط للأفراد المسجلين والمؤهلين للمشاركة في عملية فرز الأصوات .

إن الاختلاف في هذا النهج يوفّر مزيداً من السياق للقارئ وذلك بإظهار ما تمت إزالته أو إضافته بالضبط للقارئ باستخدام تسطير الكلمات للدلالة على الإضافات وشطب الكلمات للدلالة على عمليات الحذف. قد تستخدم بعض الهيئات القضائية طرقاً مختلفة للإشارة إلى عمليات الإضافة أو الحذف .

### القانون رقم ٢٥ / ٢٠٢٣ لتعديل قانون الانتخابات المحلية رقم ٢١ / ٢٠٠٩

- ③ تُعدّل المادة ٤ من قانون الانتخابات المحلية على النحو التالي:  
٤. يجوز للمرشح للممثل الرسمي تقديم التماس إلى الحكومة لإعادة فرز جميع أوراق الاقتراع في غضون ٤٨ ساعة من إعلان النتائج .
- ④ تُعدّل المادة ١٨ من قانون الانتخابات المحلية على النحو التالي :  
١٨. يجوز فقط للأفراد المسجلين والمؤهلين للمشاركة في عملية فرز الأصوات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .

أخيراً، إن الطريقة الأكثر شمولية لإدخال التعديلات هي إدخال القانون الأصلي بالكامل الذي سيتم تعديله مع الإضافات أو المحذوفات المحددة في القانون المشار إليه. وهذا يعني أن المُشرّع سيقوم بتضمين حتى المواد التي لم يتم تعديلها. ويوضح هذا النهج التغييرات في سياقها بالكامل لأي قارئ للتعديل ويساعد القارئ على فهم كيف تتناسب التغييرات مع القانون الأوسع نطاقاً. إن هذا النهج يكون أكثر صعوبة عندما يكون القانون الذي يتم تعديله طويلاً للغاية، لكنه خيار عملي للقوانين القصيرة التي يتم تعديلها .



## ٧ مراجعة مسودات القوانين قبل عرضها على مجلس النواب

بعد أن يقوم المُشرِّع بوضع اللمسات الأخيرة على خطة الصياغة التشريعية ويستخدم تلك الخطة لصياغة تشريع جيد، فإنه من المفيد دائماً للمُشرِّع أن تقوم جهات أخرى بمراجعة نسخة المسودة قبل عرضها على مجلس النواب. سيكون من السهل تمرير قانون جيد الصياغة عبر مجلس النواب حيث سيكون على زملائه من المُشرِّعين قضاء وقت أقل في مناقشة الفروق الدقيقة في الصيغة، تصحيح الجوانب المشكوك بها، وضمان وضوح التشريع .

إن أحد المصادر المهمة التي ينبغي على المُشرِّعين الرجوع إليها دائماً هو مجلس الدولة. لا ينبغي التغاضي عن الدور الحاسم لمجلس الدولة في مراجعة التشريعات. يتمتع الخبراء القانونيون في المجلس بموقع جيد يؤهلهم لتقديم تحليل نقدي لمسودة القانون الذي سيساعد المُشرِّع على تعزيز المسودة، وقد يُنبه هؤلاء الخبراء المُشرِّع إلى بعض القضايا، مثل عدم الدستورية أو التعارض مع قوانين نافذة .

قد يشعر المُشرِّعون بالقلق لأنه خلال قيام الكيانات الأخرى بمراجعة المسودة، سيتعين على المُشرِّع التخلي عن زمام الأمور قليلاً. ومع ذلك، عندما تقوم جهات أخرى، مثل مجلس الدولة، بمراجعة مسودة ما، فإن هذه المراجعة تتعلق بشكل عام بالشكل والأسلوب والموضوع فقط. إن القائمين بالمراجعة في مجلس الدولة يتبعون نهجاً محايداً وعادة ما يقترحون فقط تغييرات على المحتوى عندما تؤدي لغة المسودة إلى عدم تناسق، عدم اليقين، أو التناقض. ستعمل مثل هذه المراجعة دائماً على تحسين أي مسودة قبل تقديمها إلى مجلس النواب .

علاوة على ذلك، يجب مراجعة أي قانون يتضمن عناصر مالية (مثل مخصصات الميزانية) من قبل وزارة المالية لضمان وجود أموال كافية متاحة لتنفيذ القانون. وبتجاهل هذه الخطوة، يُخاطر المُشرِّع بإبطال القانون من قبل القاضي .

إذ نصت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها بالعدد ٢١ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٥ وموحدتها بالعدد ٢٩ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٥ في ١ / ٤ / ٢٠١٥ بأن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ كرس مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (٤٧) منه وبالتالي فإن لكل سلطة من السلطات الاتحادية "التشريعية والتنفيذية والقضائية" أن تمارس مهامها واختصاصاتها وفقاً لهذا المبدأ. وبالتالي فإن لمجلس النواب أن يمارس اختصاصاته الواردة في الدستور ومنها تشريع القوانين الاتحادية التي تقتضيها المصلحة العامة ووفقاً للسياقات الدستورية بشرط أن يراعي عند ممارسته لهذا الحق مبدأ الفصل بين السلطات، وأن لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب بشكل مباشر ما يمس هذا المبدأ ومن بين تلك القوانين التي تمس هذا المبدأ القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خطتها أو في موازنتها المالية دون التشاور مع السلطة التنفيذية أو اخذ الموافقة بذلك، وكذلك القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الحكومة ثقة مجلس النواب على اساسه. وينطبق الأمر أيضاً على القوانين التي تكون ماسة بمهام السلطة القضائية إذ يجب التشاور مع السلطة القضائية بهذا الشأن وأخذ رأيها. واستناداً لذلك فإن لمجلس النواب أن يمارس اختصاصه بتشريع القوانين التي تجد فيها تحقيقاً للمصلحة العامة وفي نطاق الدستور .

## ٨ تقييم فاعلية التشريعات

أثناء إعداد التشريعات وإقرارها بعد ذلك، ينبغي على المُشرِّعين النظر في بذل الجهود لتقييم فاعلية الإطار التشريعي الحالي والجديد. وهذا يضمن أن يتم إعداد القوانين الجديدة بطريقة تُفيد البلاد وان يتم تنفيذ القوانين الحالية بأقصى قدر ممكن من الفعالية .

يمكن لمثل هذا النهج أن يساهم في تعزيز قدرة الحكومات على ضمان التنفيذ التشريعي الفعال. يوصى المُشرِّعين بإيجاد واستخدام طرق لتقييم فاعلية التشريعات في جميع مراحل عملية الإعداد والتنفيذ التشريعي . يمكن لمجلس الدولة أن يساعد المُشرِّعين في فهم آثار تشريعاتهم و تقييم تنفيذ تشريعاتهم .



## الملاحق

### جدول رقم ١. معاهدات حقوق الإنسان التي يلتزم بها العراق

العنوان	موقف العراق
اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية	الانضمام في ٢٤/٠٣/٢٠٠٣
اتفاقية حظر أو تقييد استخدام أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مُفرطة الضرر أو عشوائية الأثر (مع البروتوكول الأول، الثاني والثالث)	الانضمام في ٢٤/٠٩/٢٠١٤
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	الانضمام مع التحفظ في ١٣/٠٨/١٩٨٦ سحب جزئي للتحفظ في ١٨/٢/٢٠١٤ <sup>١٤</sup>
الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن	الانضمام في ٢٦/٠٨/٢٠١٣
الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل	الانضمام في ٢٠/٠٧/٢٠١٣
بروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية	الانضمام في ٢٣/٠٥/٢٠١٣
اتفاقية الذخائر العنقودية	الانضمام في ١٤/٠٥/٢٠١٣
الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي	الانضمام في ١٣/٠٥/٢٠١٣
اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة	الانضمام في ٢٠/٠٣/٢٠١٣
الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب	الانضمام في ١٦/١١/٢٠١٢
اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية، اللاإنسانية، أو المهينة	الانضمام في ٠٧/٠٧/٢٠١١
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد	الانضمام في ١٤/٠٦/٢٠١١
الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري	الانضمام في ٢٣/١١/٢٠١٠
اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتكديس واستخدام الأسلحة الكيميائية وتدمير تلك الأسلحة	الانضمام في ١٣/٠١/٢٠٠٩
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية	الانضمام في ١٧/٠٣/٢٠٠٨
اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام	الانضمام في ١٥/٠٨/٢٠١١
اتفاقية حقوق الطفل	الانضمام في ١٥/٠٦/١٩٩٤ <sup>١٥</sup>
الاتفاقية الدولية لقمع جريمة الفصل العنصري والمعاقبة عليها	الانضمام في ٠٩/٠٧/١٩٧٥
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية	الانضمام في ٢٥/٠١/١٩٧١
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	الانضمام في ٢٥/٠١/١٩٧١
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري	الانضمام في ١٣/٠٢/١٩٧٠

١٤. ملاحظة: في 18 شباط 2014، اضطرت حكومة جمهورية العراق الأميد العام بأنها قررت سحب تحفظها على المادة 9 من الاتفاقية التي أبدتها عند الانضمام وفيما يلي نصها  
لا تعني الموافقة على هذه الاتفاقية والانضمام إليها أن جمهورية العراق ملزمة بأحكام الفقرتين (ب) و (ج) من المادة (2) والفقرتين (1) و (2) من المادة (9) ولا بأحكام المادة (16) من الاتفاقية. ولا يخل التحفظ على هذه المادة الأخيرة بأحكام الشريعة الإسلامية التي تمنح المرأة حقوقاً مساوية لحقوق زوجها بما يكفل التوازن العادل بينهما. كما أبدت العراق تحفظاً على الفقرة 1 من المادة 29 من هذه الاتفاقية فيما يتعلق بمبدأ التكريم الدولي فيما يتعلق بتفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية.

١٥. هذه الموافقة لا تعني بأي حال من الأحوال الاعتراف بإسرائيل أو الدخول في أي علاقات معها  
كما انضم العراق إلى البروتوكول الاختياري بشأن إشراك الأطفال في النزاعات المسلحة (2008/06/24) والبروتوكول الاختياري بشأن بيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي المواد الإباحية (2008/06/24)



## جدول رقم ٢. تصميم خطة تشريعية

الملاحظات	الاعتبارات	الموضوع
	هل حددتم المشكلة التي سيعالجها التشريع؟ اذكروا المشكلة	فهم الأهداف التشريعية
	كيف سيُعالج الموضوع المُحدّد مشكلة مجتمعية بدلاً من مجرد معالجة أعراض مشكلة أوسع نطاقاً؟	
	ما هو البحث الذي تم إجراؤه لفهم سبب وجود المشكلة؟	
	هل كان البحث خاصاً بالعراق؟	
	ما هي الحلول التي حددها والتي قد تعالج المشكلة؟ اذكروا 2-3 حلول مختلفة .	
	كيف يمكن التخفيف من المشكلة المُحدّدة باستخدام التشريع؟	تحديد تشريع باعتباره الحل الأنسب
	هل التشريع هو السبيل الوحيد لحل المشكلة؟	
	هل التشريع هو أفضل طريقة لحل المشكلة؟ لو كان كذلك، كيف ولماذا؟	
	هل تشاورتم مع محام أو خبير آخر لتحديد ما إذا كان التشريع غير دستوري مبدئياً (من أول وهلة)؟	دستورية التشريع
	إذا كان التشريع دستورياً في الظاهر، فهل أشار المحامي أو الخبير الدستوري إلى أنه ينبغي تجنب بعض الموضوعات أو الأحكام أثناء إعداد التشريع لأن هذه الأحكام المُعيّنة قد تكون غير دستورية؟ إذا كان الأمر كذلك، فما هي الأحكام ولماذا قد تكون غير دستورية؟	



الملاحظات	الاعتبارات	الموضوع
	ما هي التشريعات الموجودة بالفعل في العراق والتي تتناول موضوع تشريعكم؟	التشريعات القائمة
	هل يمكنكم التمييز بين التشريع الحالي والتشريع الذي تقترحونه؟	
	إذا كان هناك تشريع قائم حول هذا الموضوع، فهل ستلغون التشريع الحالي؟	
	إذا كنتم ستلغون تشريعاً قائماً، فهل أشرتكم في تشريعكم الجديد إلى العنوان المُحدّد للتشريع المراد إلغاؤه؟	
	إذا كنتم ستلغون تشريعاً، فمن هم الأفراد أو الجماعات الذين كانت لهم حقوق قائمة بموجب التشريع السابق؟	
	إذا كانت حقوق الأفراد أو الجماعات ستتأثر بإلغاء التشريع فكيف سيُعالج التشريع الجديد ذلك؟ كيف سيتم حماية هؤلاء الأفراد أو الجماعات لضمان تقليل أي تأثير سلبي؟	
	إذا كنتم ستحتفظون بالتشريعات القائمة وتقومون أيضاً بإعداد تشريعات جديدة، فأين ستتقاطع هذه التشريعات؟	
	إذا كانت لديكم قوانين متعددة تتناول نفس الموضوع، فكيف ستضمنون أن تتماشى المصطلحات المحددة في التشريع الحالي مع المصطلحات المحددة في التشريع الجديد؟	
	ما هي السلطات التي حددتموها للمشاركة في تنفيذ تشريعكم وما هو الدور الذي ستلعبه في تنفيذ التشريع الجديد	سلطات التنفيذ بموجب التشريع
	هل أخطرتكم هذه السلطات بأنه سيتم إعداد التشريع؟	
	هل أبلغتم السلطات عن دورها المتوقع في تطبيق التشريع قبل إعداد التشريع؟	
	هل تتمتع السلطات المنفذة بالقدرة على الاضطلاع بأدوار جديدة بموجب التشريع؟	
	هل ستمتلك سلطات التنفيذ الموارد اللازمة لتنفيذ التشريع (مثل الموظفين والشؤون المالية)؟	
	هل تشاورتم مع السلطات فيما يتعلق بإعداد القانون للتأكد من أنكم قد نظرتكم في جميع الجوانب المهمة للموضوع؟	
	كيف ستحافظون على التواصل مع السلطات طوال فترة إعداد التشريع لضمان عدم تفاجئهم عند إقرار التشريع؟	



## جدول رقم ٢. تصميم خطة تشريعية

الملاحظات	الاعتبارات	الموضوع
	هل حددتم الخبراء المتخصصون المطلعون على موضوع التشريع المقترح من حيث صلته بالعراق؟	خبراء متخصصون في موضوع التشريع
	هل تشاورتم مع الخبراء المتخصصين حول طبيعة المشكلة المحددة والحلول المقترحة بموجب التشريع؟	
	هل اقترح الخبراء المتخصصون أي حلول إضافية أو بديلة للمشكلة المحددة؟	
	ما هي المجموعة الذي سيتم تنظيمها بموجب التشريع المقترح؟	المجموعة الخاضعة للتشريع وأصحاب الشأن
	هل تشاورتم مع ممثلي المجموعة الذي سيتم تنظيمها بموجب التشريع المقترح؟	
	هل حددت المجموعة التي سيتم تنظيمها أي اعتبارات إضافية للإعداد التشريع المقترح؟	
	هل هناك أي أعضاء في المجموعة التي سيتم تنظيمها سيتأثرون بشكل مختلف عن الأعضاء الآخرين بحيث ينبغي النظر اليهم بشكل مختلف بموجب القانون (على سبيل المثال، الأشخاص ذوو الإعاقة، النساء، الأطفال، والفئات المحرومة في الماضي)	



## جدول رقم ٣. إنشاء أو تعيين سلطة تنفيذية بموجب قانون<sup>١١</sup>

الملاحظات	الاعتبارات	الموضوع
	إذا كنتم تستخدمون سلطة تنفيذ قائمة (مثل وزارة أو سلطة أخرى)، فما هو الجهاز أو الأجهزة التي ستقوم بتطبيق القانون؟	تعيين سلطة التنفيذ
	في حالة استخدام جهاز موجود، هل تم إخطار ذلك الجهاز بمسؤوليته بموجب القانون الجديد وهل الجهاز قادر على التعامل مع المسؤولية الجديدة؟	
	إذا كان القانون سيستحدث جهاز جديد، فما هو اسم هذا الجهاز وأين سيكون موقعه في الهيكل الإداري الحالي؟ (على سبيل المثال، هل سيكون جهاز ضمن وزارة قائمة أم سيكون جهاز قائم بذاته؟)	
	كم عدد أعضاء سلطة التنفيذ؟	عضوية سلطة التنفيذ
	كيف يتم تعيين الأعضاء؟	
	كيف سيتم عزل الأعضاء من مناصبهم؟ (على سبيل المثال، نهاية المدة؛ الاستقالة؛ الإقالة لسبب ما؛ سن التقاعد)	
	من سيكون مسؤولاً عن تعيين الأعضاء؟	
	ما هي مدة ولاية الأعضاء؟	
	ما هي مؤهلات التعيين في سلطة التنفيذ؟	
	ما هي المسؤوليات التي ستكون لسلطة التنفيذ؟	واجبات وصلاحيات سلطة التنفيذ
	كيف ستساهم هذه المسؤوليات في تغيير أو التخلص من السلوكيات التي تستلزم القانون؟	
	هل ستتمتع السلطة بالقدرة على تنفيذ واجباتها بفعالية؟	
	هل سيكون للسلطة صلاحية فرض العقوبات؟	
	بأي إجراءات ومن الذي يُحدّد للسلطة ما هي القضايا التي تقررهما؟	مهام سلطة التنفيذ بالنسبة للمعطيات
	مع من يتشاور مسؤولو الجهاز حول كيفية تنفيذ تفاصيل القانون؟	
	ما هي الإجراءات التي ستستخدمها السلطة للتعرف على وجهات نظر الفئات المختلفة ذات المصلحة حول كيفية تنفيذ القانون؟	
	كيف يقوم الجهاز بتعيين وتدريب الموظفين؟	

<sup>١١</sup> See section F (13).

Adapted from A. Seidman, R.B. Seidman and N. Abeyesekere, *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*, 2014, Kluwer Law International, pp. 147-149.



## جدول رقم ٣. إنشاء أو تعيين سلطة تنفيذية بموجب قانون

الملاحظات	الاعتبارات	الموضوع
	ما هي الإجراءات التي من خلالها سيعرف الجهاز إذا ما كان يتم إطاعة القانون؟	مهام سلطة التنفيذ بشأن تقديم ردود الفعل
	هل تنتظر السلطة حتى يتقدم الناس بالشكاوى؟	
	إذا كان الأمر كذلك، فمن الذي يمكنه تقديم الشكاوى؟	
	ما هي الإجراءات التي يجب على شخص ما اتباعها لتقديم الشكاوى؟	
	هل السلطة مسؤولة عن إرسال وكلاء لتقييم إذا ما كان يتم إطاعة القانون؟	
	إذا كان الأمر كذلك، كيف ستدير السلطة الوكلاء؟ هل سيتم إرسال الوكلاء إلى الميدان؟ هل سيطلب (الوكلاء ردوداً من المتأثرين بالقانون؟	
	كيف ستحصل السلطة على الحقائق حول ما إذا كان يتم إطاعة القانون؟	
	هل ستكون هناك تحقيقات من قبل موظفي الجهاز؟	
	هل ستكون هناك جلسات استماع علنية؟	
	إذا كانت هناك جلسات استماع علنية، فهل سيتم إصدار اتهامات مكتوبة أو نتائج بعد الجلسات؟	
	هل ستكون هناك تقارير من الجهاز الذي يقوم بالبحث حول فعالية القانون؟	
	هل سيكون لدى السلطة هيئة من أجل اتخاذ القرار ومخولة باتخاذ قرارات التنفيذ؟	إجراءات لتجميع المعطيات وردود الفعل للتوصل إلى قرار
	إذا كان الأمر كذلك، فمن الذي يُعيّن أعضاء الهيئة؟ ما هي مؤهلات الأعضاء، وما هي مدة خدمة هؤلاء الأعضاء؟	
	عند التصويت، ما هي نسبة الأعضاء الذين يجب أن يصوتوا لصالح الاقتراح؟	
	هل إن القرارات ستكون قرارات جماعية، أم سيكتب كل عضو قراره الخاص؟	
	هل ستكون هناك إجراءات طعون لأي هيئة لصنع القرار بموجب سلطة التنفيذ؟	الطعون وتسوية المنازعات
	ماذا سيترتب على إجراءات الطعون؟ هل سيكون هناك جدول زمني لتقديم الطعون؟	



## جدول رقم ٤. الأحكام الممكنة لمعالجة الفساد من خلال التشريعات والسياسات العامة

الملاحظات	الاعتبارات	الموضوع
	تصميم المواد لتقليل السلطة التقديرية للأجهزة.	تقليص فرصة مسؤولي الأجهزة في الانخراط في عمليات صنع القرار الفاسدة
	تحديد أهداف، قواعد وإجراءات سلطة التنفيذ بوضوح لضمان الحد الأدنى من فرص الفساد في معالجة المعطيات و ردود الفعل.	
	اطلبوا من الوكلاء العمل على شكل فرق وضمان المراجعة الهرمية المنتظمة.	
	حيثما أمكن ذلك، قوموا بتقسيم القرارات الكبيرة إلى مهام أصغر لتجنب وضع سلطة التقدير أو أخذ القرار على عاتق شخص واحد.	
	تناوب الوكلاء من حيث الواجبات الوظيفية وجغرافية العمل.	
	إلغاء المواد التي توفر السرية لمتخذي القرار	ضمان أن تكون عمليات صنع القرار متاحة للتفتيش العام
	الطلب بعقد جلسات استماع عامة وتوفير فرص أخرى لأصحاب الشأن لتقديم المعطيات وردود الفعل.	
	مطالبة صنّاع القرار دائماً بتقديم قرارات مكتوبة مصحوبة بأسباب تبرر هذه القرارات.	
	حيثما كان ذلك مناسباً، اشتراط أن تكون هناك سلوكيات واضحة وتنافسية ما بين عملاء القطاع الخاص أو القطاع الحكومي.	تنظيم فئات العملاء وأصحاب الشأن
	استقطاب الدعم لمناهضة الفساد	
	في عمليات الاختيار، التدقيق في صفات الوكلاء مثل "الصدق" و "القدرة".	تقليل قدرة الوكلاء على التصرف بشكل فاسد
	استخدام المؤشرات السابقة لاستبعاد الوكلاء الذين قد يتصرفون بطريقة غير آمنة. قد يشمل ذلك النظر في سجلات الأداء، السلوكيات السابقة، الاختبارات الشخصية، أو غيرها من توقعات الأمانة.	
	البحث عن مؤشرات خارجية أخرى للأمانة، مثل استخدام العلاقات لغرض التوصية بوكلاء يُظهرون سمات الأمانة.	
	عندما يحدث الفساد، قوموا بنشر الأدلة على حدوثه (عمليات تفتيش، تحليل إحصائي، أو غيرها).	تحسين أنظمة المعلومات الرقابية والإدارية
	زيادة عدد الموظفين المتخصصين المسؤولين عن مراقبة الفساد (بما في ذلك مدققون، محققون، مراقبون، وأمن داخلي).	



الملاحظات	الاعتبارات	الموضوع
	خلق مناخ يتم من خلاله تمكين المسؤولين وأصحاب الشأن من الإبلاغ عن الأنشطة غير اللائقة والحماية من العواقب السلبية للإبلاغ (حماية المبلّغين عن المخالفات) .	تحسين أنظمة المعلومات الرقابية والإدارية
	إنشاء وحدات جديدة مخولة بالتحقيق في الفساد (على سبيل المثال، مُحقق الشكاوى، لجان تدقيق خاصة، أجهزة مكافحة الفساد) .	
	استخدام المعلومات المقدمة من أطراف ثالثة للتحقيق في مزاعم الفساد (على سبيل المثال، المعلومات الواردة من المصارف ووسائل الإعلام) .	
	استخدام المعلومات المُقدمة من الجمهور ومن المستفيدين من الخدمات للتحقيق في مزاعم الفساد .	
	زيادة الرواتب لتقليل الحاجة إلى الدخل الفاسد	تغيير المكافآت والعقوبات التي قد تخلق ثقافة الفساد
	مكافأة الأفعال المتميزة والوكلاء المتميزين الذين يعملون على مكافحة الفساد (على سبيل المثال، (المكافآت للإبلاغ عن الفساد) .	
	فرض عقوبات صارمة على السلوكيات الفاسدة	
	رفع المستوى العام للعقوبات	
	زيادة قدرة المحاكم أو السلطات الإدارية على معاقبة المتورطين في الفساد .	
	الأخذ في الاعتبار استخدام العقوبات التي تتناسب مع السلوك الفاسد للتأكد من أن العقوبات لها تأثير رادع (أي أن تلقي رشوة كبيرة جدًا يجب أن يؤدي إلى عقوبة أكبر من تلقي رشوة أصغر بكثير). ينبغي أن تتناسب العقوبات مع الربح من الجريمة .	
	استخدام تدابير قمع بديلة (عمليات نقل، تشهير في وسائل الإعلام، فقدان المركز أو المؤهلات المهنية، (والقائمة السوداء) .	
	استخدام البرامج التدريبية والتعليمية لإعلام الوكلاء والجمهور بالفساد .	تغيير الأيديولوجية الشاملة بخصوص الفساد
	إصدار مدونة لقواعد السلوك على المستوى التنظيمي وعلى مستوى الخدمة المدنية الشاملة .	
	العمل على تغيير النظرة الثقافية للفساد	



---

INSTITUTE FOR  
INTERNATIONAL LAW  
& HUMAN RIGHTS

---



٢٠٢٤

