

# الامن القانوني معيار للمراجعة التشريعية

م. محمد سالم كريم

جامعة واسط – كلية القانون

[msalimkareem@uowasit.edu.iq](mailto:msalimkareem@uowasit.edu.iq) :

الاول منها للبحث في اهم مقومات الامن القانوني وهي الاستقرار القانوني واليقين القانوني والتناسب التشريعي وعرضنا لكلا منها في مطلب مستقل لبيان اكبر عدد من الضوابط لإجراء المراجعة التشريعية. وتعرضنا في المبحث الثاني لموقف المشرع من الامن القانوني في بناء الدولة وسلطاتها ، وذلك في مطلبين لتبيان مظاهر اخفاق المشرع في استلها مضمين هذا المبدأ في تشكيل السلطات الدستورية واقامة النظام الاتحادي. اما المبحث الثالث فقد اهتم ببيان دور الامن القانوني في معالجة مظاهر قصور المنظومة التشريعية وذلك في مطلبين عرضنا في المطلب الاول لبعض مظاهر القصور في بناء المنظومة التشريعية وفي المطلب الثاني لمظاهر القصور في التنظيم القانوني لנفاذ التشريعات.

## ملخص:

ان قدرة الامن القانوني على توفير مصادر حماية مضاعفة لمختلف الاشخاص القانونية من خلال دوره في تحييد الاخطار المتأتية من القانون نفسه ، جعلت الاستفادة منه ممكنة لا بل وضرورية كمعيار ذو طبيعة مزدوجة لضبط كفاءة التشريعات الجديدة المراد تشريعها ، واساساً يمكن الاستناد اليه في إجراء مراجعة شاملة للمنظومة التشريعية القائمة وتهذيبها بالشكل الذي يضمن انسجامها وفعاليتها في تحقيق اهدافها. ونحاول من خلال بحثنا الموسوم ((الامن القانوني معيار للمراجعة التشريعية)) تسليط الضوء على اهمية الامن القانوني في إجراء المراجعة التشريعية كونه يوفر قاعدة من الضوابط والاسس الموضوعية في أجراءاتها ، وتناولنا ذلك في ثلاثة مباحث خصصنا

## ABSTRACT

The ability of legal stability to obtain double protection to various legal entities by take out the precautions set by law itself; that make it a good utilities – sometime necessary- as a double nature criteria to strict the effectiveness of code about to enact. And that criteria can be base to further re-evaluation of whole legal system to ensure its effectiveness and guarantee of fulfil its goals. In this paper titled (legal stability as a criteria of legal system re-evaluation) we focus on the important of legal stability as a criteria of whole legal re-evaluation as it gave us the reasons and restrictions on that process. We divided this

paper to three chapter; the first will be dedicate to the importance of legal stability and its roots presented by legal security, legal certainty and legal balance. In second chapter we discuss the role of legislature in using legal stability to built the state and its power and we conclude the legislature's failure in adopted that criteria when he built the constitutional institutions and federal system. The third chapter dedicate to the philosophy of legal system re-evaluation in light of legal stability criteria in two sub-chapter; the first will discuss the failure of legal system as a whole while the second will discuss the failure of legal system in execute the legal Codes

التشريعات القائمة والكشف عن عيوبها في ضوء المزايا التي يفترضها هذا المبدأ في التشريع السليم التي تتمثل في امرين: الاول: أن يكون القانون آمن بذاته ، ويتحقق ذلك عندما تكون القواعد القانونية واضحة ومحددة ومتوقعة ويسهل الولوج اليها ومتفقة مع غاياتها. والثاني: ان يحفظ التشريع للعلاقات والمراكز القانونية الاستقرار والانضباط والقدرة على توقع الأمور مسبقا وفق رؤية مستقبلية سليمة. من ذلك وجدنا ان مبدأ الامن القانوني يمكن الاستعانة به كمعيار

## المقدمة

يحتل مبدأ الامن القانوني اهمية خاصة في ظل عملية التحول نحو الديمقراطية التي شهدها العراق بعد عام ٢٠٠٣ والتي تكللت بإقرار دستور ٢٠٠٥ حيث تألفت المنظومة التشريعية من تشريعات متنوعة شرعت في ظل انظمة سياسية متباينة ، وهذا ما اثار اشكالية قانونية حول مدى ملائمتها للتطبيق في الوقت الحاضر ، وارتأينا في سبيل الكشف عن مظاهر تلك الاشكالية ابراز اهمية مبدأ الامن القانوني كمعيار لكفاءة

ثالثا: خلق بيئة ديمقراطية في ممارسة العملية التشريعية وابعادها من تأثير المصالح والنفوذ ، باعتماد معايير منبثقة من رحم النظام الديمقراطي لنؤسس لقاعدة اساسية تتمثل في سيادة المصالح العامة على الغايات التشريعية.

#### مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في كيفية توظيف مبدأ الأمن القانوني كمعيار مزدوج في إبراز عيوب المنظومة التشريعية التي تهدد حالة الامن لدى المخاطبين بأحكامها وتوجيه ارادة المشرع للعمل على إجراء مراجعة شاملة تقوم على اساس من الكفاءة والمعرفة لرفع قدرة القوانين الجديدة وفعاليتها في تحقيق اهدافها وضمان انسجامها في اطار منظومتها التشريعية واسسها الدستورية.

#### المبحث الاول

#### مقومات الأمن القانوني المرتبطة بصناعة

#### التشريع

يقصد بمقومات مبدأ الامن القانوني العناصر الاساسية التي يقوم عليها كونه مبدأ عام يضم في ثناياه مبادئ قانونية عديدة تشكل قاعدة من الأصول في صناعة التشريع وتطوير المنظومة القانونية للدولة ، واغلب تلك المقومات تجد مصادرها في مضامين النصوص الدستورية أو النصوص التشريعية<sup>(١)</sup>. واهم مقومات مبدأ الامن

لإجراء مراجعة تشريعية عامة للتشريعات النافذة في ظل دستور ٢٠٠٥ ، وذلك لكون هذا المبدأ هو احد ثمرات النظام الديمقراطي الذي يقتضي في مضمونه انسجام كافة التشريعات القائمة والمستجدة مع متطلبات هذا النظام وان يسود القانون جميع العلاقات القانونية بالدولة ليكون وحده الحامي للحقوق والحريات العامة ، وهذا الامر يتطلب التحقق من صلاحية القانون اولا وان يكون المشرع مؤهلا لعملية التشريع والمراجعة ، ولكلا الامرين يمكن توظيف مبدأ الامن القانوني لتحديد عيوب المنظومة التشريعية ومعالجتها وفق مقومات النظام الديمقراطي الذي اقامه دستور ٢٠٠٥.

**اهمية البحث:** تتجلى اهمية البحث في الامور الاتية:

اولا: تسهيل مهمة المشرع في اجراء المراجعة التشريعية الشاملة وتوفير متطلبات نجاحها باعتماد معيار ذو ابعاد ديمقراطية يضمن للعملية التشريعية سلامتها وللقانون صلاحيته وسيادته.

ثانيا: العمل على تحقيق الانسجام بين المنظومة التشريعية ومبادئ النظام السياسي الذي جاء به دستور ٢٠٠٥ ، وتطوير امكانية المشرع للعمل وفق فلسفة ذلك النظام عند اداء وظيفته التشريعية.

فالاستقرار القانوني لا يعني حصر وظيفة القانون في ضمان الثبات القانوني ، لان القانون هو تعبير عن حاجات المجتمع وهي بطبيعتها متغيرة وفي حالة تطور ، وهذا يجب ان يكون واضحا بالنسبة للمشرع لكي يراعي الاعتبارات العملية لحالة التطور عند وضع التشريع ، وان يتجنب احداث تغييرات جوهرية للأوضاع السائدة في ظل القانون السابق من شأنها زعزعة استقرار المراكز والعلاقات القانونية التي انشأها. كما ان جمود القانون وعدم تعديله كثيراً ما يكون مظهر من مظاهر عدم الاستقرار القانوني ، فالاستمرار في تطبيق قوانين لا تتفق مع تطور العصر واحتياجاته تؤدي الى صعوبة تطبيقها ويثير صعوبات لدى الافراد في احترامها ، فالاستقرار القانوني يعني الملازمة المستمرة بين أحكام القانون واحتياجات المجتمع<sup>(٣)</sup>.

أذن الأمن القانوني يتطلب استبعاد خطر عدم الاستقرار للقواعد القانونية والانعكاسات السلبية لجمودها او لتغييرها على العلاقات والمراكز القانونية ، وهو بذلك يشكل ضمانة ضد اعتباط السلطة ومزاجية التشريعات. وهو ما يتطلب تطور المفاهيم القانونية للتشريعات القائمة والجديدة بما يتلائم وتطور حاجات المجتمع ومواجهة العلاقات المستجدة ، الامر الذي يقتضي مواكبة

القانوني هي الاستقرار القانوني واليقين القانوني والتناسب التشريعي.

## المطلب الاول

### مبدأ الاستقرار القانوني

ان من المحددات الاساسية لكفاءة التشريع قدرته في تنظيم العلاقات القانونية على اساس من الاستقرار والثبات ، ان غاية كل تنظيم قانوني هي نقل تلك العلاقات من حالة العشوائية والفوضى الى حالة الاستقرار والوضوح ، لكي يعلم كل فرد مسبقا ما له وما عليه من حقوق والتزامات. وبما ان الاستقرار القانوني مبدأ يتسم بالديمومة لملازمته التشريع من لحظة تشريعه الى زواله ، سوف نحاول بيان مفهومه وعناصره على النحو الاتي:

### الفرع الاول: مفهوم الاستقرار القانوني

ان الاستقرار القانوني يعني أن تكون المراكز القانونية الناجمة عن نشاط الافراد واضحة وفعالة وغير معرضة للاهتزاز والمفاجآت ، فأى نشاط لا بد ان يبنى على فكرة واضحة عن المراكز القانونية التي ينشأها او يتعامل معها الافراد ليس في الحاضر فقط ، وإنما في المستقبل أيضاً. وليس معنى ذلك أن يظل القانون جامداً ، وإنما المقصود هو ألا يكون مجال تطوره وتعديله ميداناً للمفاجآت وسببا لعدم الاستقرار<sup>(٢)</sup>.

وثباتاً. كما ان القوانين المنبثقة من سياسة  
تشريعية قائمة على تلبية حاجات المجتمع  
يكون مصيرها البقاء والاستمرار وإن  
تعرضت للتعديل فهو لا يمس جوهرها. ومع  
ذلك فان تطعيم النصوص بعبارات تتسم  
بالعمومية قد لا يكون كافياً لتحقيق عامل  
الثبات في النص القانوني ، لأن تطورات  
الحياة اوجبت على المشرع تحديث وتطوير  
النصوص القانونية بشكل مستمر ،  
فالنصوص القانونية - وبفعل عامل الزمن  
والمغيرات - تحتاج اما الى الالغاء او  
التعديل او الاصلاح والتطوير وهذه سنة  
الحياة ، فالحياة في حركة وعلى النصوص  
القانونية مسايرتها<sup>(٥)</sup>.

### ثالثاً: فاعلية القانون

ان فاعلية القانون لها اثر كبير على  
الاستقرار القانوني في اي مجتمع ، لهذا  
ذهب البعض الى القول بأنه لا يمكن وصف  
القانون قانوناً حتى يكون مؤثراً وفاعلاً في  
المجتمع على نحو يضمن استقرار  
المعاملات والمراكز القانونية، وفاعلية  
القانون تتحقق في عدة امور اهمها<sup>(٦)</sup> الامر  
الاول : عندما تكون القاعدة قادرة على  
استيعاب الحقائق الاجتماعية والسياسية  
والتاريخية والمثل والقيم العليا الى تسود في  
مجتمع معين وتعبّر عن مصالحه بشكل  
حقيقي. اما الامر الثاني: يتعلق بقدرة هذه

العمل التشريعي للتطور التكنولوجي  
والاقتصادي.

### الفرع الثاني: ضوابط الاستقرار في القانون

ان تحقيق الاستقرار القانوني يقوم على  
عدد من القواعد الاساسية من دونها يختل  
الامن القانوني وتهتز قيمة القانون بنظر  
الافراد والضمانات المقررة لهم. وتتجلى تلك  
القواعد بما يأتي:

#### اولاً: وضوح القانون

يرتبط وضوح القاعدة القانونية بالدرجة  
الاولى بالصياغة حيث يسنها المشرع ويحدد  
معناها والفاظها بوضوح قدر الامكان مما  
يتيح للأفراد التعرف على مضمونها  
واستخلاص ما تقرره لهم من حقوق  
وواجبات. كما ان تحديد موعد بدء سريان  
القانون يسهل للأفراد الاطلاع على القواعد  
القانونية التي تنطبق على اوجه نشاطهم  
ومن ثم ان يقدروا سلفاً التبعات القانونية التي  
يمكن ان تترتب على ممارستهم لذلك  
النشاط<sup>(٤)</sup>. ولا شك ان ذلك يحقق قدراً كبيراً  
من الاستقرار للعلاقات والمراكز القانونية  
الذي يعد من اسمى الغايات التي تهدف الى  
تحقيقها القاعدة القانونية.

#### ثانياً: ثبات القانون

ان ثبات القانون يعتمد بشكل اساسي على  
مضمون ومظهر النص التشريعي ، فكما  
كان النص عاماً ومجرداً كان اكثر استقراراً

المشروعة للأفراد المبنية على القواعد والأنظمة القانونية السارية المفعول ، بما يجعلهم يطمئنون إلى نتائج أعمالهم وتصرفاتهم ، وتكييفها مع ما تقتضيه تلك القوانين بما يضمن لهم عدم الوقوع تحت طائلة المسائلة القانونية ، وبما يحقق الاهداف التي من اجلها وضع القانون<sup>(٧)</sup>.

ونطاق مبدأ الامن القانوني لا ينحصر في حماية المراكز القانونية القائمة واحترام حقوق الأفراد وضمانها ، لكنه يعني أيضاً وبنفس القوة احترام التوقعات والآمال المشروعة وليس ذلك فقط للوقت الحاضر لا بل ان مضمون هذا المظهر ينصرف الى عدم تهديد الآمال المشروعة وإحباطها في المستقبل ، لان الفعل وتقدير نتائجه تحصل في الوقت الحاضر عند قيام الفرد بالتصرف لكن اثار التصرف تقع في المستقبل عادة ، وهذه المدة بين القيام بالتصرف ونتيجته يجب ان يكون الفرد فيها في حالة من الاطمئنان والثقة بان لا يحدث القانون تغييرا من شأنه قلب تلك التوقعات والنتائج من الخير والفائدة الى المصرة والخسارة ، وهذا هو مضمون الثقة المشروعة الذي تقوم عليها فكرة العدالة والمساواة في التشريع<sup>(٨)</sup>.

#### الفرع الثاني: مظاهر اليقين القانوني

يتحقق اليقين القانوني بعدة مظاهر اهمها:

اولا: مبدأ عدم رجعية القوانين

النصوص على بلوغ اهدافها بشكل واضح وصريح. والامر الثالث: يرتبط بمراعاة القانون الجديد للقواعد القانونية النافذة وانسجامه معها.

#### المطلب الثاني

#### اليقين القانوني

ان العلم بوجود القاعدة القانونية ومضمونها هو المدخل الاساس لتطبيق أي مبدأ قانوني ، فاليقين المتولد من وجود القاعدة القانونية ومضمونها هو عامل مهم في تحقيق الامن القانوني تطبيق مبدأ المشروعية ، وسوف نتناول مفهوم اليقين القانوني ومظاهره بالشكل الاتي:

#### الفرع الاول: مفهوم اليقين القانوني

تعني فكرة اليقين القانوني او كما يسميها البعض الثقة المشروعة بالقانون أن القواعد العامة المجردة التي تصدر من السلطة التشريعية في صورة قوانين أو تصدر عن السلطة التنفيذية في صورة أنظمة ، يجب تكون واضحة ومعلومة ويمكن الوصول اليها بسهولة وان لا تصدر بطريقة فجائية ومباغطة تصدم توقعات الافراد المشروعة المبنية على أسس موضوعية مستمدة من الأنظمة القائمة على هدى من السياسات الرسمية المعلنة من جانب السلطات العامة والخطط المرسومة للحاضر والمستقبل. فالأمن القانوني يتحقق باحترام التوقعات

ذلك عن طريق الوسائل والادوات الكفيلة بالترجمة الصادقة لمضمون القاعدة واعطائها الشكل العملي الذي تصلح به للتطبيق كقواعد سهلة الفهم والتطبيق وغير قابلة للتأويل<sup>(١١)</sup>. ان هذا التقديم البسيط لمفهوم الصياغة يبرز عمق الاتصال بينها وبين اليقين القانوني ، لان سهولة فهم القاعدة القانونية ووضوحها ودقة دلالتها تمثل اهم مقومات اليقين القانوني. فعمومية القاعدة القانونية وتجردها يقتضي ان تتم صياغتها بالشكل الذي يسهل على عامة المخاطبين بها فهمها واستيعاب مضمونها. كما ان حذاقة الصانع في استخدام العبارات وتنسيقها والمامه بتفاصيل موضوع التشريع وتفرعاته والعمل على توحيدها ضمن تشريع موحد للحيلولة دون بعثرة احكامه وتناثرها في تشريعات اخرى هو من صميم مبدأ اليقين القانوني.

### ثالثا: نشر القوانين

يقصد بالنشر حمل التشريع الى علم الكافة ، وهو اجراء لا بد منه لكي يعتبر الناس مخاطبين بالتشريع ، واذا لم يحصل النشر فانهم لا يلزمون بالتشريع بالرغم من وجوده. فالنشر اعلان للكافة بوجود التشريع إذ من غير المعقول ان يؤخذ الناس بأحكام تشريع من دون اعلامهم به لان هذا ينطوي على ظلم يأباه القانون ذاته<sup>(١٢)</sup>. ولأهمية الامر لم

ويقصد بمبدأ عدم رجعية القانون عدم انسحاب القانون الجديد الى الماضي ، فالقانون الجديد ينشأ في زمن معين وينقضي سلطانه في زمن معين اخر فيبقى السلطان الزمني لهذا القانون محصوراً بين لحظتين هما لحظة نشوئه ولحظة انقضائه ولا سلطان له قبل اللحظة الاولى ولا بعد اللحظة الثانية وإنما يبدأ سلطانه فقط في الفترة ما بين اللحظتين. وبالنظر لخطورة واهمية هذا المبدأ اتجهت اغلب الدول الى النص عليه بدساتيرها وتشريعاتها<sup>(٩)</sup>. ونتيجة لما يترتب على عدم إعماله من إثارة للقلق في نفوس الاشخاص والتردد في سلوكهم وإحجامهم عن التعاقد ومباشرة صور النشاط. لان الشخص وهو يتعاقد في ظل قانون معين انما يرتب مصالحه على اساس هذا القانون ومن ثم فهو لا يتوقع تطبيق قانون جديد على تعاقدته وإذا حصل هذا فهو تطبيق مجحف بحقوقه المشروعة ، يمكن ان يؤدي الى تعطيل الحياة العامة وإهدار للنظام والامن في المجتمع<sup>(١٠)</sup>.

### ثانيا: الصياغة التشريعية

ان القاعدة القانونية تتولد نتيجة تجمع وتفاعل عدة عوامل تصبها الصياغة الفنية في قالب قابل للتطبيق العملي. فالصياغة التشريعية هي عملية الاخراج الفعلي للقاعدة القانونية بما يحقق الهدف من فرضها. ويتم

القانونية متفقا مع فرضها ، فكل قاعدة لها هدف يسعى المشرع من خلالها الى تحقيقه ، وهذا الهدف لا يمكن بلوغه ما لم تكن عبارات القاعدة ومضمونها كافية لبلوغه. ولا بد ايضا ان تكون مكونات القاعدة متفقا في اثارها مع الهدف الذي وضعه المشرع لها ، فإذا كانت عبارات القاعدة غير كافية او غير متوازنة فيما بينها فان ذلك سوف ينعكس بصورة سلبية على تطبيقها مما قد يحول بينها وبين اهدافها ، ويجعل منها عقبة في طريق حماية الحقوق والحريات بدلا من ان تكون وسيلة لحمايتها<sup>(١٧)</sup>. والتناسب في التشريع هو احد مقومات مبدأ الامن القانوني ، لان هذا المبدأ مستوحى من فكرة ان القاعدة القانونية هي مصدر الامان بكافة صوره ، وعدم التناسب في مضمون القاعدة القانونية يفوت على المشرع فرصة تحقيق الهدف من تشريعها ، وعدم قدرة القاعدة القانونية على تحقيق هدفها هو لوحده اخلال بالأمن القانوني ، فكيف اذا افترضنا ان تلك القاعدة فضلا عن عدم تحقيق هدفها الاساسي قد استخدمت لتحقيق اغراض اخرى لا علاقة لها بالمصلحة العامة<sup>(١٨)</sup>.

ومن المسائل المهمة التي تدخل إطار مبدأ التناسب التشريعي والتي لها تأثير فعال على تحقيق مبدأ الامن القانوني هو مبدأ الاتساق التشريعي الذي يقصد به أن التشريعات

يترك المشرع الدستور وسيلة اعلام الناس بالتشريع من دون تحديد ، فقد نص على وجوب نشر التشريعات بالجريدة الرسمية<sup>(١٣)</sup>. ويترتب على استيفاء النشر للإجراءات والضوابط التي حددها القانون دخول التشريع الجديد الى حيز التنفيذ والزامه للكافة سواء علموا به ام لم يعلموا ، وليس لاحد الادعاء بعد ذلك بعدم علمه بالقانون. وهذا ما يطلق عليه مبدأ عدم جواز الاعتذار بالجهل بالقانون<sup>(١٤)</sup>. وهو احد المبادئ القانونية المستقرة التي لا خلاف حولها سواء نص عليها المشرع او لم ينص ، ويجد هذا المبدأ اساسه في قرينة افتراضها المشرع مفادها ان الجميع علموا بالقانون عند نشره بالجريدة الرسمية ، لان كفالة النظام في المجتمع هي علة وجود القانون وغايته<sup>(١٥)</sup>.

### المطلب الثالث

#### التناسب التشريعي

ان التناسب في الاصطلاح القانوني بوجه عام هو التعبير عن الصلة التوافقية بين حالة معينة وأخرى مناظرة لها تؤدي الى توازن مقبول ومعقول بينهما ، فالتناسب يقوم أساسا على وجود علاقة منطقية بين شيئين ، ويعبر عنها بالتمائل أو التكافؤ ، وهو لن يكون إلا نسبيا حين يتعلق الأمر بإقامة علاقة مقارنة بين قيم مختلفة<sup>(١٦)</sup>. فالتناسب في التشريع يعني ان يكون حكم القاعدة



يقتضي البحث في موقف مشرعنا في ظل دستور ٢٠٠٥ الذي تبنى النظام الديمقراطي بالمادة الاولى من ترجمة هذا المبدأ في النصوص التي نظمت بناء الدولة وسلطاتها الدستورية ، وسنحاول بيان موقف المشرع العراقي من هذا المبدأ في تشكيل السلطات الاتحادية الثلاث والنظام الاتحادي على النحو الاتي:

### المطلب الاول

#### موقف المشرع من الامن القانوني في تنظيم

#### السلطات الدستورية

يمكن استناد المشرع الى مفهوم الامن القانوني لضمان كفاءة التنظيم القانوني للسلطات الدستورية التي اوكل اليها الدستور تشريع القوانين وتنفيذها ، وهناك عدة جوانب يمكن اثاره انتباه المشرع اليها لعدم توافقه مع مقومات مبدأ الامن القانوني في بناء السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وكما يأتي:

#### الفرع الاول: تنظيم السلطة التشريعية

لقد خص دستور ٢٠٠٥ السلطة التشريعية بالتنظيم بالباب الثالث منه وخصص الفصل الاول من هذا الباب لبيان احكامها من حيث التشكيل والاختصاص ضمن المواد من (٤٨ الى ٦٥). حيث نصت المادة (٤٨) على ان (تتكون السلطة التشريعية من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد). وبالرغم

الوطنية ليست من درجة واحدة وإنما هي تتدرج من حيث قوتها والزاميتها<sup>(١٩)</sup>. مما يقتضي ان تتفق كل قاعدة من قواعد النظام القانوني للدولة مع القاعدة القانونية التي تعلوها ، وهذا الاتفاق ينصرف الى مضمون تلك القاعدة وشكلها بحيث ان القاعدة الادنى تأتي في سياق القواعد الاعلى منها وضمن نهج واحد تحدده السلطة التأسيسية وتترك للمشرع العادي مساحة من الحرية في اختيار الوسائل والوقت في تلبية مستلزمات هذا النهج. والاتساق التشريعي كما هو جزء وعنصر اساسي في تحقيق التناسب التشريعي فهو عنصر اساسي في تحقيق مبدأ الامن القانوني ، لأنه يقتضي وحدة القواعد القانونية وتكاملها من حيث منبعها والمصدر الذي تستقي منه شرعيتها وهو النص الدستوري ، وكذلك من حيث الغايات والاهداف التي تسعى الى بلوغها بغض النظر عن طبيعة السلطة التي تصدرها. وهذه من الامور المهمة في ادامة صلاحية القواعد القانونية للتطبيق وتعزيز ثقة الافراد بها وقبولهم للالتزام بأحكامها.

### المبحث الثاني

#### دور الامن القانوني في بناء الدولة وسلطاتها الدستورية

يعد الامن القانوني احدى الغايات الاساسية لقيام الدولة الديمقراطية ، وهذا المفهوم

ويجعل من القانون وسيلة لحرمان الافراد من تقرير الضمانات التي كفلها الدستور .  
ومن ناحية اخرى ان الاحالة الى المشرع العادي لتنظيم احكام هذا المجلس هو اتجاه غير موفق كون مجلس الاتحاد هو احدي المؤسسات الدستورية التي يتطلب تنظيم احكامها في صلب الوثيقة الدستورية كونه جزء من السلطة التشريعية ، وتشكيله بموجب تشريع عادي قد يجعله في حالة تبعية لمجلس النواب فضلا عن امكانية تعديله التي يمكن ان تفضي الى حالة عدم الاستقرار في تنظيمه القانوني لخضوعه الى رغبة الاغلبية وتوجهاتها ، وبذلك نلاحظ ان تنظيم مجلس الاتحاد مع فرض صدور تشريعه لا يحقق الامن القانوني كونه مجرد الوجود القانوني لهذا المجلس من استقلاله وقيمه كضمانة لمصالح الافراد .

#### الفرع الثاني: تنظيم السلطة التنفيذية

اعتمد المشرع الدستوري النظام البرلماني شكلا للحكومة في ظل من دستور ٢٠٠٥ ، ونظم تشكيل الحكومة على اساس ثنائية السلطة التنفيذية ، فخص السلطة التنفيذية بالفصل الثاني من الباب الثالث من الدستور التي تتكون من رئيس جمهورية المنتخب من قبل مجلس النواب ومجلس الوزراء الذي يكلفه رئيس الجمهورية ويحصل على ثقة مجلس النواب لمباشرة اعماله .

من ان الدستور نظم احكام مجلس النواب بشكل وافي ضمن نصوص هذا الفصل ، إلا انه احال ما يتعلق بأحكام مجلس الاتحاد الى المشرع العادي ، وجاء بالمادة (٦٥) على ان (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى ( مجلس الاتحاد) ليضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب). هذا وقد نص الدستور على ان يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة به إلى حين صدور قانون من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور<sup>(٢٠)</sup> ، الا ان المشرع لم يكتفي بتلك المهلة وامعن في عدم تنفيذ تكليفه الدستوري في تشريع قانون مجلس الاتحاد .

ويلاحظ ان توجه المشرع الدستوري هذا قد اخل بالامن القانوني لأن تشكيل هذا المجلس هو ضمانة لحقوق الافراد وحياتهم من خلال تمثيلهم بشكل متساوي على مستوى الاقاليم والمحافظات في السلطة التشريعية ، وعدم التزام المشرع بتشريع قانون هذا المجلس رغم مرور مدة طويلة على نفاذ الدستور يضعف من واجب الاحترام للنص الدستوري والغايات التي رسمها لبناء السلطة التشريعية بما يتفق مع النهج الديمقراطي ،

فعالية ، ونعتقد ان تعديل الدستور اهون من اصلاح البيئة السياسية<sup>(٢٢)</sup>.  
وإذا كانت تجربة تطبيق النظام البرلماني محل رضا الكثير من ممثلي الشعب ، فبرى من واجبه العمل على تصحيح بناءه القانوني حتى يجني الشعب ثماره ، واولى المسائل التي يقتضي منهم معالجتها لارتباطها الوثيق بكفاءة التنظيم القانوني للسلطة التنفيذية ، هو ان المشرع لم يمنح السلطة التنفيذية الحق في حل مجلس النواب عند حدوث خلاف بينهما على مضامين السياسة العامة ، والرجوع الى الشعب ليكون الحكم بينهما ، إذ يعتبر حل البرلمان من قبل الحكومة من المبادئ الاساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني لتحقيق التوازن بين السلطتين استنادا الى قاعدة السلطة تحد السلطة. الا ان المشرع الدستور انتهج مذهباً مغايراً عندما علق حق الحكومة في حل مجلس النواب على موافقة اغلبية اعضاء المجلس نفسه<sup>(٢٣)</sup>. ومن جانب اخر نجد ان المشرع الدستوري قد اخفق في توفير مستلزمات اخرى لا تقل تأثيراً من حق الحكومة في حل مجلس النواب في تطبيق النظام البرلماني ، وهي ان المشرع علق حق رئيس الوزراء في اقالة اعضاء وزارته على موافقة مجلس النواب ، وبذلك قضى المشرع مسبقاً على مبدأ الانسجام والتضامن الوزاري

وإذا ما عرضنا تجربة تطبيق النظام البرلماني في ظل دستور ٢٠٠٥ وموقف المشرع من تنظيم السلطة التنفيذية في ظلّه على مبدأ الامن القانوني ، نجد ان الامر يحتاج الى مراجعة حقيقية لبناء السلطة التنفيذية في ضوء مقومات ذلك المبدأ. على ان تتطرق الخطوة الاولى لتلك المراجعة من اعادة النظر في اعتماد النظام البرلماني شكلاً للحكومة ، لان النظام البرلماني قد لا يكون النظام الملائم للأنظمة المتحولة حديثاً نحو الديمقراطية مثل العراق الذي تحول من نظام دكتاتوري الى نظام ديمقراطي بعد عام ٢٠٠٣ ، وبما ان تطبيقه في بيئة غير مناسبة قد يؤدي الى نتائج عكسية على استقرار النظام السياسي وتطبيق نظامه الديمقراطي ، وهذا حصل فعلاً في بعض التجارب العالمية التي انتقلت تطبيق أنظمة اخرى بعد تيقنها من عدم صلاحية وضعها السياسي لتطبيق النظام البرلماني<sup>(٢١)</sup>. وهذا ما ندعو اليه القائمين على العمل السياسي في العراق بأن يتم اعادة تقييم حقيقي لتجربة تطبيق النظام البرلماني بالعراق بعد مرور اكثر من (١٥) سنة على نفاذ دستور ٢٠٠٥ في ضوء امكانية اجراء اصلاحات سياسية حقيقية اما ان تضمن لهذا النظام فعاليته او الانتقال الى نظام سياسي اخر يكون اكثر

العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الذي يختلف في تنظيمه لاختصاصاتها وتشكيلها عما ورد بأحكام المواد (٩٢ و ٩٣) من دستور ٢٠٠٥ ، وهذا يعني ان المحكمة تعمل وفق قانون لا يتفق دستوريا مع احكام دستور ٢٠٠٥ النافذ. ويزداد الامر خطورة عندما اقرت المحكمة الاتحادية العليا بموجب حكمها رقم (٣٨/اتحادية/٢٠١٩) بعدم دستورية المادة (٣) من قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ بقدر ما تعلق منها بصلاحيه مجلس القضاء الاعلى بترشيح رئيس واعضاء المحكمة لمخالفتها احكام المواد (٩١/ثانيا) و(٩٢) من دستور ٢٠٠٥<sup>(٢٧)</sup>. واذا كان هذا الحكم يمثل خطوة بالاتجاه الصحيح نحو تنقية نظامها القانوني مما شابته من عيوب الدستورية وتعزيز استقلالها ، الا ان صدره تسبب بحصول فراغ تشريعي في تحديد الجهة المختصة بترشيح رئيس واعضاء المحكمة الاتحادية العليا وتعيينهم ، مما اقتضى من المشرع حسم امره والاسراع في تشريع قانون المحكمة وفق ما نصت عليه المادة (٩٢) من دستور ٢٠٠٥. وهذا الامر هو احد مظاهر عدم توفيق مشرعا في تجسيد مبدأ الامن القانوني في بناء السلطة القضائية ، لان افتقار القضاء الدستوري الى تنظيم تشريعي يتفق مع اساسه الدستوري يعد مثلبة على النظام السياسي

بإضعاف سلطة رئيس الوزراء تجاه وزراءه وترجيح كفة مجلس النواب في بناء الدولة وادارتها<sup>(٢٤)</sup>.

ويلاحظ ان مبدأ الامن القانوني يمكن اعتماده كمعيار في تنظيم السلطة التنفيذية لضمان تشكيلها بشكل يتفق مع مبادئ النظام البرلماني ، لان المشرع الدستوري هو من يكفل تنظيم السلطات العامة وفق الفلسفة التي اختارها لإدارة الدولة ومن ثم الاخفاق في تطبيق تلك الفلسفة يعني الفوضى والارباك في داخل تلك الهيئات وفي علاقتها ببعضها ، وهو ما ينعكس بصورة سلبية على تطبيق القانون واحترامه من قبل تلك السلطات ودورها في رعاية مصالح الافراد وحماية حقوقهم وحررياتهم.

### الفرع الثالث: تنظيم السلطة القضائية

لقد نظم دستور ٢٠٠٥ في فصله الثالث من الباب الثالث احكام السلطة القضائية حيث نص على ان المحكمة الاتحادية العليا هي احدى الهيئات القضائية التي تتكون منها السلطة القضائية<sup>(٢٥)</sup> ، وخصها بالمواد (٩١ و ٩٢ و ٩٣ و ٩٤). لكن ما يمكن تأشيريه بشأن عدم كفاءة تنظيمها القانوني في استلهام متطلبات الامن القانوني ، ان المحكمة الاتحادية العليا ما زالت تعمل بموجب قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥<sup>(٢٦)</sup> الذي صدر وفق احكام قانون ادارة الدولة

ان مسألة تشكيل الاقاليم من المسائل المهمة في بناء الدولة الاتحادية ولها اهمية خاصة في تحقيق الاستقرار السياسي والقانوني وضمان مشروعية اعمال السلطات على مستوى الاقاليم وانفاقها مع احكام الدستور والقوانين الاتحادية<sup>(٢٨)</sup>. ويلاحظ على تشكيل الاقاليم وفق دستور ٢٠٠٥ انه اقر اقليم كردستان كأمر واقع بالرغم من افتقاره لأهم المقومات القانونية لإقامة الاقاليم التي تتمثل بوجود دستور يضمن شرعية السلطات فيه<sup>(٢٩)</sup>. اضافة الى ما شاب قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ من اوجه القصور فيما يتعلق بالجهة التي يقدم لها الطلب الخاص بتكوين الاقليم وانضمام محافظة الى اقليم والسلطة المختصة بنظر الطعون ، مما جعله مدعاة الى حالة عدم الاستقرار في البلاد<sup>(٣٠)</sup>.

ونعتقد ان تشكيل الاقاليم في ظل دستور ٢٠٠٥ تفتقر في بعض جوانبها الى الاتفاق مع مقومات الامن القانوني ، مما يقتضي من المشرع اعادة النظر فيها وفق تلك المقومات ليضمن من خلالها تعزيز الامن القانوني في تنظيمها ، وذلك وفق الاتي:

اولا: وحدة الدولة الاتحادية: ان الغاية الاساسية لاعتماد النظام الاتحادي هي تعزيز وحدة الدولة الاتحادية من خلال منح

برمته ، ولا يتفق مع الدور الذي يؤديه هذا القضاء في حماية مبدأ الدستورية. ويبعث على عدم الاستقرار والاطمئنان لمواقف المحكمة وقراراتها ويضعف الثقة العامة بها ، والمفترض بالمشرع ان يبدي من الحرص ما يلزم في ضمان اتفاق تشريعات المحكمة الاتحادية وفق ما يقتضيه دستور ٢٠٠٥ وتوفير الضمانات اللازمة لاستقلالها في مباشرة اختصاصاتها الوظيفية بكل حيادية وتجرد.

## المطلب الثاني

### موقف المشرع من الامن القانوني في بناء النظام الاتحادي

لقد اختار المشرع الدستوري النظام الاتحادي كشكل للدولة العراقية بموجب المادة الاولى من دستور ٢٠٠٥ ، وتواترت بقية نصوص الدستور لترجمة هذا التوجه وتوفير متطلباته ، وبعد التنظيم القانوني لتشكيل الاقاليم وطبيعة العلاقة بين المركز والاقاليم وتوزيع الاختصاصات بينهما من اهم مستلزمات تطبيق مبدأ الامن القانوني في بناء النظام الاتحادي. وسوف نحاول بيان موقف المشرع العراقي في اعتماد مبدأ الامن القانوني في تنظيم مبادئ النظام الاتحادي ، وفقا لما يأتي:

### الفرع الاول: تشكيل الاقاليم

ثالثا: معالجة اوجه القصور التي شابته قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ ، ورسم الية واضحة لتشكيل الاقاليم وفق مبادئ الحرية والمساواة والاحترام الواجب للدستور والالتزام بالمصالح العليا للدولة ، وكفالة عدم تشكيلها على اسس عنصرية او مذهبية. وهذا ما نأمل من المشرع القيام به لان القانون هو مصدر الامان ولا يصح ان يكون مصدرا للخطر وانعدام الامان.

#### الفرع الثاني: تنظيم العلاقة بين مكونات النظام الاتحادي

يتكون النظام الاتحادي في ظل دستور ٢٠٠٥ من عاصمة واقليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية ، وهذا التنوع في مكونات النظام الاتحادي اريك العلاقة بينها<sup>(٣٣)</sup>. فالمفترض بالعلاقة بين السلطة الاتحادية والاقاليم تحكمها مبادئ النظام الاتحادي(نظام اللامركزية السياسية) ، اما العلاقة بين السلطة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فتحكمها مبادئ نظام اللامركزية الادارية المتمثل بتحويل المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات قانونية تمكنها من ادارة شؤونها بنفسها<sup>(٣٤)</sup>. لكن المشرع خلط بين اللامركزية السياسية التي تمثلها الاقاليم واللامركزية الادارية التي تمثلها المحافظات. وكان من

الاقاليم قدرا معينا من الخصوصية والاستقلال في ادارة شؤونها وفق نظام قانوني خاص بها يكفل الاحترام التام والكامل لأحكام الدستور والتشريعات الاتحادية. وان تجربة العراق في اقامة النظام الاتحادي وان كانت حديثة العهد الا انها لم ترتقي الى اصولها الدستورية كونها ما زالت تناقض وحدة الدولة وسيادتها سواء كان ذلك من خلال المطالبة بالانفصال او بعدم الانصياع لقرارات الحكومة الاتحادية ومحاولة الاستئثار بالسلطة على مستوى الاقاليم<sup>(٣١)</sup>. وبذلك اصبح المشرع مطالبا بتوفير الضمانات الكافية للحفاظ على وحدة الدولة الاتحادية وثرواتها وسلامة نظامها القانوني في مواجهة نزعات الاستقلال.

ثانيا: توفير الضمانات اللازمة لاستكمال الاقاليم القائمة والمستحدثة مستقبلا انظمتها الدستورية والقانونية وتشكيل سلطاتها خلال مدد زمنية معينة حفاظا على مشروعية اعمالها وتأکید مدى التزامها بالدستور والتشريعات الاتحادية. خاصة وان سلطات الاقاليم سوف تكون هي السلطة المسؤولة مباشرة عن تحقيق مصالح الافراد وحمايتها وتحقيق المصالح العليا للدولة في نطاق الاقليم ، وتحويلها صلاحية التشريع والتنفيذ والقضاء تكون ذات اثر مباشر على تحقيق مبدأ الامن القانوني في الاقليم<sup>(٣٢)</sup>.

بكيفية ممارسة الوظيفة الادارية للدولة ولا مبرر من إخضاع هيئاته الى رقابة مجلس النواب<sup>(٣٦)</sup>. ولا بد من الاشارة في هذا المحل الى ان المشرع انهى عمل مجالس المحافظات بموجب نص المادة (١) من قانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ التي نصت على ان "يعدل البند (ثالثاً) من المادة(٤٤) من القانون ويحل محله ما يأتي: ثالثاً: إنهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ومجالس الاقضية والنواحي التابعة لها"<sup>(٣٧)</sup>. ويلاحظ ان انتهاء عمل مجالس المحافظات لا يعني الغاءها لان سند وجودها مكرس بالدستور ، كما ان تلك المجالس عبارة عن وحدات ادارية لها كيانها وانظمتها وموظفيها لها صفة الاستمرار خلافاً لمراكز الاعضاء المنتخبين التي تتصف بالتأقيت. ويثير هذا النص اشكالات عديدة كونه انهى عمل تلك المجالس ولم يجد لها بديلاً مع العلم كان هناك تنظيم قانونية يخص تلك المجالس لم يحدد مصيره ، وهذا فيه انتهاك واضح لمتطلبات الامن القانوني. كما ان المشرع غرد بعيداً عن مضامين هذا المبدأ في نص المادة (٣) من هذا القانون التي جاء بها " يقوم اعضاء مجلس النواب وكلأ قدر تعلق

نتيجة هذا الخلط انه اهدر ركن اساسي في قيام نظام اللامركزية الادارية وهو خضوع المحافظات الى رقابة السلطة التنفيذية وهذا ما نصت عليه المادة (١٢٢/خامسا) بقولها "خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وله مالية مستقلة". مما خلق فجوة كبيرة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية في المحافظات ، واصبحت تلك الهيئات خارج نطاق رقابتها بالرغم من انها مسؤولة عن تنفيذ سياستها العامة على مستوى المحافظات<sup>(٣٥)</sup>.

وبالرغم من ان المشرع الدستوري لم يحدد الجهة المسؤولة عن رقابة مجالس المحافظات الا ان المشرع العادي ذهب الى اخضاعها الى رقابة مجلس النواب ، وذلك بنص المادة (٢/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل التي جاء بها (ثالثاً: تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب). ونعتقد ان الرقابة التي يمارسها مجلس النواب هي رقابة غير فعالة كونها رقابة سياسية لا تتفق مع طبيعة الوظيفة الادارية التي تمارسها تلك مجالس المحافظات. ونرى من الضروري ان تخضع مجالس المحافظات والمحافظين الى رقابة واشراف السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء ذلك ان مبدأ اللامركزية يعنى

الأقاليم والمحافظات<sup>(٣٨)</sup>. ويمكن ان يكون ذلك مقبولا بالنسبة للأقاليم لكنه ليس مقبولا بالنسبة للمحافظات<sup>(٣٩)</sup>. والغريب ايضا ان المشرع الدستوري ذهب الى منح القانون المحلي الاعلوية على القانون الاتحادي عند التعارض بينهما في ممارسة الاختصاصات المشتركة ، وهذا يضعف بشكل كبير مكانة السلطة الاتحادية ويهدد استقرار النظام الاتحادي<sup>(٤٠)</sup>. كذلك اجاز للإقليم تعديل القوانين الاتحادية في نطاق الاقليم اذا لم تكن من ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية<sup>(٤١)</sup>. وذهب ايضا الى مخالفة السائد في تنظيم مرفق الامن الذي يعد مرفق اتحادي بامتياز حيث اناطة مهمة انشاءه وتنظيمه في حدود الاقاليم الى حكومة الاقاليم<sup>(٤٢)</sup>.

ويلاحظ ان توزيع الاختصاصات بين مكونات نظامنا الاتحادي تخل بشكل واضح باستقرار التشريعات ونفاذها ، مما يجعل هذا النظام قاصرا عن توفير متطلبات الامن القانوني. فالاختلاف في مضمون القوانين بين المركز والاقليم يشكل خطرا على مصالح الافراد ومراكزهم القانونية لما قد تشهده عملية تطبيقها من ارباك وعدم مساواة ، كما ان اسلوب المشرع في توزيع الاختصاصات قد تتسبب بهدر ضمانة اساسية للأفراد تتمثل في ان النظام الاتحادي

الامر بالمحافظة التي يمثلها بممارسة الاشراف والرقابة على اعمال المحافظ ونائبيه في كل محافظة وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها لمجلس النواب". حيث منح اعضاء مجلس النواب سلطات فردية في الرقابة على اعمال المحافظ ونائبيه ، وهذا ما لا يمكن القبول به قطعاً لان هذا المفهوم للرقابة يتنافى مع مفهوم الفصل بين السلطات ، فضلا عن عدم اهلية الاعضاء لممارستها. وهذا ما يجعل المشرع مطالب بإعادة النظر في فلسفته في تشكيل نظامنا الاتحادي ، وذلك من خلال التمييز بين الاقليم والمحافظ في تشكيل هذا النظام وحصر النظام القانوني للمحافظة في حدود اختصاصها الاصيل في ممارسة الوظيفة الادارية تحت اشراف السلطة التنفيذية.

### الفرع الثالث: توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي

تعد مسألة توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية من جهة والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من جهة اخرى من المسائل الاساسية في اقامة النظام الاتحادي ، وقد ذهب المشرع الدستوري الى منح الاقاليم والمحافظات الولاية العامة في ممارسة الاختصاصات عندما حدد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر وما عداها يكون من صلاحية



## مظاهر القصور في بناء المنظومة التشريعية

بمرور الزمن تبرز بعض مظاهر القصور في المنظومة التشريعية قد يرتبط البعض منها بتضخم عدد التشريعات وكثرة تعديلاتها ومنها ما يتعلق بمظاهر القصور الناجمة عن حالة الفراغ التشريعي الذي يحدثه المشرع لعدم استجابته لنداءات المشرع الدستوري او بسبب حالة عدم كفاءة بعض التشريعات التي تؤدي الى عدم استقرارها وسوء تطبيقها ، فضلا عن وجوب احترام اليات التشريع. وفي هذا الاطار يمكن توظيف مبدأ الامن القانوني لتحديد بعض من مظاهر القصور في المنظومة التشريعية لحمل المشرع على تلافيها بالمراجعة التشريعية.

### الفرع الاول: تضخم المنظومة التشريعية

مما يلاحظ على المنظومة القانونية في العراق هو تضخم عدد قوانينها وانظمتها وكثرة تعديلاتها ، ونفاذها في ظل انظمة حكم مختلفة ومتباينة من حيث النهج والفلسفة التي لم تتفك عن اسباغها على تلك التشريعات من خلال تعديلها بالشكل الذي يتلائم مع ما تؤمن به تلك الانظمة<sup>(٤٣)</sup>. وبما ان كثرة التشريعات وتعديلاتها تعد عاملا مساعداً للجهل بالقانون وتطبيقه من جهة الادارة والافراد على حد سواء ، مما قد

يشكل دعامة وإطاراً عاماً لحماية الحقوق والحريات للأفراد ، ولا يمكن ان يكون اساس للتمييز بينهم. وندعو المشرع الى مراجعة اسلوبه في توزيع الاختصاصات بين مكونات نظامنا الاتحادي لتعزيز مكانة السلطة الاتحادية بشكل اكبر للحفاظ على قوة هذا النظام واستقراره.

## المبحث الثالث

### موجبات المراجعة التشريعية وفق متطلبات الامن القانوني

من المسلمات ان القانون يتغير بتغير الظروف والحاجات وان عدم مواكبته لمتغيرات الواقع تحدث في العادة اثارا سلبية على العلاقات القانونية التي يحكمها مما قد يتسبب في زعزعة الاستقرار الواجب للمراكز القانونية ويهدد الثقة العامة بالمنظومة القانونية للدولة. وهذا يلقي على عاتق المشرع مهمة اضافية في تكريس جهود اضافية لإعادة النظر بالتشريعات القائمة ومراجعتها كلما اتضح له انها لم تعد تؤدي وظائفها بالشكل المناسب ، وعلى هذا الاساس نجد ان مبدأ الامن القانوني يوفر للمشرع اسباب غاية بالأهمية تحمله على مراجعة التشريعات القائمة لضمان تحقيقها لأهدافها بفعالية عالية.

### المطلب الاول

من المسلم به إن مسألة تقدير ضرورة التشريع أو عدم ضرورته ومدى الحاجة إليه ، وتدخّل المشرع للتشريع في موضوع معين في زمن معين أو إحجامه عن التدخّل يعد جوهر السلطة التقديرية للمشرع ، إذا قعد المشرع عن تناول مسألة ما بالتنظيم فإنه لا يجوز حمله على التدخّل - كأصل عام - ما لم يكن الدستور قد أوجب عليه التدخّل وحدد له وقت تدخّله وهو أمر لا يحدث كثيراً<sup>(٤٦)</sup>. ولو عدنا الى دستور ٢٠٠٥ وجدنا انه مليء بالإحالات الى المشرع العادي لتنظيم مختلف المسائل دون ان يحدد وقت معين لذلك ، وقد اتسم موقف المشرع العادي بالتأخير في الاستجابة لها ، ونعتقد ان هذا لا يتفق مع ضرورات العمل التشريعي ومقتضيات الامن القانوني ، لان مرور ما اكثر من ستة عشر سنة على تشريع الدستور ولم يزل المشرع غير آبه بأهمية التشريعات التي يتطلبها البناء القانوني للدولة المشار اليها من قبل المشرع الدستوري يمثل ثغرة في رصانة المنظومة التشريعية ومقتضيات الامن القانوني القائمة عليها<sup>(٤٧)</sup>. من ذلك مثلاً قانون المحكمة الاتحادية العليا الذي نصت عليه المادة (٩٢) من دستور ٢٠٠٥ بالرغم من ان المحكمة تعمل وفق قانون (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ الذي لا يتفق مع احكام الدستور ٢٠٠٥ مما اضطر المحكمة للحكم

يترتب عليه ضياع الكثير من الحقوق وهدارها وبالتالي تعارضه مع المبادئ التي اقيم عليها دستور ٢٠٠٥ كالمساواة والعدالة والحماية القانونية للحقوق والحريات. ولو اخذنا على سبيل المثال نظام الخدمة المدنية<sup>(٤٨)</sup> ، فهذا القانون صدر عام ١٩٦٠ وازيفت اليه احكام كثيرة بموجب قوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل التي لها قوة القانون وصدرت في ظلّه تعليمات مختلفة ومتنوعة ، مما عز على المطبقين الالمام بها ، ولهذا كان الاجدى بالمشرع العمل على تجميع تلك القرارات وازافة احكامها الى متن القانون وتشريعه من جديد ليصبح قانون متكامل يسهل الرجوع اليه وتطبيقه<sup>(٤٩)</sup>. وبهذه الطريقة يمكنه توحيد احكام قانون الخدمة المدنية وتعليماته وتقيحها مما شابها من احكام لا تتفق مع طبيعة النظام السياسي الجديد ، وازافة ما يراه مناسباً من مبادئ تتلائم مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية للبلد. وهذا الاجراء الذي نأمل من المشرع القيام به يمثل صلب مبدأ الامن القانوني ومضمونه ، وهو خير وسيلة لترسيخ مبدأ المشروعية في كافة المجالات التي تعاني من تضخم في منظومتها التشريعية كالقانون الجنائي.

#### الفرع الثاني: الفراغ التشريعي

الحاضر<sup>(٥١)</sup>. وكذلك قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨<sup>(٥٢)</sup>.

وحالة عدم الاستقرار التشريعي هذه تدل على انعدام السياسية التشريعية وضعف جودة النصوص التشريعية وعدم انسجامها مع بعضها البعض ومع مقتضيات واقعها ، مما يتلشى معه مبدأ الاستقرار القانوني ونبأ عن تهديد خطير لمبدأ الامن القانوني ، مما يتطلب من المشرع ان يبدي كل الحرص في معالجة مظاهر عدم الاستقرار في التشريعات من خلال تشخيص اسبابه وعدم التسرع في تعديلها الا بعد الاحاطة بموضوعاتها واخذ الاحتياطات اللازمة للتنبؤ بالظروف المحيطة بتطبيقها في المستقبل.

### المطلب الثاني

**مظاهر القصور في تنظيم نفاذ التشريعات**  
تشكل مرحلة نفاذ التشريعات مرحلة مهمة من مراحل العملية التشريعية ومصدر اساسي في تقييم التشريعات واهدافها ، والنفاذ له ارتباط مباشر بمبدأ الامن القانوني كونه الوسيلة لإيصال علم الافراد بالقاعدة القانونية ، وان اي خلل تتعرض له هذه المرحلة يخل بتطبيق هذا المبدأ ويشكل خطراً على المراكز القانونية للأفراد. وسنحاول بيان بعض مظاهر الاخلال التي شابت عملية نفاذ التشريعات وتحديد المقتضى من المشرع لمعالجتها.

بعدم دستورية المادة (٣) منه المتعلقة بتشكيلها ، مما خلق حالة من الفراغ التشريعي في نظامها القانوني. ومن الامثلة على ذلك عدم تشريع القانون الخاص بتطبيق المادة (١٨/رابعاً) من دستور ٢٠٠٥ التي جاء فيها "يجوز تعدد الجنسية للعراقي وعلى من يتولى منصباً سيادياً او امنياً رفيعاً التخلي عن اي جنسية اخرى مكتسبة ، وينظم ذلك بقانون". بالرغم من اهمية موضوعها خاصة وان طعون دستورية قدمت بموجبها امام المحكمة الاتحادية العليا ، الا ان المحكمة ردتها لعدم وجود تشريع ينظم احكامها<sup>(٤٨)</sup>.

### الفرع الثالث: عدم الاستقرار التشريعي

يلاحظ بشكل واضح على العملية التشريعية والتشريعات التي صدرت في ظل دستور ٢٠٠٥ هو عدم الاستقرار التشريعي نتيجة لعدم استيعابها لمتطلبات واقع تطبيقها ، والامثلة على ذلك عديدة فقانون التقاعد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ الذي شرع لكنه لم ينفذ إلا بعد تعديله<sup>(٤٩)</sup> ومن ثم صدر قانون جديد للتقاعد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ الذي تم تعديل بموجب قانون التعديل الاول رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ وما يزال محلاً للتعديل<sup>(٥٠)</sup>. وقانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) في ٢٠٠٩ الذي تم تعديله بموجب قانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ ولم يشكل المجلس الى وقتنا

بالجريدة الرسمية ، ومفاد هذه القاعدة انه لا يمكن العمل باي قانون ما لم ينشر بالجريدة الرسمية ، على اعتبار ان النشر قرينة مفترضة على علم الكافة بمضمون القانون المنشور. مما يقتضي ان يتم العمل بالقانون من تاريخ نشره اي من تاريخ علم الافراد به<sup>(٥٥)</sup>. وهذا هي احدى اهم تطبيقات مبدأ الامن القانوني التي ترجمها المشرع الدستوري بموجب المادة (١٢٩) من دستور ٢٠٠٥ التي نصت على ان "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية ، ويعمل بها من تاريخ نشرها ، ما لم ينص على خلاف ذلك". ويلاحظ ان المشرع اورد استثناء على هذه القاعدة وهو امكانية تحديد موعد اخر لنفاذ القوانين غير تاريخ النشر ، وهو محموداً على ذلك لإعطاء فرصة للسلطات التي تصدر القانون في مراعاة الظروف والاعتبارات العملية المؤثرة في تحديد تاريخ النفاذ ولا غرابة بالقول ان اغلب تلك الاعتبارات مستمدة من مفهوم الامن القانوني.

لكن التساؤل المؤثر في تطبيق الامن القانوني هو هل ان صلاحية تحديد موعد نفاذ القوانين مطلقه ام مقيدة؟ بمعنى اخر هل يجوز تحديد موعد لنفاذ القوانين قبل مصادقتها من رئيس الجمهورية ونشرها بالجريدة الرسمية؟ والاجابة على هذا التساؤل

**الفرع الاول: النشر في الجريدة الرسمية**  
اشرنا الى ان اليقين القانوني يتحقق من خلال اعلام الافراد بالقانون الجديد لوضعه محل اعتبار في تصرفاتهم القادمة ، وهو من المبادئ الدستورية التي يقرها العقل والمنطق. ويتم ذلك من خلال نشر القانون الجديد في الجريدة الرسمية ليصل الى علم الجميع حول وجود هذا القانون وتفاصيله ومكانته في المنظومة القانونية من حيث كونه تعديل لقانون سابق او بديل عنه ، فضلا عن ما قد يتضمنه من اشارة الى ما يلغيه من قوانين لها صلة بالموضوع الذي نظمته<sup>(٥٣)</sup>.

لكن الغريب بالأمر ان المشرع لم يخضع قرارات المحكمة الاتحادية العليا لمبدأ النشر في الجريدة الرسمية ، وهي ايضا تتضمن في بعض احكامها الغاء للقوانين التي تثبت عدم دستورتيتها او لأجزاء منها<sup>(٥٤)</sup>. وكيف للمشرع ان يشيد صرح المشروعية اذا كان الافراد لا يعلموا بان قانونا ما قد تم الغاءه او ان النصوص المتعلقة بتصرفهم ملغية من قبل المحكمة. وهل من العدل والانصاف مؤاخذتهم عن عدم مشروعية اعمالهم اذا اسندوها الى قانون تم الغاءه لعدم دستوريته ولم ينشر قرار الالغاء في الجريدة الرسمية.

### **الفرع الثاني: تاريخ نفاذ التشريعات**

ان القاعدة الاساسية في نفاذ القوانين بحق الافراد هو ان يتم العمل بها من تاريخ نشرها

الرسمية<sup>(٥٨)</sup>. وهو امر مستغرب ومنقذ لا يوجد ما يبرره من القانون والواقع ، وقد انطوى على عنصر المفاجئة والمباغاة واهدر قيمة المصادقة التي يختص بها رئيس الجمهورية وكذلك قيمة النشر بالجريدة الرسمية. وكان من المفترض بمجلس النواب ان يعي خطورة نفاذ القوانين وتأثيرها على المراكز القانونية للمخاطبين بها ، وان يعتمد تاريخ النشر بالجريدة الرسمية حد ادنى لنفاذها بحيث لا يجوز تحديد تاريخ نشر قبل هذا التاريخ. وتأكيداً لمقتضيات الامن القانوني ندعو المشرع الى تعديل احكام قانون النشر بالجريدة الرسمية بما يمنع النفاذ قبل تاريخ النشر.

#### الفرع الثالث: الاغفال عن القوانين النافذة عند التعديل

لقد نصت المادة (١٣٠) من دستور ٢٠٠٥ على ان "تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها ، ما لم تلغ او تعدل وفقاً لأحكام هذا الدستور". ومعنى ذلك ان القوانين النافذة قبل نفاذ هذا الدستور وبعده تبقى نافذة ما لم يتم الغاءها او تعديلها ، وهذا النص يجسد احد مظاهر تحقيق اليقين القانوني في معرفة القوانين النافذة او القوانين الملغية. إلا اننا نجد ان المشرع خالف احكام هذه النص الدستوري عندما عدلت المادة (٤٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠

تحتم علينا البحث في النظام القانوني لنشر القوانين بالعراق عن اي قيود وضعها المشرع على ارادة الجهة الصادر عنها القانون في تحديد تاريخ نفاذه غير تاريخ النشر بالجريدة الرسمية ، واتضح عدم وجود اي قيود على ارادتها في ظل قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ والتعليمات الصادرة تنفيذاً لأحكامه<sup>(٥٦)</sup>. فضلاً عن ان نص المادة (١٢٩) من الدستور جاء مطلقاً ، فهل يجري المطلق على اطلاقه ام ان هناك محددات له؟ ان المتفق عليه انه لا إشكال في تأخير موعد النفاذ الى تاريخ لاحق على تاريخ النشر توخياً لاعتبارات بظروف تطبيق القانون على الواقع او لإعطاء مهلة للسلطات المختصة بتنفيذه الوقت اللازم لتوفير مستلزمات تطبيقه. الا ان تقديم موعد نفاذه على تاريخ نشره بالجريدة الرسمية نجد فيه مجافات لمتطلبات الامن القانوني واهدار ل ضمانات تحقيق العلم بالقانون.

ونعتقد ان هذا الخرق تحقق عندما شرع مجلس النواب قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ واعتبره نافداً من تاريخ اقراره من مجلس النواب<sup>(٥٧)</sup>، فقد اعطى المشرع لنفسه الصلاحية بتحديد تاريخ نشر هذا القانون بتاريخ سابق لتاريخ نشره بالجريدة

عليها اثار قانونية خطيرة بالنسبة لحقوق الموظفين ومراكزهم القانونية لافاد التعديل الاول مدة ليست بالقليلة.

#### الخاتمة:

بعد ان مَنَّ الله على باكمال كتابة هذا البحث ، نرى من الاجدر تلخيص الخاتمة بعدد من الاستنتاجات وبعض المقترحات والتوصيات التي نراها ضرورية لرفد مسيرة المشرع العراقي وتعزيزها لأعمال مبدأ الامن القانوني لتعزير في إطار التجربة الديمقراطية التي اختطها في ظل دستور ٢٠٠٥ .

#### اولا: الاستنتاجات:

١. ان مبدأ الأمن القانوني يتمتع بصفة الالزام بالنسبة للمشرع والقاضي حيث يلتزم المشرع بعدم مفاجأة أو مباغاة الأفراد أو هدم توقعاتهم المشروعة عند وضع التشريعات او عند تعديلها او الغاءها. كما ان القاضي يلتزم باحترام الحقوق المكتسبة وضمان استقرار العلاقات القانونية عندما تتضمن احكامه الغاء للنصوص النافذة او ايقاف اثارها.

٢. ان المشرع مطالب بشكل ملزم بمراجعة التشريعات القائمة لضمان توافقها مع فلسفة النظام الدستوري الجديد الذي اعتمده دستور ٢٠٠٥ ، لان عملية التحول نحو الديمقراطية تقتضي توافر القوانين اللازمة لنجاحها ، وهذا ما يتطلب اعادة النظر بالقوانين القديمة

بموجب قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٧ الذي جاء فيه بان يكون نص المادة (٤٩) الفقرة الاولى ويضاف اليها ما يلي وتكون الفقرة الثانية منها "يمنح الموظف المستقيل بموافقة دائرته رواتب الاجازات المتراكمة استثناء من احكام الفقرة (١) من هذه المادة". وشار قانون التعديل الى نفاذه من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية<sup>(٥٩)</sup>. لكن المشرع ما لبث ان شرع تعديلا جديدا لهذه المادة لكنه اغفل التعديل السابق بشكل غير مقبول لا يليق بدور المؤسسة التشريعية ومكانتها. حيث شرع قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧ قانون تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ ، وصب تعديله على اصل المادة (٤٩) ولم يشر الى تعديلها بموجب قانون (٢٦) لسنة ٢٠٠٧. وقضى بان يكون نص المادة (٤٩) الفقرة الاولى منها ويضاف اليها ما يلي ويكون نص الفقرة الثانية منها "يمنح الموظف المستقيل بموافقة دائرته رواتب الاجازات المتراكمة والتي لا تتجاوز كحد ادنى ١٨٠ يوما ، ولا تحسب خدمة لأغراض التقاعد ما زاد عن ذلك"<sup>(٦٠)</sup>. وكان حريا بالمشرع ان يعدل نص الفقرة الثانية من هذه المادة بعد ان شرعها بقانون سابق ، اما ان يعدلها دون الالتفات الى التعديل السابق فهذا دليل غفلة وتسرع لا مبرر له. وهذه الغفلة بالتشريع قد تترتب

المبدأ ، مما ادى ذلك الى زعزعة الثقة العامة بالمنظومة التشريعية للدولة.

٧. ان تطبيق مبدأ الامن القانوني لا يقتصر على دور السلطة التشريعية في تشريع القوانين والغاءها ، بل ان القضاء بجميع درجاته وصنوفه تتحمل جزء كبير من المسؤولية في اعمال هذا المبدأ. فاذا كانت السلطة التشريعية هي من تضع التشريعات وتعديلها وتلغيها فأن القضاء هو من يكفل مشروعيتها وضمان تطبيقها وخاصة عند تعلق الامر عند الطعن بدستورية القوانين والانظمة وما تملك تجاها المحكمة الاتحادية العليا من سلطة الالغاء وتعطيل اثارها.

#### ثانياً: التوصيات:

١. نقترح على المشرع اضافة الطبيعة الالزامية على مبدأ الامن القانوني من خلال النص عليه بشكل مباشر في متن الدستور بوصفه ثمرة من ثمرات النظام الديمقراطي الذي اختاره المشرع نهجا لبناء الدولة.

٢. ندعو المشرع الى تعزيز دوره التشريعي في ضمان كفاءة التشريعات الصادرة عنه لتحقيق حالة الاستقرار في التشريعات النافذة والابتعاد عن إجراء التعديلات بشكل متكرر للتشريعات.

٣. نوصي المشرع الى استثمار سلطاته التشريعية في تحقيق مبدأ الامن القانوني سواء كان ذلك من خلال الغاء التشريعات

وتشريع قوانين جديدة على درجة عالية من الكفاءة والفاعلية.

٣. ان العلاقة بين مبدأ الامن القانوني والمراجعة التشريعية هي علاقة تكاملية تقوم على اساس التلازم بينها ، لان المراجعة التشريعية تعزز مبدأ للأمن القانوني ، والامن القانوني يقتضي مباشرة المراجعة باستمرار حتى لا يخل البناء القانوني للدولة.

٤. ان كفاءة التشريع يمثل الغاية النهائية التي تلتقي عندها كل مقومات الامن القانوني ، فالاستقرار التشريعي وتناسبه ووضوحه وثقة الافراد به هي مجموعة من العوامل التي تساعد على التزام الافراد والسلطات بأحكام القانون وتطبيقها بشكل سليم وبأسلوب يتفق مع الاهداف لمرسومه له وبما يتلائم مع مبادئ المساواة والعدالة ومقتضيات المصلحة العامة.

٥. اذا كان الغاء القوانين وتعديلها ضروري لتلبية حاجات المجتمع المتطورة وإرساء مبدأ المشروعية ، فأن ذلك يجب ان لا يكون على حساب حق الافراد في امنهم القانوني ، وعلى المشرع تقع مهمة التوفيق بين ممارسة اختصاصه وبين متطلبات هذا المبدأ.

٦. ان موقف المشرع من تحقيق مبدأ الامن القانوني لم يكن واضحاً حيث انتابته حالات من الاخفاق التي اضررت كثيراً بمعالم هذا

يقوم على اسس علمية يضمن من خلاله رفع مستوى المنظومة التشريعية وكفاءتها.

٦. نقترح على المشرع الاستفادة من الخبرات القانونية الوطنية في اجراء مراجعة شاملة لمنظومتنا التشريعية حسب تخصصاتهم العلمية في علوم القانون.

٧. ندعو المشرع الى تفعيل دوره التشريعي في اعادة النظر في تنظيم السلطات العامة والعلاقة بينها بما يكفل الاستقرار والفاعلية لمكونات النظام السياسي.

٨. ندعو المشرع للتركيز على انجاز مهامه في تشريع القوانين المحالة إليه من قبل المشرع الدستوري ، واعتبار ذلك من اولوياته في المرحلة القادمة لاستكمال مقومات البناء القانوني للدولة.

النافذة او تعديلها او عن طريق صلاحيته في اصدار تشريعات جديدة على المستوى الاتحادي او الاقاليم والمحافظات.

٤. ان العمل التشريعي ليس غاية بحد ذاته وانما وسيلة لبناء الدولة وتحقيق المصالح العامة مما يتطلب المشاركة والتعاون في ممارسته. لذا ندعو المشرع الى الانفتاح في ممارسة وظيفته التشريعية من خلال تقصي واستقراء آراء ورغبات المستفيدين من التشريع ، واشتراك المؤسسات العامة والخاصة التي لها علاقة بموضوع التشريع المراد تشريعه من اجل تحقيق اكبر قدر ممكن من الجودة والفاعلية في تلك التشريعات.

٥. ندعو المشرع الى وضع برنامج متكامل لإجراء المراجعة الشاملة للتشريعات الوطنية



## الهوامش:

(٨) هانس كلسن ، النظرية المحضة في القانون ، ترجمة د. اكرم الوتري، منشورات مركز البحوث القانونية ، وزارة العدل ، بغداد ، ١٩٨٦ ، ص١٦ .

(٩) د. علاء عبد المتعال ، مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الادارية ، دار النهضة ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص٩ .

(١٠) د. علي غالب الداودي ، مصدر سابق ، ص١٨٨ .

(١١) د. رشا محمد جعفر ، اوجه القصور في الصياغة التشريعية لقوانين الوظيفة العامة ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون \_ جامعة بغداد ، المجلد (٣٠) ، العدد (٢) ، ٢٠١٥ ، ص٥٢٦ .

(١٢) د. توفيق حسن فرج ، المدخل للعلوم القانونية ، ج١، المكتب المصري للنشر ، الاسكندرية ، ١٩٧١ ، ص١٦٣ .

(١٣) فقد جاء بالمادة (١٢٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان ( تنشر القوانين بالجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ نشرها ، ما لم ينص على خلاف ذلك).

(١٤) وهو ما اكد عليه المشرع بالمادة (٦) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ المعدل بقولها ان ( لا

(١) فيما يتعلق بنشأة مبدأ الامن القانوني ومفهومه وخصائصه يمكن مراجعة بحثنا ، دور القضاء الدستوري في تحقيق مبدأ الامن القانوني ، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، المجلد ٨ ، العدد ٢ ، ٢٠١٧ ، ص:ص ٣١٨\_٣٢١ .

(٢) د. علي غالب الداودي ، المدخل الى علم القانون ، ط٧ ، دار وائل للنشر ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٤ ، ص١٢ .

(٣) د. احمد فتحي سرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، ط٢ ، دار الشروق ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص٨٩ .

(٤) د. عبد الرزاق احمد السنهوري و د. احمد حشمت ابو ستيت ، المدخل لدراسة القانون ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ٧٠\_٧١ .

(٥) د. روبرت الكسي ، فلسفة القانون ( مفهوم القانون ومفهوم سريان القانون ) ، ترجمة كامل فريد السالك ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠٠٦ ، ص١٤ .

(٦) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٠ ، ص٨ .

(٧) د. علي غالب الداودي ، مصدر سابق ، ص١٦٨ .

(٢١) د. حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص٢٦٣ .

(٢٢) ان نجاح تطبيق النظام البرلماني له مقومات اساسية اهمها ان الاغلبية في مجلس النواب هي من تتولى تشكيل الحكومة على ان تتصرف بقية الاحزاب المشاركة بالعملية السياسية الى تبني نهج المعارضة للحكومة لتقويمها وحملها على احترام القوانين والمصالح العليا للدولة. والامر الاخر هو ان يكون رئيس مجلس الوزراء حرا في اختيار من يراه مناسبا لإدارة الوزارات بما يحقق الانسجام بين اعضاء الوزارة. واذا كان موقف المشرع العراقي سليما من الناحية القانونية في تنظيم هذين الامرين ، إلا ان الواقع السياسي في العراق ادى الى اتباع اسلوب التوافق في تشكيل الحكومة وان تشترك جميع الاحزاب الفائزة بالانتخابات في تشكيلها مما ادى الى تشكيل وزارات ائتلافية ضعيفة لا تقوي على ادارة البلد وتحقيق مصالح افراده. ينظر في ذلك د. عامر عياش الجبوري ، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية ٢٠٠٥ ، النافذ ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون \_ الجامعة المستنصرية ،

يعتد بالجهل بمضمون ما ينشر بالجريدة الرسمية).

(١٥) ولا يعتد بالجهل بالقانون كعذر من تطبيق القانون إلا في حالة القوة القاهرة وتقدير هذه الحالة يعود لقاضي الموضوع. ينظر د. توفيق حسن فرج ، مصدر سابق ، ص١٦٨ .

(١٦) د. مايا محمد نزار ، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الاداري ، ط ١ ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠١١ ، ص١٠\_١١ .

(١٧) جورج شفيق ساري ، رقابة التناسب في نطاق القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص١٠٩ .

(١٨) د. مايا محمد نزار ، مصدر سابق ، ص ٤٥ .

(١٩) د. علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الاداري ، ج ١ ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٤ ، ص٢٤ .

(٢٠) فقد نصت المادة (١٣٧) من دستور ٢٠٠٥ على ان (يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور).

العام ، وهيئة الاشراف القضائي ، والمحاكم الاتحادية الاخرى التي تنظم وفقاً للقانون).

(٢٦) نشر قانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ في جريدة الوقائع رقم (٣٩٩٦) في ٢٠٠٥.

(٢٧) ينظر حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٨/اتحادية/٢٠١٩) منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة

للزيارة : <https://www.iraqfsc.iq> : تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٨/٩ الساعة ١١:٥٤م.

(٢٨) لقد نصت المادة (١١٦) من الدستور على ان ( يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظة لا مركزية وادارات محلية).

(٢٩) لقد نصت المادة (١١٧/ اولاً) من الدستور على ان ( يقر هذا الدستور ، عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته القائمة ، اقليمياً اتحادياً).

(٣٠) نشر قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ في جريدة الوقائع العراقية رقم (٤٠٦٠) لسنة ٢٠٠٨.

(٣١) ويلاحظ ان المطالبة بانفصال اقليم كردستان انتقل من عالمه النظري الى واقعه العملي عندما اجرت حكومة الاقليم استفتاء لسكان الاقليم حول الانفصال من الدولة الاتحادية بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٧ الا ان

المجلد (٤) ، العدد (١٣ ، ١٤) ، ٢٠١١ ، ص:٢٤\_١٨.

(٢٣) فقد نصت المادة (٦٤) من دستور ٢٠٠٥ على ان ( اولاً : يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه ، بناءً على طلب من ثلث اعضائه ، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء و بموافقة رئيس الجمهورية ، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء. ثانياً : يدعو رئيس الجمهورية ، عند حل مجلس النواب ، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل ، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً ويواصل تصريف الامور اليومية).

(٢٤) وهذا ما نصت عليه المادة (٧٨) من دستور ٢٠٠٥ بان (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته ، وله الحق بإقالة الوزراء ، بموافقة مجلس النواب).

(٢٥) واكد المشرع على ذلك بموجب المادة (٨٩) من دستور ٢٠٠٥ ( تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الاعلى ، والمحكمة الاتحادية العليا ، ومحكمة التمييز الاتحادية ، وجهاز الادعاء

من قبل المجلس نفسه ، اما من حيث الالية فان الوسائل التي عينها الدستور للرقابة على مجلس الوزراء واعضائه لا تصلح للرقابة على مجالس المحافظات ، لذا ندعو المشرع الى اعادة النظر بشأن تحديد الجهة المسؤول عن مراقبة مجالس المحافظات.

(٣٧) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٦٦) لسنة ٢٠١٩.

(٣٨) فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، تنظر المواد ( ١١٠ و ١١١ و ١١٢ و ١١٣ و ١١٤ و ١١٥ ) من دستور ٢٠٠٥.

(٣٩) فقد نصت المادة (١١٥) على ان ( كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .....).

(٤٠) وجاء بعجز المادة (١١٥) بان (....) والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم ، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما).

(٤١) وهذا ما نصت عليه المادة ( ١٢١ / ثانيا) من دستور ٢٠٠٥ على ان ( يحق لسلطة الاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم في حالة وجود تعارض او تناقض

المحكمة الاتحادية العليا قضت بعدم دستوريته بموجب قرارها ( ٨٩ و ٩١ و ٩٢ و ٩٣ / اتحادية/٢٠١٧ ) لمخالفته احكام الدستور في زعزعة وحدة الدولة ونظامها الديمقراطي والاتحادي.

(٣٢) د. ماجد نجم عيدان وحسام شكر امين ، اشكالية التجربة الفدرالية في العراق ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية \_ جامعة كركوك ، المجلد ٤ ، العدد ١٢/ج٢ ، ٢٠١٥ ، ص٢٢٨.

(٣٣) وهذا ما نصت عليه المادة (١١٦) من دستور ٢٠٠٥ بان (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية).

(٣٤) فقد تكفل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بتنظيم مبادئ نظام اللامركزية في ظل دستور ٢٠٠٥.

(٣٥) عماد الجنابي ومحسن جبر ، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ط١ ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص٦٨.

(٣٦) كما ان هذا النوع من الرقابة يثير اشكالية حول الجهة المختصة بمباشرته والالية التي يمكن اتباعها في ذلك ، فمن حيث الجهة فهل تمارس من قبل رئيس مجلس النواب ام من قبل لجانه المختصة او

عليه تعديلات كثيرة بحيث من الصعوبة حصرها حتى طغت على الصورة الاصلية التشريع.

(٤٥) ان من المستغرب ان قانون الخدمة المدنية لا يتضمن نظام واجراءات اشغال الوظائف العامة ولا يستوعب حالة التنوع في فئات الموظفين وخاصة اشغال الوظائف بطريقة التعاقد.

(٤٦) د. روبرت الكسي ، مصدر سابق ، ص١٤.

(٤٧) ومن الامثلة على ذلك ان المشرع الدستوري استخدم الاحالة التشريعية اربعة مرات في المادة (١٨) من دستور ٢٠٠٥ المتعلقة بتنظيم احكام الجنسية.

(٤٨) ينظر حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨/اتحادية/٢٠١٥) منشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية: تاريخ الزيارة ٢٠١٦/١٢/١٩ الساعة ١١:٤٥

<http://www.iraqja.iq>

(٤٩) حيث شرع قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ ونشر في الجريدة الرسمية بالرقم ٤٠١٥ لسنة ٢٠٠٦ لكنه لم ينفذ إلا بعد تعديله بموجب قانون التعديل الاول رقم (٦٩) لسنة ٢٠٠٧ المنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم ٤٠٥٦ لسنة ٢٠٠٧.

بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسالة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية).

(٤٢) وهو ما نصت عليه المادة (١٢١/خامساً) من دستور ٢٠٠٥ على ان ( تختص حكومة الاقليم بكل ما تتطلبه إدارة الاقليم ، ويوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للإقليم كالشرطة والامن وحرس الاقليم). فإناطة مهمة الانشاء والتنظيم لمرفق الامن بسلطة الاقليم لا تستقم مع متطلبات سيادة الدولة.

(٤٣) د. سحر محمد نجيب ، التنظيم الدستوري ل ضمانات حقوق الانسان وحياته ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص٢١٧.

(٤٤) يعد قانون الخدمة المدنية الشريعة الاساسية للوظيفة العامة الذي تستند اليه كافة القوانين المنظمة لجوانب هذه الوظيفة ، وقد صدرت في العراق اربعة قوانين للخدمة المدنية وكان اخرها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم (٣٠٠) لسنة ١٩٦٠ ، وظل نافذا في ظل سبعة دساتير هي دستور ١٩٥٨ و١٩٦٣ و ١٩٦٤ و١٩٦٨ و١٩٧٠ و٢٠٠٤ و٢٠٠٥. وهي دساتير ذات توجهات مختلفة وقد ادخلت

الاول لقانون التقاعد الموحد رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩.

(٥٣) تنظر المادة (١٢٩) من الدستور المتعلقة بالنشر بالجريدة الرسمية.

(٥٤) ويلاحظ ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم ينظم مسألة نشر قرارات المحكمة في الجريدة الرسمية ، وقد احال الى المشرع العادي تنظيم شؤون المحكمة لكن قانون المحكمة لم يصدر لحد الان. وما زالت المحكمة تعمل بموجب قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ الصادرة بالاستناد الى احكام قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤. وهو ايضا لم ينظم هذه المسألة.

(٥٥) د. مازن راضي ليلو ، اليقين القانوني من خلال الوضوح وسهولة الوصول الى القانون ، بحث منشور مجلة العلوم القانونية الصادرة من كلية القانون \_ جامعة بغداد ، العدد الاول ، ٢٠١٩ ، ص٢٠.

(٥٦) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٥٩٤) لسنة ١٩٧٧ وتم تعديله بموجب قانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٧ قانون التعديل الاول لقانون النشر في الجريدة الرسمية رقم ( ٧٨ ) لسنة ١٩٧٧ منشور في جريدة الوقائع بالعدد (٤٠٤٧) لسنة ٢٠٠٧. ونشرت تعليمات تنفيذه بجريدة الوقائع بالعدد (٤٤٠٤) لسنة ٢٠١٦.

(٥٠) نشر قانون التقاعد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ في جريدة الوقائع العراقية بالرقم (٤٣١٤) لسنة ٢٠١٤. ونشر قانون التعديل الاول بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٦٦) لسنة ٢٠١٩.

(٥١) يلاحظ كذلك قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم ٤١١٦ لسنة ٢٠٠٩. وتعديله رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم (٤٣٦٣) لسنة ٢٠١٥. لكن المجلس لم يباشر اعماله الى الان.

(٥٢) لقد صدر قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ ونشر في جريدة الوقائع العراقية رقم ٤٠٧٤ لسنة ٢٠٠٨ وتم تعديله بموجب قانون ٣٢ لسنة ٢٠١٢ المنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم ٤٢٣٨ لسنة ٢٠١٢ وتم تشريع تعديل ثاني لكن الغته المحكمة الاتحادية العليا بموجب قرارها رقم (٢/اتحادية/٢٠١٣) ثم اعيدت محاولة التعديل بموجب قانون رقم (١) لسنة ٢٠١٤ المنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم ٤٣٠٨ لسنة ٢٠١٤ ، واخيراً تم تعديل احكام تقاعد موظف الخدمة الجامعة بموجب قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ وتم تعديلها مرة اخرى بموجب قانون التعديل

- المصادر:**  
**اولا: الكتب:**
١. د. احمد فتحي سرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، ط٢، دار الشروق ، القاهرة ، ٢٠٠٠.
  ٢. د. توفيق حسن فرج ، المدخل للعلوم القانونية ، ج١، المكتب المصري للنشر ، الاسكندرية ، ١٩٧١.
  ٣. جورجى شفيق ساري ، رقابة التناسب في نطاق القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠.
  ٤. روبرت الكسي ، فلسفة القانون ( مفهوم القانون ومفهوم سريان القانون ) ، ترجمة كامل فريد السالك ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠٠٦.
  ٥. د. سحر محمد نجيب ، التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الانسان ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠١١.
  ٦. د. عبد الرزاق احمد السنهوري و د. احمد حشمت ابو ستيت ، المدخل لدراسة القانون ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٥.
  ٧. علاء عبد المتعال ، مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤.
  ٨. د. علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الاداري ، ج١ ، ط١ ، دار الثقافة ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٤.

- ٥٧) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٦٩) لسنة ٢٠١٩.
- ٥٨) وهذا ما نصت عليه المادة (٢٨) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ بقولها (ينفذ هذا القانون من تاريخ اقراره في مجلس النواب وينشر في الجريدة الرسمية).
- ٥٩) نشر هذا القانون بجريدة الوقائع العراقية رقم (٤٠٤٢) الصادرة بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٣.
- ٦٠) نشر هذا القانون بجريدة الوقائع العراقية رقم (٤٠٦٢) الصادرة بتاريخ ٢٠٠٨/٢/١٨.

٣. د. عامر عياش الجبوري ، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية ٢٠٠٥ النافذ ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون \_ الجامعة المستنصرية ، العدد (١٣ ، ١٤) ، ٢٠١١ .  
٤. د. ماجد نجم عيدان وحسام شكر امين ، اشكالية التجربة الفدرالية في العراق ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية \_ جامعة كركوك ، المجلد ٤ ، العدد ١٢/ج٢ ، ٢٠١٥ .

٥. د. مازن راضي ليلو ، اليقين القانوني من خلال الوضوح وسهولة الوصول الى القانون ، بحث منشور مجلة العلوم القانونية الصادرة من كلية القانون \_ جامعة بغداد ، العدد الاول ، ٢٠١٩ ، ص٢٠ .  
٦. محمد سالم كريم ، دور القضاء الدستوري في تحقيق مبدأ الامن القانوني ، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، المجلد ٨ ، العدد ٢ ، ٢٠١٧ .

#### ثالثاً: الاحكام القضائية

١. حكم المحكمة الاتحادية العليا (٣٨/اتحادية/٢٠١٩) .  
٢. حكم المحكمة الاتحادية العليا ( ٨٩ و٩١ و٩٢ و٩٣ /اتحادية/٢٠١٧) .  
٣. حكم المحكمة الاتحادية العليا (٨/اتحادية/٢٠١٥) .

٩. علي غالب الداودي ، المدخل الى علم القانون ، ط٧ ، دار وائل للنشر ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٤ .  
١٠. عماد الجنابي ومحسن جبر ، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ط١ ، بغداد ، ٢٠٠٨ .  
١١. د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٠ .  
١٢. د. مايا محمد نزار ، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الاداري ، ط١ ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠١١ .  
١٣. هانس كلسن ، النظرية المحضة في القانون ، ترجمة د. اكرم الوتري، منشورات مركز البحوث القانونية ، وزارة العدل ، بغداد ، ١٩٨٦ .

#### ثانياً: البحوث:

١. د. رشا محمد جعفر ، اوجه القصور في الصياغة التشريعية لقوانين الوظيفة العامة ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون \_ جامعة بغداد ، المجلد (٣٠) ، العدد (٢) ، ٢٠١٥ .  
٢. د. عامر زغير محيسن ، الموازنة بين فكرة الامن القانوني ومبدأ رجعية اثر الحكم بعدم الدستورية ، مجلة مركز دراسات الكوفة ، جامعة الكوفة ، العدد ١٨ ، ٢٠١٠ .



١٠. قانون المفوضية العليا المستقلة  
للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩.  
١١. قانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ التعديل  
الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات  
(١٢) لسنة ٢٠١٨.

٤. حكم المحكمة الاتحادية العليا  
(٢/اتحادية/٢٠١٣).

رابعاً: الدساتير والقوانين:

• الدساتير:

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

• القوانين:

١. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة  
١٩٦٠ المعدل.

٢. قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم  
(٧٨) لسنة ١٩٧٧ المعدل.

٣. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم  
(٣٠) لسنة ٢٠٠٥.

٤. قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة  
٢٠٠٦ الملغي.

٥. قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة  
بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.

٦. قانون المحافظات غير المنتظمة في  
إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٧. قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤)  
لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

٨. قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون  
التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم (٢١)  
لسنة ٢٠٠٨.

٩. قانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ قانون  
التعديل الاول لقانون مجلس الخدمة  
الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

الامن القانوني معيار للمراجعة التشريعية ..... ( ٧٩٢ )

---

---