

التشريع السليم و معوقات العملية التشريعية في العراق

أ.م.د. أحمد عيسى نعمة
كلية القانون / جامعة الكوفة

المقدمة

على مر التاريخ تتسابق الأمم المتحضرة من أجل رقي شعوبها واستقرار أوضاعها بعد أن ايقنت بفعل التجارب المريرة التي مرت بها، أنَّ مكانتها بين الأمم لا يمكن أن تتحقق دون وجود تشريعات سليمة و مؤثرة من حيث الصياغة والمضمون.

ويصح القول أنَّ معيار نجاح أي نظام سياسي في عالم اليوم، متوقفٌ على تحقيق رغبات مواطنيه والمشاركة السياسية وحكم القانون من جهة، و استقرار العملية التشريعية في نطاقها الأوسع من جهة أخرى.¹

أَنَّ البحث في التشريع السليم والمعوقات الحائلة دون ذلك، له ما يبرره للطرح على منبر التحليل القانوني المقارن، لكونه المنطلق في تقويم العملية التشريعية، فضلاً عن مدى فاعلية القوانين وتحقيقها للأسباب الموجبة لها.

ولأجل اغناء الموضوع و الوقوف على مفردات عنوان هذا البحث، سيتم التعرض إلى مبحثين، الأول: نسلط فيه الضوء على التشريع السليم ومعوقاته، معولين في ذلك على أهم الآراء التي طرحها

المختصون في حقل صياغة التشريع، فضلاً عن آراء الفقهاء فيما يخص مفهوم التشريع السليم من حيث تعريفه وتمييزه عن غيره من المصطلحات.

وسنركز على الرابطة التي تجمع بين القوانين وفعاليتها، مبدئين تساؤلات نحاول الإجابة عنها: ماهي مبادئ التشريع السليم و ماهي معايير فاعليته في التغيير الذي يقصده عادةً المُشرّع في نصوص القوانين، وذلك في المطلب الأول منه.

من جانب آخر سنبحث في المطلب الثاني، معوقات التشريع السليم و تحدياته وذلك في مفصلين مهمين من مفاصل العملية التشريعية وهما: الصياغة التشريعية وصناعة التشريع.

أما المبحث الثاني، فنسلط الضوء فيه على واقع العملية التشريعية العراقية في ضوء المعوقات والتحديات الراهنة، متتبعين اهم عوامل التردّي الذي يشهده الناتج التشريعي، وسبل معالجته في ضوء الأبحاث والدراسات التي تطرقت إلى تجارب الدول، ولاسيما في المرحلة الانتقالية (Transitional period) أو مرحلة ما بعد الصراع (Post-Conflict period).

أنّ تتبع العملية التشريعية في العراق يستلزم مراجعة الأطر التشريعية و الهيئات التشريعية المؤسّسة ، وما يصدر عنها من قوانين وقرارات و أوامر، ومن أجل ذلك سيتم البحث في واقع العملية التشريعية في مرحلتين، ما قبل زوال النظام السابق وما بعده. و الإشكالية التي نحاول الإجابة عنها في ضوء هذا البحث هي، تحديد مفهوم التشريع السليم في ضوء المبادئ العامة للصياغة التشريعية و آراء الفقهاء فيها.

ثم تحديد المعوقات والتحديات التي تواجهها العملية التشريعية في العراق، وسبل الارتقاء نحو تشريعات فاعلة و مؤثرة على الأصعدة كافة: السياسية والإقتصادية والإجتماعية.

و نعتقد أنَّ البحث في هذا الموضوع، له من الأهمية من جانبيين، الأول في تعرضه لموضوع حيوي ومهم وهو مفهوم التشريع السليم ومبادئه، أما الثاني فهي محاولة بحثية قانونية تهدف إلى إغناء المكتبة الوطنية ببحث يتناول مبادئ الصياغة التشريعية على وجه العموم، و الشأن التشريعي العراقي وسبل النهوض به على وجه الخصوص.

المبحث الأول: التشريع السليم ومعوقاته.

للتشريع السليم مبادئ وأصول لابد من الالتفات إليها عند سن القوانين، فمن عَرَفَ مداخل هذا الفن ومخارجه، كان مسيطراً في إحتواء الفكرة الأولية لمشروع القانون و نافذاً في ترتيب آثاره.

لقد أدى الجهد العلمي القانوني المسمى بالفقه (Jurisprudence) الدور الأكبر في بلورة وتطور مراحل واجراءات العملية التشريعية، ولاسيما في ظل القانون الروماني و الشريعة الاسلامية،^١ و يرى البعض أن العملية التشريعية التي تصل في نهايتها بصدر التشريع هي تعبير عن النضج القانوني والسياسي للمجتمع. وهو ما ادركه تطور القانون الروماني، إذ كان الرومان يطلقون كلمة (Leges)، على القوانين التي تصدرها المجالس الشعبية تمييزاً لها عن القرارات التي يتخذها مجلس الشيوخ (Senatus Consulita)، و بعبارة أخرى، ارتبطت العملية التشريعية بأن تكون مُعبرة عن احتياجات الشعب وتطلعاته.^٢

وفي هذا الشأن تعرّض كثر من الفقهاء إلى الصياغة السليمة ومبادئها، إذ يرى الدكتور حامد زكي أن الصياغة التشريعية تتجسد

في مجموع الوسائل والقواعد المستخدمة لصياغة الأفكار القانونية بطريقة يمكن من خلالها استيعاب واقعة ما، وتيسير تطبيقها من الناحية العملية في قوالب لفظية، تفي بالغرض الذي تنشده السياسة التشريعية.^٤

من زاوية أخرى، يرى الدكتور عصمت عبد المجيد، أن الصياغة التشريعية ماهي إلا فكرة يتضمنها مشروع القانون تصاغ على نحو دقيق و واضح ومتناسك ومقتصد في الكلمات، وشاملة لما يراد تنظيمه من العلاقات القانونية وإلى ما ينتظر وقوعه في المستقبل.^٥

و يرى الدكتور علي موسى، أن الصياغة التشريعية، هي الثوب الذي يرتديه التشريع، فضلاً عن أنه العملية التي يتم من خلالها تحويل القيم السائدة في المجتمع إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق.^٦ بينما يرى جون أوستن (John Austin) أن من السهل البحث عن فكرة قانونية صالحة، ولكن من الصعب تصميم تلك الفكرة في قالب قانوني، ويعتمد ذلك بدرجة أساس على احترام الجانب الفني للتشريع (Technical Part of Legislation).^٧

وترى ساندرا ماركممان (Sandra C. Markman)، أن الصياغة التشريعية تقوم على فن وعلم لا بد أن يتوفرا في الصائغ والمشرع معاً، فاحدهما يكمل الآخر، و ينبغي أن تكون المبادئ الآتي ذكرها، تُصب عيني الصائغ والمشرع معاً وهي: مبدأ الوضوح في الصياغة و مبدأ الإنسجام والمواءمة فيما بين الأحكام الجديدة، وتلك القائمة أصلاً في الهيكل التشريعي:

- Find clear, simple and precise language suitable for the intended audiences
- Conform to the appropriate style for the particular instrument type

- Establish the necessary harmony, both formal and substantive, between the new provisions and others, both within and outside the instrument being drafted.^٨

أَنَّ البحث في مبادئ التشريع السليم، تستلزم أولاً الإحاطة بالصياغة التشريعية، ولأجل ذلك سنبحث في مطلبين، الأول: نركز فيه على مفهوم التشريع السليم ومقارنته مع بعض أحكام القوانين العراقية، فيما سنبحث في الثاني معوقات التشريع السليم.

المطلب الأول: مفهوم التشريع السليم

لدى الاطلاع على الدراسات والأبحاث التي تطرقت إلى مفهوم التشريع السليم، نراها تناولت الموضوع من زوايا متعددة، وإن كانت تصب في قالب واحد، فمن الباحثين من تناوله من جانب محتوى القانون (النصوص القانونية)، أي في الاطلاع على الأحكام الكلية والجزئية المكونة لمشروع القانون،^٩ و تناوله آخرون من خلال استيعاب غاية مشروع القانون وأسباب تبنيه من جهة، وقدرته على إحداث الآثار وتسلسلها المنطقي من جهة أخرى.^{١٠}

و أيد فريق الموضوعين المذكورين آنفاً، و زادوا ما يصطلح عليه، ما وراء القانون (Beyond the Law) ، أي قدرة المشرع على استيعاب المتغيرات التي قد تطرأ في أثناء تنفيذ القانون.^{١١}

إنَّ التصور الذي ذكرناه آنفاً، صحيح من الناحية التجريدية ولكن، ماذا عن دور السياسة في التشريع، وبعبارة أخرى دور السياسة التشريعية ؟

للإجابة نقول: قد يؤيد البرلمانيون مشروع قانون ما ، موضحين أسباب ذلك التأييد، إلا أنَّ النتيجة التي سيبدو عليها - القانون - غير

سليمة ومن ثم لا يمكن تطبيقه، ونطرح هنا التساؤل لماذا الناتج التشريعي غير السليم ؟

يجيب كل من آن سيدمان (Ann Seidman) و روبرت سيدمان (Robert Seidman) بالقول، "أنَّ معظم الدول التي شهدت ثورات وانقلابات تلاها مراحل انتقالية، سعى فيها صانعو القانون (Lawmakers) إلى إحداث متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية من خلال تبني تشريعات جديدة، إلا أن تلك التشريعات لم تجد مجالاً للتطبيق، ويكمن السبب في ذلك - حسب اعتقادهما - في :

١. وصول اشخاص إلى البرلمان، لا بسبب كفاءتهم أو مهاراتهم في التشريع، إنما لاعتبارات سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية.
٢. إن عدم قدرة البرلمانيين على صناعة تشريعات سليمة، يُعزى إلى عدم توفر مهارات الصياغة التشريعية، فأغلبهم إما قضى ردهاً من الزمن في سجون و معتقلات الأنظمة الاستبدادية، أو في الكفاح ضدها".^{١٢}

أما في الدول المستقرة فإنَّ الحجاج التي يقدمها المُشرِّعون لصالح قانون ما، فتعكس فهمهم لكيفية تقويم مشروع القانون، وتتألف هذه الحجج من مزيج، بعضها يتصل بالاختياز للسلطة (Power) والبعض الآخر بالمنطق المبني على الخبرة (Reason informed by experience) والحقائق والمنطق.^{١٣}

ويصحَّ القولُ إنَّ صناعة التشريع وفق التصور الذي ذكرناه آنفاً، يتوقف على الدور الذي يؤديه المُشرِّع في تمثيل ناخبيه، ذلك أنه في اثناء قيام المُشرِّعين بمهامهم التشريعية فإنهم يؤدون أحياناً دور المفوضَّ عن الدائرة الانتخابية أو الحزب أو مجموعة المصالح، وفي أحيان أخرى

يؤدون دور الوصي على المصلحة العامة، ويتناوب معظم النواب بين الدورين.

و من أجل الاحاطة بمفهوم التشريع السليم، لابد أن نبحث في تعريف التشريع ومبادئه، فضلاً عن فاعليته، وذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: تعريف التشريع وتمييزه عن غيره من المصطلحات
من أجل البحث في مبادئ التشريع السليم، لا بد من تعريف مصطلح التشريع وتمييزه عن تعريف القانون، فضلاً عن التعرض إلى مصطلحات أخرى ذات صلة بموضوع التشريع عموماً، كالسلطة المختصة بالتشريع ومبدأ الشرعية والمشروعية وأخيراً السياسة التشريعية.

التشريع (لغة) هو: من شرعَ : شرع الوارد يشرع شرعاً وشرعاً : تناول الماء بفيه. وشرعت الدواب في الماء تشرعُ شرعاً وشرعاً. والشرعية والشرع والمشرعة: الموضع التي ينحدر إلى الماء منها.^{١٤}
أما اصطلاحاً فهو ما شرَّعه الله لعباده من العقائد والعبادات والأخلاق والمعاملات ونظم الحياة، لتنظيم علاقة الناس بربهم وعلاقاتهم بعضهم ببعض وتحقيق سعادتهم في الدنيا والآخرة. إذ قال الله تعالى في محكم آياته (شَرَعَ لَكُمْ مِنَ الدِّينِ مَا وَصَّى بِهِ نُوحًا وَالَّذِي أَوْحَيْنَا إِلَيْكَ وَمَا وَصَّيْنَا بِهِ إِبْرَاهِيمَ وَمُوسَى وَعِيسَى أَنْ أَقِيمُوا الدِّينَ وَلَا تَتَفَرَّقُوا فِيهِ ، كَبُرَ عَلَى الْمُشْرِكِينَ مَا تَدْعُوهُمْ إِلَيْهِ ، اللَّهُ يَجْتَبِي إِلَيْهِ مَنْ يَشَاءُ وَيَهْدِي إِلَيْهِ مَنْ يُنِيبُ).^{١٥}

وقد أُسْتُخدم هذا المطلق للتعبير أيضاً عن التشريع الوضعي (Positive Law). إذ ذهب البعض لتعريفه بالقول: (التشريع: العملية التي يتم بمقتضاها وضع أسس الجماعة ورفع قواعد البناء

الاجتماعي، بهدف تنظيم وضبط الحياة والعلاقات بين المواطنين وإحداث قدر معين من الترابط والتداخل وتيسير التعامل بينهم).^{١٦} وهو تعريف جمع بين مادة النص التشريعي وغايته ، وذهب البعض الآخر إلى تعريفه تعريفاً مجرداً بالقول: (التشريع هو مجموعة من القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة صاحبة التشريع في الدولة).^{١٧}

أنَّ وسيلة التشريع تمثل مجموع الاجراءات التي تبدأ من طرح فكرة المشروع وصياغته، وصولاً إلى مرحلة إقراره وإصداره ونفاذه، وبعبارة أخرى تمثل الماكنة التي من خلالها يُنتج القانون. بينما يحدد القانون بذاته الوسائل الكفيلة بتطبيقه و عناصر الاذعان إليه.

و ما يؤيد هذا الطرح، ما ذهب إليه الدكتور علي موسى بقوله : (التشريع مجموعة من القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة صاحبة التشريع في الدولة، ولا يتطابق التشريع مع القانون، فالقانون هو مجموعة القواعد العامة المجردة الملزمة التي تحكم العلاقات الاجتماعية داخل المجتمع بالتوفيق بين المصالح الاجتماعية، أو بترجيح بعض هذه المصالح على البعض الآخر وفقاً لفلسفة قانونية تسود في المجتمع في فترة من فترات تطوره، فالتشريع هو أحد مظاهر القانون ولكنه لا يستغرق المفهوم الكلي للقانون، فثمة أنظمة قانونية لا يحتل فيها التشريع مكاناً بارزاً كمصدر من مصادر القانون كالنظام الانكلوسكسوني الذي يعتبر العرف مثلاً في السوابق القضائية المصدر الرئيس للقانون فيه).^{١٨}

أما من حيث غاية التشريع، فتتمثل في السعي إلى استقرار النظام العام بمفهومه الواسع ، بينما غاية القانون تتجسد بتنظيم

الأوضاع القانونية وترتيب الآثار عليها، مع تحديد الحقوق والواجبات المصاحبة للجزاء في واقعة اجتماعية محددة.

وهو ما ذهب إليه توما الأكويني (Thomas Aquinas) عند تعريفه للقانون بالقول: (تنظيم عقلي للعلاقات في المجتمع، يضعه ويصدره السلطان بقصد تحقيق الخير العام) وعليه يجب أن تتحقق المتطلبات الأساسية ، لكي يكون التنظيم العقلي الذي أشار إليه توما الاكويني قانوناً، وهي:

١. تنظيم يفرضه العقل.
٢. يُعلن ويصدر وفقاً للأصول عن سلطة شرعية.
٣. يهدف إلى تحقيق الخير العام.^{١٩}

وما تقدم يبدو أن فلسفة التشريع تتجه لتنظيم مسائل يرى المُشرّع من الأهمية بمكان التعرض لها وصياغتها وفقاً لنظام قانوني معين ، ليعود على المجتمع بالاستقرار والفائدة، وليمنع عنه كل ما يضر بمصالحه واستقراره.

أنّ مفهوم التشريع لا يكتمل، إلا بالتعرض إلى مفاهيم أخرى من أهمها: سلطة التشريع و مبدأ الشرعية والمشروعية فضلاً عن السياسة التشريعية.

وبالنسبة إلى مفهوم سلطة التشريع، فيراد به الجهة المخولة بالتشريع، المؤسسة لمصدر الحق (القاعدة القانونية) وفق صيغ دستورية محددة، وما ينتج عنها يفترض أن يكون موافقاً لمبدأ الشرعية (Legality). 'بينما المشروعية (Legitimacy)، فتجسد العمل التشريعي الموافق لمضمون القاعدة القانونية المؤسسة للحق.

أما مفهوم السياسة التشريعية فتعني، خطة الجهة المختصة بالتشريع نحو تطبيق السياسة العامة، بمجالاتها المختلفة

السياسية منها والاقتصادية والاجتماعية. من خلال التشريعات التي تضعها.

فالسياسة العامة يصعب فرض تطبيقها دون وضعها في تشريع تتميز قواعده القانونية بخصائص تجعل تطبيق هذه السياسة ملزمة. وهذا يعنى أن التشريع المكتوب هو الأداة التي بواسطتها يتم تطبيق السياسة العامة في مجالات مختلفة. وأن السياسة التشريعية هي في حقيقتها انعكاس للسياسة العامة.^{١١}

و تعرف السياسة التشريعية، بأنها "عملية اتخاذ القرارات التي تتضمن المفاضلة فيما بين البدائل المتاحة والممكنة في ضوء أولويات الجماعة ومصالح المجتمع، والسياسة التشريعية هنا تعبر عن فلسفة القابضين على السلطة. سواء أكانوا ممثلين عن الشعب عن طريق تمثيل ديمقراطي أم سلطوي".^{١٢}

و أخيراً فإن السياسة التشريعية وفق المفهوم المتقدم تتجسد، بدايةً في اتخاذ القرار - موضوع ملح في المجتمع - مروراً بتحليله وتحديد الأولويات فيه والمصالح المستهدفة من مشروع القانون، لترجم إلى نصوص قانونية واضحة الدلالات.

الفرع الثاني: مبادئ التشريع السليم وفاعليته

تطورت الصياغة التشريعية فأصبحت علماً يدرس في أروقة كليات القانون منذ خمسينيات القرن المنصرم.^{١٣} كما أن الأبحاث التي تناولت موضوع تدريس مادة الصياغة التشريعية، تؤكد أن هذا الفرع من القانون له من الأهمية بما يوزاي تدريس مادة القانون نفسها، من

خلال إعداد جيل متخصص في الصياغة، قادر على تلبية الحاجات المتزايدة للهيئات التشريعية.^{٢٤}

و يرى المختصون إنَّ العملية التشريعية تبدأ بفكرة يتم دراستها عبر معرفة المشكلة التي ترمي إلى معالجتها وتحليلها وبيان أسبابها ورسم تصور عام، بعدها يتم جمع المعلومات ذات الصلة بها.

وينصح هؤلاء المختصون بان تُدرس الحاجة العامة واليومية للمواطن، لكونه محل تطبيق التشريع بعد صدوره، وأن يراعى جمهور الناس (الجمهور التشريعي) ، لأن التشريع يهدف إلى تنظيم العلاقة بين أفراد المجتمع أو بين سلطات الدولة التي يكون أفراد المجتمع النواة والمركز المستقطب لتلك العلاقات.^{٢٥}

وفي هذا الشأن يقول الدكتور أكرم الوتري: (نستطيع تشبيه تقنين القوانين بالهندسة المعمارية والمُقنن بمهندس القانون ومعماره)^{٢٦}، بينما يقول الدكتور عصمت عبد الحميد (بما لا جدل فيه أنه ينبغي عند إعداد المشروع أخذ حقائق النظام القانوني والسياسي والاجتماعي والإقتصادي السائد في المجتمع بنظر الاعتبار، وإلا كان عمل رجل القانون المكلف بإعداد المشروع عبثاً).^{٢٧}

ومبادئ التشريع السليم تتلخص بما هو آت:

١. وجود فكرة تعالج مشكلة تهم مصالح مُعتبرة ، تُطرح من قبل جهات ذات اختصاص مخولة قانوناً.
٢. أن يكون موضوع التشريع قابلاً للتطبيق من الناحية المالية ومُجدياً من حيث التكلفة.

٣. التأكد من وجود سند دستوري أو قانوني لتبني المشروع إلى قانون.
٤. تحليل نصوص المشروع موضوعاً وشكلاً وإجراء التعديلات عليه في ضوء الإعتبارات الآتية:
 - أ. عدم مخالفة أحكام مشروع القانون لأحكام الدستور.
 - ب. عدم مخالفة أحكام المشروع لأحكام الاتفاقيات الدولية .
 - ج. أثر المشروع في التشريعات النافذة الأخرى.
 - د. أثر المشروع في الأوضاع والمراكز القانونية القائمة.
 - هـ. كفاية الأحكام الإنتقالية ، إذا كان لها موجب.
 - و. تحقيق المشروع للأهداف المبينة في الأسباب الموجبة.
 - ز. مراعاة أحكام المشروع للقيم والعادات السائدة في المجتمع.
 - ح. الإسترشاد بالإجتهادات القضائية والفقهية والقوانين المقارنة في الحدود التي يتطلبها إكمال النقص في المشروع إن وجد.
٥. عرض المشروع على مستشار اللغة العربية لمراجعته لغوياً.
٦. التصويت على المشروع من قبل مجلس الوزراء وأحاله إلى مجلس شورى الدولة.
٧. إحالة المشروع بعد تدقيق مجلس شورى الدولة إلى مجلس النواب لغرض إقراره.
٨. موافقة مجلس النواب على مشروع القانون.
٩. إحالة القانون الى رئيس الجمهورية لغرض المصادقة عليه وإصداره.
١٠. نشر القانون في الجريدة الرسمية.^{٢٨}

ولكن، كيف تتضح معالم التأثير والفاعلية لدى النصوص القانونية التي يحويها تشريع ما؟

لقد تطرق عدد من فقهاء القانون إلى فرضيتين لهما علاقة بالسؤال الذي طرحناه آنفاً ، هما فرضية الاشعاع وفرضية الهدم. وتقضي فرضية الاشعاع: أنَّ الطابع القانوني المعيب لمحتوى قاعدة أساسية في النظام القانوني يؤثر في النظام القانوني بأكمله، ويشع طابع النقص على القواعد التي قام عليها، فيما تقضي فرضية الهدم: أنَّ النظام القانوني يفقد طابعه التنظيمي إذا كان متعارضاً بعضه مع البعض الآخر، وبالتالي سيتداعى ولا يكون له تأثير في البناء القانوني.^{٢٩}

ومن هذا المنطلق لابد أن يحمل التشريع مضموناً يشيع النظام والاستقرار في المجتمع، على اعتبار إنَّ الكون وما فيه من مخلوقات تحتاج إلى العدالة المبنية على العقل والضمير الانساني، الذي يرقى علاقة البشر فيما بينهم، لتأتي سلطة مختصة في الدولة، لتنظمها على هيئة قوانين.^{٣٠}

وليس مُستغرباً أنَّ يذهب مؤيدو المدرسة الوضعية للقانون، إلى القول: " أنَّ عنصرَي الفاعلية والشرعية الشكلية هما المؤثران في وصف الناتج التشريعي كقانون، وبعبارة أخرى لا يمكن وصف القانون قانوناً حتى يكون مؤثراً في المجتمع على نحو يضمن استقرار المعاملات الاجتماعية".^{٣١}

وما يؤيد هذه النتائج ما ذهب اليه كل من آن سيدمان (Ann Seidman) و روبرت سيدمان (Robert Seidman) بالقول: "يُعد القانون اساسه لا في تنظيم واقعة قانونية ما ، بل بقيمة ذلك التنظيم

(الواقعة). ونتيجة لذلك فهناك من الصاغة من يسنون قوانين على غير هدى، لأنها ببساطة قوانين لا يمكن تطبيقها على أرض الواقع".^{٣٢} فيما ذهب الدكتور علي موسى إلى: (... أن البرلمانات المنوطة بها أساساً سلطة التشريع ستصبح مؤسسات هشة ومن دون وزن اجتماعي إذا كان الغرض من تشريعاتها تحقيق الوجود التشريعي فقط، لأن هذا سيُعبّر عن أنّ ثمة انفصلاً بين البرلمان كمؤسسة والمجتمع الذي يمثله البرلمان، في حين أنّ البرلمانات إذا حققت من تشريعاتها غرض " الفاعلية التشريعية" يمكن أنّ نصفها بأنها برلمانات صالحة ذات تشريعات جيدة...)^{٣٣}.

و تعرّض مفهوم التشريع و فاعلية نصوصه القانونية، إلى آراء، منها ما قاله الشيخ محمد عبده عام ١٨٨١، (لقد آن لحكومتنا عند وضعها القوانين أن تجعلها مناسبة للحالة الراهنة، فتختار منها ما لا يصعب فهمه ولا تختمل عبارته معنيين من جملة معان. إنّ القوانين التي كانت متناولة في بلادنا حتى اليوم ليست مضبوطة ولا معروفة عند الناس، وما لا يخصى عدّه ولا يمكن لأحدٍ حصره، فكيف يُعقل أن يكون هذا التشريع قانوناً يقفُ العالم عند حدوده).^{٣٤} فيما يقول الدكتور عصمت عبد المجيد (يحتاج إعداد التشريع، إلى خبير مُطلع في ميدان القانون الذي يتولى إعداد التشريع فيه).^{٣٥}.

وتأسيساً على ما تقدم ، يمكن التوصل إلى النتائج الآتية:

١. يُمثّل التشريع دور الوسيط الذي تتم بواسطته تنظيم الشؤون السياسية و الاجتماعية والاقتصادية ، وبعبارة أخرى، الآلية التي يمكن بواسطتها، الاستجابة للاحتياجات المتغيرة والمتجددة للمجتمع.

٢. كل تشريع لا يُؤسس بهدف التنظيم الاجتماعي، إنما هو عبث ، كما أنَّ القوانين غير القابلة للتطبيق أو التي تحمل في طياتها أحكاماً تتعارض بعضها مع البعض الآخر أو لا تنظم اوضاعاً قانونية ملحة هي قوانين عمياء (Blind Laws). ويورد لنا ديفيد تروبيك (David M.trubek)، تصوراً واقعياً حينما يصف اخفاق القانون في حل العضلات الاجتماعية بعبارة (القانون الميت)، الذي يستدعي مراجعته في ضوء المبادئ العامة لنظرية القانون:

When law's solutions to social problems fail to satisfy, it becomes " necessary to examine the basic theory for which they drive, this is such an era, in a time when a men speak casually of a crisis of law, and ask " is law dead?" it is clear that role in society has become "problematic ,such an age demands a social theory of law

وبالرجوع إلى واقع بعض التشريعات العراقية ومقارنتها مع ما ذكرناه آنفاً نجد - على سبيل المثال- أنَّ قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ يمكن تصنيفه ضمن قائمة القوانين العمياء.

لقد نظمت المادة (١٠) منه مسائل تخصيص الأراضي العائدة ملكيتها للدولة إلى المستثمر العراقي أو الأجنبي لأغراض مشاريع السكن ، ولأن حكم هذه المادة يتناول موضوعاً سبق أن نظمه - آنذاك- قانون آخر، وهو قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦ ، ما عطل حكم الاستثمار في هذا الجانب لمدة تزيد على ثلاث سنوات، وحرّم العراق من تدفقات مالية كبيرة وطنية وأجنبية ، نصب في مصلحة حل أزمة السكن.

لقد تنبه مجلس النواب إلى حقيقة التعارض ومن ثم عدم فاعلية قانون الاستثمار، ما استدعى تدخلا تشريعياً، توج بإقرار قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠١٠، إذ تمت معالجة الموضوع وفقاً للبند أولاً من المادة (١٠) منه.^{٣٧} فضلاً عن سن قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣، الذي ألغى بموجبه أحكام قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦.

وخلاصة القول إنَّ القوانين إذا كانت فاقدة لحكمة التشريع، فمن المؤكد إنها ستفقد الحاكمية، أي سلطتي التنظيم و الفاعلية، ذلك أنَّ المفهوم المثالي لسريان القاعدة القانونية متوقفٌ على صحة مضمونها وعدالتها والتي يمكن اثباته بالإستناد إلى تبرير أخلاقي و قانوني.^{٣٨}

المطلب الثاني: معوقات التشريع السليم.

قبل البدء ببحث معوقات التشريع السليم، لابد من القول أن التشريع هو نتاج فكر بشري، ما يمهّد بالقبول بفكرة النقص وعدم الإحاطة بكليات الموضوع محل التشريع، ولهذا لم تعد فكرة كمال التشريع (Perfection of Legislation)، ذات تقدير في الأدبيات القانونية، بالاستناد إلى أنَّ النقص والعيب في التشريع أصبح من المسلمات.^{٣٩} وبناءً على فكرة (عدم الكمال) في التشريع، انبرى المُشرِّعون إلى تضمين بعض القوانين، كالقانون المدني العراقي والمصري على سبيل المثال، أحكاماً تشير إلى فكرة الإحالة إلى المبادئ العامة وقواعد العدل والانصاف.^{٤٠}

أنَّ المعوقات الحائلة دون قيام تشريع سليم ، يدفعنا للتساؤل ، ماهي العوامل المسببة في الإعاقة، هل هي نتاج ظروف غير طبيعية تعيشها المجتمعات ، أم أنها نتاج الاختلاف والصراع بين ممثلي

الشعب (اعضاء السلطة التشريعية). و أخيراً كيف عاجلت الأمم هذه المعوقات؟

كل ذلك سنحاول الاجابة عنه في فرعين، الأول يبحث في الصياغة التشريعية، بينما سيسلط الثاني الضوء على صناعة التشريعية.
الفرع الأول: الصياغة التشريعية.

يمكن وصف الصياغة التشريعية بأنها ورشة عمل يتداول فيها المختصون بالشأن التشريعي، فكرة ما تُعبّر عن فلسفة القابضين على السلطة، ليُصب في قالب مادي (مكتوب). فضلاً عن إنها صناعة وحرفة لا يتقنها إلا من هو مختص وملم بكلّيات النظام القانوني وهو ما يصطلح عليهم بالصاغة (Drafters).

و يُعرّف الصاغة ضمن قسمين: الأول هم المختصون في العمل التشريعي ومبادئه، الملمون بتفاصيله ويرتبط ذلك بعمل السلطة التشريعية، أما القسم الثاني فهم المعنيون بمشروع القانون ويرتبط ذلك بعمل السلطة التنفيذية. وبالتقاء القسمين المذكورين آنفاً يتحول مشروع القانون إلى قانون.

وبناءً على ما تقدم، لابد من التمييز بين الصائغ (Drafter) الملم بعملية ضبط الأفكار في عبارات مُحكمة وموجزة وسليمة وقابلة للتنفيذ وهو ما يصطلح عليه (Plain Language in Legislative drafting)^١، وبين المُشرّع (Legislature). المعني بصنع القرار والمسؤول أمام ناخبيه في كل ما يتصل بالسياسة التشريعية.^٢

ان الصياغة التشريعية في عالم اليوم خضت اشواطاً كبيرة ، بفضل المؤسسات الحكومية وغير الحكومية التي تضطلع بمهام تقديم التقارير الدورية عن حالة التشريعات، فضلاً عن الإسهام في الصياغة التشريعية.

فمثلاً يُعدّ المعهد الكوري لأبحاث التشريع الذي أُسس عام ١٩٩٠، المساعد الأكبر للهيئات التشريعية الوطنية في كوريا الجنوبية، من خلال جمع وإدارة قاعدة البيانات الخاصة بالتشريعات، إذ يقدر عدد التقارير المقدمة سنوياً بما يناهز (٣٠٠) تقريراً، يُقوّم فيها السياسة التشريعية، فضلاً عن إبداء الاستشارات القانونية.^{٤٣}

وفي المملكة المتحدة، تقوم بمهمة إعداد وصياغة التشريعات، هيئة مستقلة تُدعى بالمكتب الاستشاري البرلماني (Parliamentary Counsel Office)^{٤٤}، أما في الولايات المتحدة الأمريكية، ورغم أن مشروع القانون لا يمكن عرضه على السلطة التشريعية (مجلس الشيوخ أو مجلس النواب)، إلا من خلال أحد أعضائها، فإنه نادراً ما يكون ذلك العضو هو الشخص الذي يقوم بإعداد وصياغة مشروع القانون.

لقد جرت العادة أن يتولى طرح فكرة المشروع، عضو في مجلس الشيوخ أو النواب، أو عن طريق مواطن عادي أو جماعة الضغط (Lobby) أو إحدى النقابات. ولكن من الناحية العملية لا يكون مطلوباً من عضو الهيئة التشريعية أن يقوم بنفسه في صياغة مشروع القانون، بل يُعهد ذلك إلى مكاتب الصياغة التشريعية لمجلس النواب ومجلس الشيوخ، إذ تقدم خدمات الاستشارة القانونية وصياغة مشاريع القوانين.^{٤٥}

أما تحضير وصياغة نصوص القوانين في فرنسا فيعهد إلى مجلس الدولة الذي انشئ في ظل دستور السنة الثامنة ١٧٩٩، استناداً إلى

المادة (٥٢) منه، وفي مصر واستناداً إلى القانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦، يتولى مجلس الدولة مهام إعداد و صياغة مشروعات القوانين.^{٤٦} وأخيراً فإنَّ الجهة المسؤولة عن إعداد و صياغة مشروعات القوانين في العراق ، هو مجلس شورى الدولة، استناداً إلى البند اولا من المادة (٥) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، حيث نص : (إعداد و صياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة بطلب من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة بعد أن يرفق بها ما يتضمن أسس التشريع المطلوب مع جميع أولياته وآراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة).

وفي عالم اليوم، لم تقتصر صياغة مشروعات القوانين على المؤسسات الحكومية، بل تشترك في بعض الاحيان مؤسسات غير حكومية، مهمتها تقديم الاستشارات ذات الصلة بالصياغة التشريعية.^{٤٧} وهو ما لم نجده في العراق رغم الحاجة الماسة إلى إعادة النظر في التشريعات التي شرعت قبل زوال النظام السابق و ما بعده.^{٤٨}

أَنَّ السؤال المركزي الذي يُطرح عادةً عند التعرض إلى موضوع صياغة التشريع هو، لمَ تتباين أساليب الصياغة من تشريع إلى آخر؟ للإجابة نقول، يعود ذلك إلى العلاقة بين الصياغة التشريعية والسياسة التشريعية ، ومن نظام سياسي إلى آخر، فالصياغة هي سياسة.

أنّ مراجعة التشريعات في أي مجتمع ، وفي أوقات زمنية متعاقبة، تتضح رؤية القابضين على السلطة وتوجهاتهم في التشريع، فمن خلال السياسة التشريعية، يُعرفُ البلد - على سبيل المثال من الناحية الاقتصادية - أكان معتنقاً للمذهب الرأسمالي، أم الاشتراكي، كما يبين طبيعة النظام السياسي الحاكم وفقاً للمفهوم العام للديمقراطية، أكان تعددياً أم استبدادياً.

وتطبيق ما ذكرناه آنفاً، يبين العلاقة بين السياسة التشريعية والصياغة التشريعية، ومن عدة أوجه أهمها:

١. المنهجية التي يتم من خلالها صياغة مشروع القانون ، فالتوجه السلطوي يفرز صياغة سلطوية، تميل إلى الصرامة في الأحكام، وبعبارة أخرى أوامر لا تقبل الجدل، و حتى لو عرضت على البرلمان، فلن يجد أي معارضة تُذكر، لكونه تابعاً ولا يمثل جمهور الناخبين، بقدر ما يمثل السلطة التي انابته هذه الصلاحية.

فعلى سبيل المثال لو اطلعنا على قانون الجمعيات العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٠، يتضح لكل قارئ علاقة السياسة التشريعية مع الصياغة التشريعية، إذ نصت الفقرة (١) من المادة (٤) (يشترط في أهداف الجمعية وبرامجها وأنشطتها ما يأتي .. أن لا تتعارض مع مبادئ وأهداف ثورة ١٧ - ٣٠ تموز.....). ما يعني أن المُشرّع آنذاك تأثر بدرجة كبيرة بسطوة الحزب الحاكم ونفوذه، فاصبحت السياسة التشريعية مُعبّرة عن عقيدة ومنهاج الحزب وليس المجتمع.

٢. نوعية السياسة التشريعية. أي فيما إذا كانت تعبر عن سياسة عامة للتشريع، مُعبّرة في ذلك عن منظومة القوانين وسلامة توافقها مع الأطار الدستوري أو السياسي السائد، أم كونها مقتصرة على سياسة تشريعية مرحلية (تشريعات مؤقتة)، تعالج قضايا متفرقة بصيغة قوانين.

ويبدو هذا الأمر واضحاً في السياسة التشريعية العراقية، فالسمة الأبرز التي بدا عليها، عدم وجود رؤية واضحة ودقيقة للتشريعات التي سنت بعد زوال النظام السابق، رافقها ضعف المواءمة بينها وبين التشريعات التي سنت قبل تغيير النظام السياسي في العراق.

لقد عبّر عن هذا الموضوع الدكتور محمد نور فرحات قائلاً: "أنه من الضروري أن تأتي النصوص انطلاقاً من تصور مفهوم عام استقرار عليه المجتمع وقد يعزى كثير من مظاهر الداء التشريعي أنه حينما يتم التشريع لتنظيم ظاهرة اجتماعية معينة، لا ينطلق ذلك من تصور مسبق متفق عليه عن فلسفة التشريع، وإنما تتم معالجة كل حالة تفصيلية مستجدة ويترتب على ذلك أن يكون الثوب التشريعي مرقعاً".^{٤٩}

٣. كفاءة الصائغين والمؤثرات الاجتماعية والسياسية. فكلما كان الصائغ مقتدراً من الناحية القانونية، ملماً بضوابط النصوص القانونية، كان النص القانوني فاعلاً ومؤثراً عند التطبيق.

أنَّ القاعدة القانونية تتكون من عنصرين، الأول المادة أو المضمون أو الجوهر، والثاني هو الشكل، وبقدر ما يكون شكل القاعدة القانونية صحيحاً، بقدر ما تزداد فرص نجاح مضمون القاعدة القانونية خلال التطبيق.^{٥٠}

٤. تذبذب السياسة التشريعية. أنَّ استقرار السياسة التشريعية يعتمد بدرجة اساس على الصياغة التي يبدو عليها النص القانوني، فكلما كان النص القانوني مجرداً وعاماً وبعيداً عن مؤثرات الواقع السياسي، كان عمره أطول، وإنَّ تغيرت الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فحينها، لا يلغي المُشرِّع النصوص كاملةً، بل يُجري عليها تعديل بما يتوافق والظروف التي استجدت و دفعت إلى التعديل.^{٥١}

أنَّ عدم وجود سياسة تشريعية مستقرة، ينجم عنها تباين في اساليب الصياغة و المضمون من قانون إلى آخر، وربما من دورة تشريعية إلى أخرى ، فتظهر إلى السطح مشكلة تعارض التشريعات وتناقض نصوصها.

و المعيار الذي يمكن أن نقيس عليه ثبات القانون واجراءات التعديل أو الالغاء الجارية عليه، يتجسد في مدى تطابق محتواه مع القواعد العامة للقانون، فضلاً عن مراعاته لمجموعة من المعطيات الثقافية والاجتماعية.

وما يدل على ما تقدم ، أن الانظمة الشمولية لا ترى إلا ما يكرس مصالحها، ولأن (قوانين المصالح) لا تعبر عن تمثيل حقيقي

لمصالح المواطنين ، فمن المؤكد أنّ يكون مصيرها إلى الالغاء، بمجرد تغير النظام السياسي الذي صاغها خدمة لصالحه بهيئة نصوص قانونية.

أما التشريعات القائمة على سياسة تترجم القواعد العامة للقانون وتعبّر في الوقت نفسه عن مصلحة المجتمع ، فإن مصيرها البقاء وإنّ تعرضت إلى تعديلات فهي لا تُمس جوهر القانون، بقدر ما تُمس النصوص غير الثابتة وغير الملائمة للتنظيم الاجتماعي.

وما يؤكد حقيقة الطرح الذي بيناه آنفاً، هو وجود نصوص تشريعية ما زالت نافذة رغم مرور عقود من الزمن على تشريعها، ورغم المتغيرات السياسية التي شهدتها النظام السياسي في العراق، وهو ما يُثبت أنّ من صاغها كان مُعتمداً بدرجة اساس على سياسة تشريعية مُعبّرة عن المجتمع ومصالحه، لا عن فلسفة النظام السياسي الحاكم فحسب، وخير مثال على ذلك القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥٠ المعدل، الذي بقيت معظم أحكامه نافذة حتى وقتنا الراهن.

وعلى عكس ما تقدم، يكشف لنا سبب الغاء بعض القوانين من قائمة التشريعات العراقية، لكونها كانت مُعبّرة عن مصلحة نظام سياسي معين، وليس عن مصلحة المجتمع العراقي.^{٥٢}

الفرع الثاني: صناعة التشريع.

يشير مصطلح صناعة التشريع (Making of Legislation) إلى العملية التي يتم من خلالها تحويل القيم السائدة في المجتمع إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق.

و يذهب الدكتور وسيم حرب، إلى القول (أن مصطلح العملية التشريعية يختلف عن مصطلح الصناعة التشريعية، في كون الأول يشير إلى سلسلة الأعمال التي تتكامل فيما بينها، بدءاً من طرح فكرة الحاجة إلى نص تشريعي في موضوع ما، وصولاً إلى إقرار النص التشريعي، بينما يشير الثاني إلى نظام الإنتاج التشريعي بشكل عام).^{٥٣}

وبدورنا نقول أن الناتج التشريعي، هو جهد يصنعه طرفان، الأول: السلطة التشريعية أياً كانت مكوناتها، أحادية المجلس أم ثنائية ، والثاني: السلطة التنفيذية أياً كانت تسميتها كرئيس الدولة أو رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء، وهي عبارة عن شدة وجزر تزداد قوة وضعفاً تبعاً للنظام السياسي السائد ، أكان رئاسياً أو برلمانياً أو مختلطاً.

لقد اثبت الواقع العملي أنه، متى ما كانت العلاقة بين هذين الطرفين قائمة على تفاهم ثنائي يغلب المصلحة الوطنية على المصالح التي تبررها الحياة السياسية عموماً، فإن العملية التشريعية تسير قدماً نحو التكامل والاستقرار، ينجم عنها قوانين تتميز بصياغة سليمة من ناحية الشكل و الموضوع، وعلى العكس ستبدو القوانين متعارضة وغير سليمة، فيما لو شرّعت في ظل احتدام الصراع بين هاتين السلطتين.

أما من الناحية التاريخية فقد مرت العملية التشريعية في مرحلتين، الأولى تشير إلى تقدم السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية واخضاعها لإرادته من خلال المبادرة بمقترحات القوانين ، إلا أنَّ الأمر لم يستمر طويلاً، إذ تغيرت المعادلة لتصبح الحكومة في وقتنا الراهن، المحرك الأساس في العملية التشريعية، وقد عبّر عنها البعض بالقول :

“Until recently the powers of government within parliament were largely controlled either by the Opposition or by its own backbenchers. It is now largely in the hands of the government machine, so that the government controls the parliament, and not parliament the government. Until recently, debate and argument dominated the parliamentary scene. Now it is the whips and party caucus. More and more, debate is becoming a ritual dance, sometimes interspersed with catcalls”^{٥٤}

فيما عبّر آخرون عن هذه الحقيقة بالقول: " ... في بدايات ممارسة البرلمان لدورها التشريعي كان لما يسمى (بالمبادرة التشريعية للعضو) وزنها الكبير، حتى بالمقارنة مع مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة، ثم تضاعف دور الحكومة تدريجياً بقدر زيادة التعقيد الاجتماعي، حتى أصبح هو المبادر الأساس، لدرجة افرز ظاهرة سلبية تعرف في الأدبيات البرلمانية باسم " تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية".^{٥٥}

إنَّ الفقه الدستوري^{٥٦} لا يميل إلى تركيز مشاريع القوانين بيد سلطة دون أخرى، بل يدعو إلى التعاون ولاسيما في الأنظمة البرلمانية، فالسلطة التشريعية تملك اقتراح القوانين بعده حقاً أصيلاً، كما إنَّ

السلطة التنفيذية لها الحق نفسه، لكونها أكثر تفهماً لحاجات المجتمع، وما يحتاجه من أوجه لسد النقص في التشريعات. ويعزو بعض الباحثين في حقل التشريع، سبب رداءة الصناعة التشريعية إلى سببين: الأول هو قُصر نظر النواب في فهم موضوع مشروع القانون، يتبعها عدم الاستشارة في من توافرت فيهم الخبرة والاختصاص كالأكاديمين والقضاة والمحامين. أما الثاني ولا سيما في الدول النامية، فلا يعود إلى السبب الأول الذي ذكرناه آنفاً، بل إلى التعمد في تشريع قوانين توصف بأنها غير سليمة، بهدف إرباك الأوضاع القانونية، محل التشريع، لتعم الفوضى ويزدهر الفساد في المجتمع، ما يمد في بقاء ذات السياسيين أو من يخلفهم في سدة الحكم والسيطرة والنفوذ.^{٥٧}

المبحث الثاني: معوقات العملية التشريعية في العراق

أنَّ التغيير السياسي الذي شهده العراق عام ٢٠٠٣، فتح الباب على مصراعيه أمام مجموعة من المعوقات والتحديات، جاعلاً من مجلس النواب ودوره التشريعي على المحك، لتطرح عدداً من التساؤلات ذات الصلة بماضي وحاضر التشريعات العراقية.

ومن تلك التساؤلات: كيف لبلد كان يرزخ في ظل حكم حزب، طوّع العملية التشريعية لصالح ايدولوجيته، أن يتغير نحو سياسة تشريعية تقوم على استقرار المجتمع وديمومة عجلة الحياة، وكيف لمجلس النواب أن يعالج تشريعات عكست فكراً سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، ما عاد يتلاءم والمتغيرات التي شهدتها العراق.

و سنطرح اسئلة عدة، نحاول الاجابة عنها في ظل هذا المبحث، منها هل المعوقات التي تشهدها العملية التشريعية حالياً، تكمن

في العقوبات الموجودة اصلاً في التشريعات ما قبل سقوط النظام عام ٢٠٠٣، أم أنّ تقصير مجلس النواب، وعدم التفاته إلى آثار تلك التشريعات وبقائها دون علاج بصورة متدرجة وحسب الأولوية، هو السبب في تنامي تلك المعوقات.

ونسأل ايضاً هل إن التعددية السياسية الممثلة بمجلس النواب املت واقعاً متناقضاً، أثر في تشريع القوانين الأكثر اهمية، وهل أن التوافقات السياسية اصبحت العامل الأكبر في تدني مستوى الناتج التشريعي كما ونوعاً.

كل ذلك سنحاول الاجابة عنه في مطلبين، الأول: يتناول العملية التشريعية منذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢٤ وما بعد زوال النظام السابق عام ٢٠٠٣، بينما سنسلط الضوء على معوقات التشريع التي تعاني منها العملية التشريعية العراقية. وذلك في المطلب الثاني.

المطلب الأول: العملية التشريعية في العراق

لم يكن العراق بمنأى عن معوقات التشريع السليم نتيجة الصراع السياسي والنزاعات المسلحة التي شهدتها طيلة عقود من الزمن، والتي اثرت في حاضر ومستقبل العملية التشريعية ونتاجها (القوانين).^{٥٨}

أنّ طريقة التعامل مع هذه المؤثرات يختلف من دولة إلى أخرى، فمن الدول ما سارت على نهج مراجعة التشريعات النافذة وتنقيحها، والمحاولة في مواءمة نصوصها مع المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية كتشيلي مثلاً^{٥٩}، ومن الدول ما بقيت تعاني من معوقات وتحديات لم تعالج بطريقة سليمة، إما بسبب عدم وجود رغبة

حقيقية في المراجعة الشاملة، أو لأن المعوقات والتحديات هي أكبر من قدرات السلطة التشريعية ومن أمثلتها العراق و أفغانستان.^{١٠}

ولدى أمعان النظر في العملية التشريعية العراقية ما بعد زوال النظام السابق، سيتضح أنها تعاني من البطأ في حسم قوانين تعد مركزية في استقرار العراق ومستقبله على الاصعدة: السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة، كقانون النفط والغاز، و قانون مجلس الاتحاد وقانون الأحزاب وغيرها من القوانين.^{١١}

وعند تتبع الاحداث التي مر بها العراق بعد زوال النظام ، وخصوصاً ما تعلق بتشريع القوانين، نراها في الأغلب سنت في ظروف غير طبيعية، بدءاً بقرارات و أوامر سلطة الائتلاف المؤقتة مروراً بالجمعية الوطنية، وانتهاءً بمجلس النواب الحالي، وبالتالي فإن من الطبيعي أن تلقى التشريعات انتقادات حادة، مرةً بسبب ضعف صياغتها، أو بسبب تعارضها مع غيرها من القوانين في احيان آخر.

أن تحديد المعوقات والتحديات وتحليلها في ضوء العملية التشريعية في العراق، يستلزم تتبع هيئات تلك العملية وأطرها التشريعية، في الفترة ما قبل وبعد زوال النظام السابق وذلك في فرعين وكما يلي:

الفرع الأول: العملية التشريعية قبل زوال النظام السابق.

لدى مراجعة العملية التشريعية منذ تأسيس المجلس التأسيسي عام ١٩٢٤،^{١٢} وحتى وقتنا الراهن، يتضح أنها متأثرة وبدرجات مختلفة بالظروف السياسية ، ففي فترة الاحتلال البريطاني بدأت أولى المحاولات الفعلية للعملية التشريعية التي كانت ممثلة بمجلسي النواب الأعيان.

ورغم محاولات الاحتلال البريطاني تطويع العملية التشريعية وترسيخها لمصلحته وفقاً للمذهب الانكلوسكسوني، إلا أن ذلك لم يكن مؤثراً في طبيعة التشريعات التي سنت آنذاك، لتأثرها أصلاً بالمذهب اللاتيني (الفرنسي) وبالأخص في فرع القانون الخاص.^{١٣}

وبعد ثورة عام ١٩٥٨، والقضاء على الحكم الملكي، انتقل العراق إلى الحكم الجمهوري، إذ مارست السلطة التنفيذية مثلاً بمجلس الوزراء، مهام السلطة التشريعية وبمصادقة مجلس السيادة.^{١٤}

ومن ناحية أخرى تضمن دستور عام ١٩٥٨، حكماً يقضي بمراجعة التشريعات التي سنت قبل الإطاحة بالحكم الملكي، إما بإبقائها سارية المفعول أو تعديلها وفقاً لتوجه السلطة الحاكمة آنذاك، إذ نصت المادة (٢٧) من الدستور على (يكون للقرارات والأوامر والبيانات والمراسيم الصادرة من قائد القوات المسلحة أو رئيس الوزراء أو مجلس السيادة في الفترة من ١٤ تموز ١٩٥٨ إلى تاريخ تنفيذ هذا الدستور المؤقت قوة القانون وهي تعدل ما يتعارض مع أحكامها من نصوص القوانين النافذة قبل صدورها).

وبلغ التأثير السياسي أوجه في العملية التشريعية، عام ١٩٦٨ حينما تم ربط السياسة التشريعية بفلسفة الحزب الواحد، في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

فمن خلال الاطلاع على بعض أحكام الدستور المؤقت عام ١٩٧٠، يتضح أن العملية التشريعية كانت مركزة بيد عدد من الأشخاص كونوا ما يسمى بمجلس قيادة الثورة، الذي تولى زمام المبادرة التشريعية، إذ نصت المادة (٤٢) على : (يمارس مجلس قيادة الثورة الصلاحيات التالية: أ) إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة

القانون. (ب) إصدار القرارات في كل ما تستلزمه ضرورات تطبيق أحكام القوانين النافذة).

أما المجلس الوطني، فقد كان تشكيلاً صورياً ، وإنّ منحه دستور عام ١٩٧٠ اختصاصات تشريعية، حيث كان لمجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية اليد الطولى في إعداد مشروعات القوانين، وما يؤكد صورية المجلس الوطني، هو عدم تسجيل أي اعتراض على المشروعات المقدمة إليه عملاً باختصاصه الدستوري المنصوص عليه في المواد (٥٣) و (٥٤) منه.

الفرع الثاني: العملية التشريعية بعد زوال النظام السابق.

في يوم ٢٠ / ٣ / ٢٠٠٣ بدأت صفحة جديدة في تاريخ العراق السياسي، تمثلت ببدء العمليات العسكرية التي قادتها الولايات المتحدة مع حلفائها والتي انتهت بالاطاحة بالنظام السابق. ولاشك أن البحث في الفترة التي أحتل فيها العراق، لها الأثر البالغ في تحديد معالم السياسة التشريعية، بدءاً بشرعية الأوامر التي صدرت عن الحاكم المدني في اثناء الاحتلال، فضلاً عن دور الجمعية الوطنية التشريعية، وانتهاءً بتشكيل أول مجلس نواب منتخب في تاريخ العراق المعاصر.

أنّ بحث مضمون الأوامر التي صدرت عن الحاكم المدني لقوات الاحتلال و آثارها التشريعية، يستلزم البحث في شرعيتها ، بالاستناد إلى القواعد القانونية التي أرساها القانون الدولي العام.

لقد حددت المادة (٤٣) من اتفاقية لائحة لاهاي لعام ١٩٠٧، دور دولة الاحتلال في العملية التشريعية بنصها (إذا انتقلت سلطة القوة الشرعية بصورة فعلية إلى يد قوة الاحتلال، يتعين على هذه الأخيرة،

قدر الإمكان، تحقيق الأمن والنظام العام وضمانه، مع احترام القوانين السارية في البلاد، إلا في حالات الضرورة القصوى التي تحول دون ذلك^{١٥}، ومن قراءة هذا النص، يتضح أن قوات الاحتلال، ومن حيث المبدأ لا يمكن لها التدخل وتغيير القوانين السارية، إلا عند الضرورة، ومفهوم الضرورة هنا وحسب مضمون المادة (٤٣) يعني عدم قدرة قوات الاحتلال على تأمين الأمن والنظام العام في البلد المحتل بوجود قوانين سارية المفعول تحول دون ذلك.

والسؤال الذي يطرح في هذا الجانب، هو هل تعني عبارة (تحقيق الأمن والنظام العام وضمانه) الواردة في المادة (٤٣) آنفة الذكر، سنداً قانونياً يمنح الحاكم المدني حق اصدار أوامر تحمل قوة القانون في شتى المجالات ، أم أن مفهومها يقصر على ضمان تحقيق الأمن والنظام العام؟

أنَّ قراءة المادة (٤٣) بمعزل عن الأحكام التي تضمنتها صكوك دولية أخرى، والتي تطرقت إلى واجبات قوات الاحتلال، هو أمر غير سليم من الناحية القانونية، فمن خلال مراجعة أحكام اتفاقية جنيف الرابعة لعام ١٩٤٩، يتأكد لكل قارئ أنَّ مفهوم الأمن والنظام العام الذي ذهب إليه نص المادة (٤٣) من لائحة لاهاي آنف الذكر، يقتضي احترام القوانين السارية، مع امكانية التدخل التشريعي لتنظيم مسائل تطرقت إليها اتفاقية جنيف الرابعة حصراً، كتأمين الصحة والغذاء والتعليم وظروف العمل^{١٦}.

و تأسيساً على ما تقدم فكل أمر صدر عن الحاكم المدني في اثناء احتلال العراق، لم يتناول المواضيع التي نصت عليها اتفاقية جنيف الرابعة، غير شرعي وباطل وفقاً للقواعد القانونية الدولية المدونة والعرفية.^{١٧}

وبالتالي لابد من مراجعة كافة الأوامر الصادرة عن الحاكم المدني، والبحث في توافقها مع التشريعات العراقية، استناداً إلى الأمر رقم (١٠٠) لسنة ٢٠٠٤، الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة.^{١٨}

وبعد انتهاء الاحتلال رسمياً عام ٢٠٠٤،^{١٩} تم انتخاب الجمعية الوطنية البالغ عدد اعضائها ٢٧٢ عضواً^{٢٠}، استناداً إلى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية^{٢١}، فمارست صلاحيات دستورية و تشريعية ورقابية، كان أهمها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وإعداد مسودة الدستور.^{٢٢}

وتعد الانتخابات التي جرت عام ٢٠٠٥ والتي افضت إلى تشكيل مجلس النواب، العلامة الفاصلة للمرحلة الانتقالية التي عاشها العراق في اثناء الاحتلال، وبداية للصلاحيات التشريعية والرقابية التي نص عليها دستور عام ٢٠٠٥.

أنَّ التحدي الأكبر الذي واجهه مجلس النواب في بداية تشكيله، تمثل في بناء حوار وطني يمهّد لبناء دولة مؤسسات مستقرة وفاعلة.

لقد بدا الأمر أكثر تعقيداً وتحدياً للنظام السياسي الجديد، وبالذات إعادة هيكلة السلطة التشريعية و المهام الموكلة إليها، فضلاً عن رسم السياسة التشريعية وفقاً لدستور ضم في طياته الكثير من الأحكام الواجب تنظيمها وفقاً لقانون.^{٢٣}

والسؤال الذي يطرح في هذا المقام، ماهي الاجراءات المتبعة في العملية التشريعية العراقية وفقاً للدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب؟

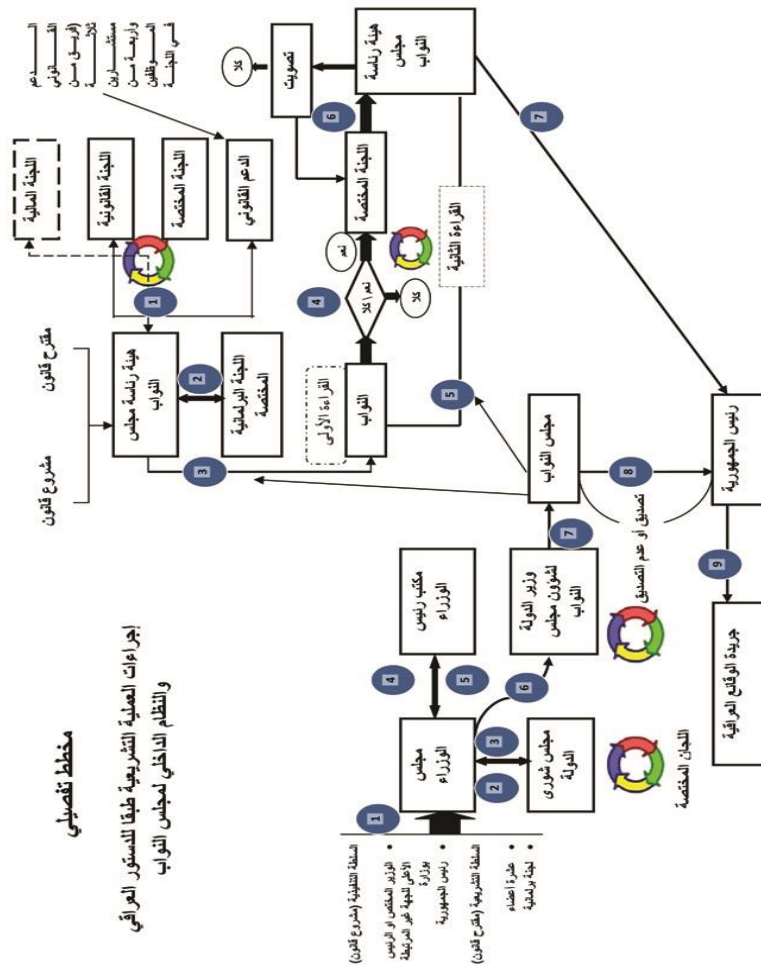
أنَّ الجواب عن هذا السؤال ستبدو واضحة عند التعرض لأحكام الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب وتتبع الخطوات الكاشفة للعملية التشريعية.

استناداً إلى المادة (٤٨) من الدستور تتكون السلطة التشريعية في العراق من مجلسين هما مجلس النواب الذي بينت أحكام تشكيله المادة (٤٩) ومجلس الاتحاد الذي بينت تشكيله المادة (٦٥) وبالرجوع إلى مجلس النواب فقد حدد الدستور العراقي الدورة التشريعية ، وفقاً للمادة (٥٧) التي نصت (لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدهما ثمانية أشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة، إلا بعد الموافقة عليها) . أما الاجراءات الواجبة الاتباع في تشريع القوانين وفقاً للدستور، فتتجسد بخطوات، تبدأ أولاً بمشروع قانون يتقدم به رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء إلى مجلس انواب، أو بمقترح قانون يتقدم به عدد من اعضاء مجلس النواب لا يقل عددهم عن عشرة، أو من لجنة تابعة للمجلس.

وفي حالة رفض مجلس النواب لمقترح القانون، فلا يجوز عرضه مره أخرى على المجلس في دورة الانعقاد ذاتها^{٧٤}، في حين لم يمنع النظام الداخلي لمجلس النواب ولا أحكام الدستور، عرض مشروع القانون مرة أخرى بعد رفضه من قبل مجلس النواب.

من جانب آخر ولكي يتحول مشروع القانون أو مقترح القانون إلى قانون لابد أن يحظى بموافقة اغلبية معينة حددها الدستور، وهي إما مطلقة أو بسيطة أو باغلبية ثلثي أعضاء مجلس انواب.

أما نفاذه فلا بد أن يتبع ذلك تصديق رئيس الجمهورية^{٧٥} ونشره في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية)^{٧٦}، وفي حالة الطعن بعدم دستورية القانون، تكون للمحكمة الاتحادية العليا الولاية المطلقة للنظر في طلب الطعن^{٧٧} وإصدار القرار بدرجة نهائية^{٧٨}.



أنَّ قراءة متأنية لواقع العملية التشريعية في مجلس النواب، ستظهر مشهداً مريباً ومعقداً يطال الأطر القانونية عموماً، بدءاً من الدستور وانتهاءً بإجراءات صناعة التشريع.

و بحثنا في معوقات وتحديات العملية التشريعية ، يحمل في طياته عدداً من المواضيع المهمة، تقتضي البحث والتحليل في عوامل الاعاقة التي اصاب الجسم التشريعي، فضلاً عن التحديات التي يواجهها.

ومن أجل البحث في العملية التشريعية العراقية، سنتعرض في فرعين، الأول يبحث في معوقات العملية التشريعية، فيما نبحث في الفرع الثاني، تحديات التشريع السليم من الناحية الفنية ومدى ملاءمتها لبناء دولة مستقرة على الأصعدة كافة: السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

الفرع الأول: معوقات العملية التشريعية

عادةً ما يتم تقويم العملية التشريعية من نواحي محددة وهي الكم والنوع و الفترة الزمنية التي يقضيها مشروع القانون حتى آخر مرحلة من مراحل تشريعه ونفاذه كقانون، فضلاً عن تحقق عنصري الفاعلية والتأثير^{٧٩}.

إنّ دول العالم الثالث بما فيها العراق تعاني من غياب سياسة تشريعية توضع في الحسبان، القوانين ذات الأولوية والتي تشكل بطبيعتها الأساس المستقر والفعال لمؤسسات الدولة من جهة، مع تنامي الصراع من أجل تحقيق مكاسب خاصة لحزب أو قومية أو طائفة من جهة أخرى^{٨٠}.

ولكن، لم تغيب السياسة التشريعية، فهي مقصودة، ألها علاقة بالصراع السياسي الدائر في الدول التي مرت بمراحل انتقالية من سلطة الحزب الواحد إلى التعددية السياسية؟

للإجابة نقول: أنَّ السلطة التشريعية في العراق - مجلس النواب- دخل ومنذ أول دورة له عام ٢٠٠٥ في صراع لا من أجل التمهيد لبناء دولة مستقرة ، بقدر ما كان الهدف الأساس من الصراع هو تقاسم المصالح السياسية الناشئة عن المشاركة في السلطة و النفوذ. و الدليل على ذلك إنَّ المواضيع الأكثر تعرضاً لاهتمام المشرعين كانت تعزز ثبات العملية التشريعية واستمرارها لصالح المكونات المشاركة في الحياة السياسية، ولعل السبب الرئيس في ذلك هو أنَّ التوافقية السياسية و تكرار عبارة (تمثيل مكونات الشعب العراقي بكل اطيافه)^{٨١} في الدستور مهدا إلى فكرة أنَّ السياسة التشريعية تقوم على التوافق وليس الأغلبية البرلمانية.

و الدليل الآخر على توافق المصالح التي تجري في اروقة مجلس النواب، هو تمرير مشروعات القوانين التي تعزز مزايا و حقوق اعضاء مجلس النواب دون عقبات أو تأخير.^{٨٢}

وعلى العكس تأخرت أكثر المشروعات القانونية تجسيدا للهوية للوطنية كمشروع قانون النشيد الوطني، الذي أخذ وقتاً طويلاً ومازال على طاولة النقاش، بسبب مضمون البند أولاً من المادة (١٢) من الدستور الذي نص (ينظم بقانون ، علم العراق وشعاره ونشيدته الوطني بما يرمز إلى مكونات الشعب العراقي)، إذ إنَّ عبارة (بما يرمز إلى مكونات الشعب العراقي) افسح المجال للجدل القومي والعنصري ، وهو صراع سيمتد إلى هوية العراق ورمزه الوطني، كشعار الدولة وعلمها. وفي ضوء ما تقدم يمكن القول أنَّ مظاهر الحكم الجيد هي في ذاتها تعكس مقومات العملية التشريعية الجيدة، فالحديث عن المشاركة الفاعلة و المؤثرة في استقرار أي بلد ، هي مقدمة للحديث عن صناعة تشريع يُغلب المصلحة الوطنية على المصالح الأخرى.^{٨٣}

أنَّ قراءة متأنية لواقع العملية التشريعية، تبين أن الكم (عدد التشريعات) والنوع (موضوع التشريع) كان مضطرباً لدرجة كبيرة.^{٨٤} ويمكن أن يعزى ذلك إلى عدد من العوامل من أهمها الآتي:

١. غياب سياسة تشريعية مستقرة

سبق أنَّ بينا مفهوم السياسة التشريعية ودورها في معالجة القضايا الأكثر إلحاحاً في ضوء المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي قد تطرأ عند مواجهة دولة ما لظروف غير طبيعية.^{٨٥}

ولدى مراجعة السياسة التشريعية، يتضح أنها لم تكن وفق منهج منطقي و واقعي يتناسب والتحديات التي يواجهها العراق. فمجلس النواب تصدى - من الناحية التشريعية - لقضايا وإنَّ بدت لأول وهلة مهمة ، إلا أنها لم تكن أهم من غيرها ، فعلى سبيل المثال تصدى مجلس النواب لتشريع قانون العقوبات العسكري رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٧. وقانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧. دون أنَّ يعيد النظر في قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩. ولا قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ إلا في جزئيات محددة كإلغاء الفقرة (ب) من المادة (١٣٦) من القانون آنف الذكر.^١

أنَّ الجرائم التي تمت معالجتها وفق القوانين الجزائية النافذة، إما أنها لا تتناسب والواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي الحالي، أو أنها لا تتناسب والمواثيق الدولية التي انضم العراق إليها، كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣ على سبيل المثال.^{٨٦}

ومن ناتج غياب السياسة التشريعية، إقرار المنظمات الدولية المألحة في مجال الاصلاح التشريعي (Legislative Reforms) عن فشلها في تحقيق أهداف البرامج الممولة في العراق، و توزع الأسباب في تقاطع الجهات الرسمية (الحكومة و مجلس النواب) في تحديد الاولويات التشريعية وطرائق معالجتها، مع ضعف الخبرات المتاحة و المتوفرة سواء في مجلس النواب أو لدى الجهات الحكومية الأخرى، كالوزارات و بالخصوص وزارة العدل متمثلة بمجلس شورى الدولة.^{٨٧}

٢. انشغال النواب بتلبية طلبات ناخبهم

يعتقد اكثر النواب، أنَّ التركيز على طلبات الجمهور ومتابعتها وتلبيتها، أهم بكثير من دورهم التشريعي لأنَّ ذلك سيضمن وصولهم مرة أخرى لعضوية المجلس، فنجم عن ذلك غياب واضح في المبادرات التشريعية الفردية ، وهو أمر اعتاد النواب في الدول العربية ومنها العراق على اتباعه، ولمعالجة هذا الأمر يمكن أنَّ تفتتح مكاتب تدار من موظفين تابعين لمجلس النواب وفي كل المحافظات، دون أنَّ يكون لهم ارتباط مباشر بالنواب الممثلين في تلك المحافظات، ومهامها نقل طلبات المواطنين إلى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة واستلام الردود، بدلاً من المكاتب الحالية والتي اضحت ممثليات عن النواب بدلاً من المجلس.^{٨٨}

٣. ضعف خبرة اعضاء مجلس النواب في صياغة مقترحات القوانين
أنَّ ضعف خبرة اعضاء مجلس النواب في الصياغة التشريعية ، يؤثر سلباً في مضمون المبادرة التشريعية، وما زاد الأمر تعقيداً، هو نص المادة (١٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب بقولها: (يحق لعشرة من اعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين إلى رئيس مجلس

النواب مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون)^{٨٩}، إذ يواجه اغلب النواب مواقف محرجة في المبادرة إلى طرح مقترحات القوانين لاشتراط المادة أنفة الذكر أن يكون المقترح مُصاغاً ومُسبباً. لقد سبق أن بينا أن الصياغة التشريعية تحتاج إلى خبرات قانونية وأكاديمية ، وبالتالي نقترح أن لا يتضمن النظام الداخلي هذا الشرط (مقترح قانون مُصاغ ومُسبب قانوناً) والاكتفاء بتقديم فكرة بصيغة مذكرة تشريعية بشأن اقتراح مشاريع القوانين، وبعد القبول بها، يتم إحالة موضوع المذكرة إلى اللجنة المختصة لغرض صياغتها و وضعها في قالب قانوني ، تماشياً مع مضمون المادة (٨٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي نصت (لكل لجنة دائمة اقتراح القوانين ذات العلاقة باختصاصاتها وفقاً للضوابط التي ينص عليها هذا النظام ، وتقدم اللجنة الاقتراح كتابة إلى رئيس المجلس، الذي يحيله بدوره إلى اللجنة المختصة).

٤. فرص اطلاع النواب على مشاريع القوانين ضعيفة

نص البند أولاً من المادة (٣٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب على (تعد هيئة الرئاسة جدول أعمال مجلس النواب الأسبوعي بالتنسيق مع رؤساء اللجان المختصة وتقوم بتوزيعه أو تبليغه للأعضاء قبل انعقاد الجلسة الأولى الأسبوعية بيومين على الأقل). فيما نص البند ثانياً من المادة نفسها على (لا يجوز عرض أي موضوع لم يُدرج في جدول الأعمال ومناقشته، إلا بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين).

ومن مراجعة هاذين البندين يتضح، أن الوقت المُتاح لعضو مجلس النواب، في الإطلاع على مشروع القانون المقدم من الحكومة أو مقترح

القانون المقدم من اللجان البرلمانية، غير منطقي و لا يسمح للعضو بمراجعة الأحكام بدقة و من ثم إبداء الرأي فيها و التعليق عليها. إنَّ عدم اطلاع العضو على مشروع القانون ،بوقت معقول قبل عرضه للمناقشة، يدفعه في احيان كثيرة إلى مذاكرة نصوص المشروع في اثناء الجلسة، و احياناً يسجل ملاحظاته و يبديها على عجل، ما يجعل الجلسة و المناقشات الدائرة فيها ، ليست للوصول إلى حلول بقدر ما تعنيه من ساحة للجدل البعيد عن مبادئ التشريع السليم، و بعبارة أخرى لا تتم المناقشات التشريعية في اجواء من الموضوعية بهدف الوصول إلى نتيجة تسعى إلى اقرار قوانين سليمة الصياغة و المضمون. بقدر ما يكون النقاش من أجل النقاش، لا نقاشاً من أجل التوصل إلى نتيجة.

٥. غياب التنسيق بين مجلس النواب و الخبراء و المختصين في حقل القانون

اتجهت بعض البرلمانات إلى التنسيق بينها و بين الخبراء المختصين، و على الأغلب ذهبت البرلمانات إلى تشكيل لجان مشتركة تضم اعضاء اللجنة البرلمانية المعنية بمشروع القانون، فضلاً عن فقهاء القانون و القضاة و المحامين، لغرض الاستفادة من الخبرات المتراكمة النظرية و التطبيقية، فالأكاديمي المتخصص في حقل القانون أكثر معرفة في المبادئ العامة للقانون و مبدأ الشرعية و المشروعية، فضلاً عن الاشكاليات التي يطرحها في مؤلفاته و اجاثه، و التي يمكن أن تساعد مجلس النواب على تخطي الأخطاء الفاحشة التي يمكن أن توصف بها القوانين، كما أن القضاة و المحامين أكثر دراية بمعوقات تنفيذ القوانين ، و من ثم سيكون اشراكهم من هذه الناحية مثالاً في تخطي

العقبات التي تحول دون تنفيذ القانون يسر ودون أن يحدث التعارض مع غيره من التشريعات.^{٩٠}

و في هذا الشأن يذكر كل من هارت (Hart) و ساكس (Sacks) أن فقهاء القانون أكثر دراية بالجانب الموضوعي والشكلي للقانون، بينما القضاة والمحامون هم أكثر إلماماً بالجانب الاجرائي ونقصد بذلك طرق التداعي واجرائاتها.^{٩١}

أنَّ عدم استفادة مجلس النواب من الخبرات المتراكمة، يؤشر علامة استفهام، في ظل قوانين تفتقر إلى الصياغة التشريعية السليمة من جهة، وتتعارض فيما بينها من جهة أخرى.

٦. ارتفاع نسبة تغيب النواب عن جلسات المجلس

أنَّ الاطلاع على نسبة التغيب المسجلة في جلسات مجلس النواب تمثل تحدياً آخر في صدقية المجلس وأدائه التشريعي، فعلى سبيل المثال سجلت مؤسسة مدارك المتخصصة بمتابعة العملية التشريعية^{٩٢}، حقائق تبين أن طريقة تعامل المجلس مع مسألة تغيب الاعضاء، تمثل اخفاقاً في إدارة العملية التشريعية، إذ بينت أنَّ المجلس لم ينشر غيابات الأعضاء في أية صحيفة محلية طيلة مدة انعقاد الجلسات التي بلغت (٦٠) جلسة واكتفى بنشر الغيابات على موقع المجلس، خلافاً لما ورد في البند أولاً من المادة (١٨) من النظام الداخلي والذي نص (ينشر الحضور والغياب في نشرة المجلس الاعتيادية وإحدى الصحف). كما أنَّ المجلس لم يتخذ الاجراءات الكفيلة بمحاسبة العضو المتغيب و لم تعرض هيئة الرئاسة موضوع عدم استجابة النواب الذين تجاوزت غياباتهم أكثر من عشر جلسات متقطعة أمام المجلس، استناداً إلى حكم البند ثانياً من المادة (١٨) من النظام الداخلي للمجلس والتي نصت(لهيئة الرئاسة في حال تكرار الغياب

من دون عذر مشروع خمس مرات متتالية أو عشر مرات غير متتالية خلال الدورة السنوية. أن توجه تنبيهاً خطياً إلى العضو الغائب تدعوه إلى الالتزام بالحضور. وفي حالة عدم امتثاله لهيئة الرئاسة يُعرض الموضوع على المجلس بناءً على طلب الهيئة).

٧. انشغال اعضاء مجلس النواب بتبادل تهم الفساد

بلغت وتيرة الاتهامات المتبادلة بين أعضاء مجلس النواب مرحلة تهدد كيان المجلس. لدرجة بات كل مشروع قانون يقدم من قبل مجلس الوزراء ، مصدراً للتشكيك فيه وبنوايا مقدميه.

ولهذا نرى أن مشروعات القوانين التي تحتل مكانة مهمة و أولوية في التشريع. إما أن تسير بخطى بطيئة لتشريعها. أو أنها لا تصل إلى نتيجة محمودة . كمشروع قانون البنى التحتية الذي أثار خلافاً حاداً بين الحكومة وبين مجلس النواب.

من جانب آخر وصلت الاتهامات المتبادلة بين النواب في قضايا فساد. حداً فاصلاً في ثقة المواطنين بإمكانية المجلس ونجاحه في إقرار قوانين تكافح الفساد.

الفرع الثاني: تحديات العملية التشريعية

تختلف التحديات التي يواجهها التشريع السليم من دولة إلى أخرى. و من ظرف إلى آخر. فالدول المستقرة سياسياً واقتصادياً ، تتميز عن الدول غير المستقرة في النواحي التي ذكرناها آنفاً. بكون التشريع فيها يتميز بكفاءة عالية في الصياغة والفاعلية. وبعبارة أخرى لا يمكن الفصل بين الظروف التي يمر بها بلد ما. عن التحديات التي تواجه العملية التشريعية نفسها.

ونضيف لما سبق عاملاً آخرًا قوض التشريع السليم. وهو الانتقال من نظام سياسي إلى آخر. ونقصد بذلك التغيير الحاصل في النظم

السياسية الحاكمة وطريقة تعاملها مع الهيكل القانوني العام للدولة ، فالتحول من نظام قانوني يعكس تسلط الحزب الواحد على العملية التشريعية إلى تعددية سياسية مختلفة الرؤى، سيعني بالتأكيد مواجهة تحديات جمة وصعبة، ما لم تواجهه السلطة التشريعية وبمساعدة السلطات الأخرى التنفيذية والقضائية، في الانتقال الآمن، ولا يكون ذلك إلا من خلال المراجعة التشريعية الشاملة، بما يؤمن الانسجام والمواءمة مع النظام السياسي الجديد.^{٩٣} أن المراجعة التشريعية التي أشرنا إليها آنفاً ستضعف التحديات التي ستواجهها السلطة التشريعية، باتباع وسيلتين : الأولى إلغاء القوانين التي تعكس فلسفة حكم لم يعد له وجود ، أما الثانية فتقتضي تعديل أحكام بعض القوانين التي لا تتلاءم والتغيير الحاصل في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية. و يمكن للسلطة التشريعية أن تسنّ قوانين جديدة تمهد نحو الانتقال السلس والمستقر في أي بلد شهد تغيراً في نظامه السياسي، لمواجهة أزمة عدم التكيف والملاءمة عبر وسائل تشريعية. وفيما يخص التحديات التي يواجهها مجلس النواب فتمثل بالآتي:

١. التركيبة التشريعية.

من أكثر التحديات التي ستقف بوجه مجلس النواب، هو وجود أطر تشريعية سنت قبل عام ٢٠٠٥^{٩٤}، ونقص بذلك التشريعات النافذة في عهد النظام السابق وما بعده من أوامر تحمل قوة القانون (قرارات مجلس الحكم المنحل و أوامر الحاكم المدني لقوات الاحتلال، والقوانين التي سنت في ظل الجمعية الوطنية). أن قراءة متأنية لواقع التشريعات الحالية، ستبين أنها إما تتعارض مع المبادئ التي احتواها دستور عام ٢٠٠٥، أو إنها لا تتوافق

والواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي طرأ بعد التغيير عام ٢٠٠٣. وهنا نسأل كيف يمكن قبول نفاذ تشريعات تعمل وفقاً لمنهج الإدارة المركزية، في ظل دستور أقر بالنظام الاتحادي جنباً إلى جنب اللامركزية الادارية؟

للإجابة نقول أن التحدي الأكبر الذي يواجهه مجلس النواب هو وجود قوانين ما قبل عام ٢٠٠٣، المتميزة بقوة نفاذ الحكومة المركزية، ما يحد و بدرجة كبيرة من السير على خطى الفدرالية، وقد زاد المشهد القانوني تعقيداً هو التحول نحو اللامركزية الإدارية، و وجود تعارض وتناقض واضح شاب القوانين العراقية ما يجعل مهمة مجلس النواب في تشريع قوانين سليمة، صعباً إذا لم يكن مستحيلاً في ظل عدم وجود إرادة حقيقية لحل هذه المعضلة.^{٩٥}

إنّ التناقض الذي بدت عليه التشريعات في العراق، أسهم بشكل كبير في تعطيل العملية التشريعية، نجم عنه تدخل ضعيف لمجلس النواب في حل هذا المأزق من خلال تشريع قوانين إما انها لا تحمل أولوية ، أو أنها تضمنت أحكاماً مبهمه أحياناً ومتعارضة أحياناً أخرى.

والمثال الصارخ على ذلك ما جاء في قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ ، إذ نرى أنّ المُشرّع قد عالج موضوع الطعن بالقرارات التي تصدر عن مجلس المحافظة ، بنوع من التناقض، فمثلاً نصت الفقرة (٤) من البند ثامناً من المادة (٧) من قانون المحافظات على (للمحافظ أنّ يعترض على قرار الاقالة ، أمام المحكمة الاتحادية العليا.....)، ولو تمعنا في النظر في حكم البند ثالثاً من المادة (٦) من القانون نفسه، والتي نصت (لعضو المجلس الطعن بقرار انتهاء العضوية أمام محكمة القضاء الإداري....) لتبين، أنّ المُشرّع قد فرق في

جهات الطعن على قراراتين يحملان ذات الطبيعة ونقصد بذلك الطابع الإداري ، أحدهما اسنده الى المحكمة الاتحادية العليا، و الآخر أُسند إلى محكمة القضاء الإداري.

وفي موقع آخر نرى المُشرّع العراقي، يتراجع عن هذا الخلط فيسند للمحكمة الاتحادية العليا، اختصاصها في النظر في مشروعية القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية، عند الاعتراض عليها من قبل المحافظ وذلك في الفقرة (٣) من البند الحادي عشر من المادة (٣١) بالنص(إذا اصر المجلس المعني على قراره أو إذا عدل فيه دون ازالة المخالفة التي بينها المحافظ، فعليه إحالته إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الامر).

أنّ كثرة التشريعات تُعدّ عاملاً مساعداً في الجهل بالقوانين وتطبيقها، ولا بد أن يعي مجلس النواب المأزق الي ستبدو عليه التشريعات العراقية التي يفترض أنها سنت من أجل التنظيم لا الفوضى.^{٩٦}

وفي هذا الشأن يقول الدكتور عصمت عبد المجيد(... و لا شك أن كثرة التشريعات قد تؤدي برجل القانون إلى الجهل بأكثر أحكام هذه التشريعات ومن ثم فإن عمله قد يتعد عن الدقة، لذلك يفضل دراسة التشريعات النافذة مع محاولة التقليل إلى أقل عدد ممكن..^{٩٧}

أنّ الدول التي مرت بما مر به العراق من تغيير جذري في النظام السياسي ، استدعى أولاً تشكيل لجنة مختصة تضم خبراء في القانون مهمتها تصفية تركة انظمة الحكم الشمولية (Filter The Legacy of Totalitarian Regimes) ، لإبداء حلول في اثناء مراجعة التشريعات ما قبل التغيير ومحاولة مؤاءمتها، وغالباً ما تستخدم ما

يصطلح عليه بالمقصلة التشريعية، لتصفية القوانين غير المناسبة ، وتعديل الأخرى بما يتوافق والاوزاع الجديدة.

٢. التوافقية السياسية (Political Consociation).

منذ منتصف سبعينيات القرن الماضي، اكتسبت التوافقية السياسية، شعبية جديدة بالاعتبار بين علماء السياسة والقانون الدستوري، فكلمة توافق تشير في الأساس إلى المشاركة أو الملائمة في المكونات المتميزة في مجتمع ما، ومن الممكن استخدام هذه الكلمة كأسم مجرد للدلالة على حقيقة المشاركة أو اسم ذات أو تعبير للدلالة عن المشاركة الحقيقية.^{٩٨}

لقد أخذ النظام السياسي في العراق ضمناً، بما هو دارج حالياً في لبنان،^{٩٩} من توزيع الوظائف الرئيسة بين مكونات المجتمع ، وهو ما يحد وبدرجة كبيرة في الناتج التشريعي، ولا ادل على ذلك من أن إصدار التشريعات بعد سنها من قبل مجلس النواب، يخضع لموافقة ما يسمى بهيئة الرئاسة، المكونة من ثلاثة اعضاء وهم رئيس الجمهورية ونائبان له اختيرا من المكون العربي الشيعي والآخر عربي سني، إذ يمكن لواحد منهم عدم الموافقة على إصدار القانون.

و رغم أن هيئة الرئاسة أنفت الذكر كان عمرها لدورة تشريعية واحدة ، إلا أن ما نجم عن تشكيلها دستورياً، أمران أسهما بدرجة واضحة في التلكؤ التشريعي، الأول هو تعطيل إقرار مشروعات القوانين ، والثاني تردد مجلس النواب في سن قوانين يخشى رفضها فيما لو شرعت.^{١٠٠}

لقد حدت التوافقية السياسية، وبشكل واضح في الناتج التشريعي، نظراً لما تحتاجه من نقاشات بين أطراف متباينة في الايدولوجيات والمشارب الفكرية والسياسية، ما يعني اقامة توازنات

تفضي في أحيان كثيرة إلى عقد صفقات لتمرير مشروعات القوانين، والنتيجة إنَّ فاعلية مجلس النواب في تشريع القوانين تنخفض بسبب التوافقية، ولا سيما في الجانب الذي يسميه البعض الفاعلية والقدرة على الفعل.^{١٠١}

أنَّ التوافقية السياسية - من حيث المبدأ- في الدول المستقرة سياسياً لا تؤدي إلى تعطيل العملية التشريعية بقدر ما تؤخر إنجازها أحياناً، ففي دول عرفت بالاستقرار السياسي كسويسرا لا يتخذ فيها القرار إلا بالتشاور بين الأحزاب الرئيسية الممثلة في الجمعية الاتحادية (البرلمان) ، وفي بلدان أخرى اخذت بالتوافقية كالنمسا وهولندا وبلجيكا، إذ إنَّ القوانين المهمة لا تتخذ بناءً على وجود أغلبية بل بالرجوع إلى اللجنة الائتلافية غير الدستورية، لأنَّ الزعماء الكاثوليك والاشتراكيين يتمثلون فيها بالتساوي.^{١٠٢}

أما في العراق فيبدو من خلال مراجعة العملية التشريعية إنها كانت الساحة الخصبة لتصفية الحسابات بين الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب، بدليل أنَّ المواضيع الأكثر أهمية لبناء مؤسسات الدولة واستقرارها والواجب تنظيمها بقانون، ما زالت إما معطلة كمشرع مجلس الاتحاد و مشروع قانون النفط والغاز ومشروع قانون البنى التحتية ، أو إنها عادةً ما تأخذ وقت طويل لإقرارها كما هو حال قانون الموازنة الاتحادية ، ففي كل سنة مالية يتأخر تشريع القانون لعدة أشهر ما يضع علامة استفهام حول جدوى التأخير وآثاره المدمرة على الصعيدين الاقتصادي والتنموي.^{١٠٣}

إنَّ التوافقية في العراق اضحت ، اسمى من أحكام الدستور نفسه، ولنا في ذلك امثلة كثيرة ابتداءً بالمواعيد الدستورية لتشريع

بعض القوانين ، وانتهاءً في تأخر مجلس النواب في اقرار قانون تعديل قانون انتخابات مجلس النواب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥.

وفي أحيان كثيرة وبعيداً عن التعطيل أو التأخير ، تُشرّع قوانين فيها من التناقض والتعارض ما يحول دون تنفيذها بيسر، ومنها قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، الذي تعرض إلى التعديل لمرتين بسبب رداءة الصياغة التشريعية من جهة، ولتعارض أحكامه مع أحكام القوانين الاتحادية من جهة أخرى.^{١٠٤}

إنّ أكثر ما يمكن تسجيله كتحدٍ للعملية التشريعية هو ما يصطلح عليه بالسلة الواحدة، حيث لا يمكن تمرير قانون إلا بقانون آخر معه، وهنا لابد من القول أن اعتماد الاغلبية والتصويت على مشاريع القوانين ذات الاهمية، يبدو الحل الانسب لحلحلة عقدة التوافقية السياسية، فمعظم الدساتير الديمقراطية تحاول أن تحل هذا المأزق بالنص على فرض قرار الاغلبية في القوانين التي لا تثير تغييراً في النظم السياسية أو الاجتماعية ، كتعديل الدستور مثلاً، ويقول روسو في هذا الشأن (كلما كانت المسائل التي تناقش أهم وأخطر شأنًا ، كان يجب أن يسود الرأي الأقرب إلى الإجماع).^{١٠٥}

٣. انعدام الثقة بين الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب.

إنّ الظروف التي مر بها العراق ما قبل وبعد التغيير عام ٢٠٠٣، أدى إلى وجود فجوة كبيرة بين الكتل الممثلة في مجلس انواب، فإنعدام الثقة بينها يمثل تحدياً جدياً في تصدي مجلس النواب لأهم المواضيع التي تحتاج إلى تدخل تشريعي.

و انعدام الثقة بين الاحزاب السياسية يمثل في جوهره حالة طبيعية في علم السياسة، ومردّد ذلك إنّ لكل حزب ايدولوجية ينطلق من خلالها لرسم سياساته وبرامجه، وهو أمرٌ عرفته معظم الأحزاب

في العالم ، إلا أنّ غير الطبيعي هو أنّ يكون لكل حزب توجه معين لإدارة مصالح الدولة العليا دون الالتفات إلى المخاطر التي ستحدق بالبلد فيما لو اصر كل حزب على منهجه ، خصوصاً في الازمات التي قد تهدد استقرار البلد ومستقبله.

والدليل الآخر على ما تقدم، أن أكثر مشاريع القوانين التي سُنّت بسلاسة ودون تأخير، تلك التي تتناول مزايا و حقوق أعضاء مجلس النواب ، بينما تعرضت المواضيع الأكثر تماساً مع حياة المواطنين و كرامتهم إلى جلسات مطولة في أروقة مجلس النواب، ما أفقد المجلس هيئته أمام الجمهور، خصوصاً بعد صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٦) في ٢٣ / ١٠ / ٢٠١٣ والذي قضى بعدم دستورية المواد (٣) و (٤) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧، الخاصة بالرواتب التقاعدية لرئيس وأعضاء مجلس النواب.^{١٠٦}

من ناحية أخرى يبدو أنّ تأخير سن قانون مجلس الاتحاد، منذ اقرار الدستور عام ٢٠٠٥، سيمثل التحدي الأكبر الذي يواجهه مجلس النواب، ومن هذه الناحية نتساءل كيف يمكن حل هذه المعضلة في نظام تشريعي معاق، وهل كان الأجدر أنّ يُمنح مجلس النواب سلطة تشريع قانون هذا المجلس، ألا يعد ذلك أن مجلس الاتحاد سيكون خاضعاً لإرادة مجلس النواب ، وهل يمكن أنّ نرى صلاحيات تشريعية ورقابية حقيقية لمجلس الاتحاد ؟

أنّ مجلس الاتحاد وفقاً للنظام التشريعي الاتحادي، يمثل مكملاً مهماً للسلطة التشريعية الاتحادية، بما يمثله من نواب يعكسون حاجات المحافظات والأقاليم الممثلين عنها، وبعبارة أخرى، يكون مجلس النواب الوسيلة التشريعية والرقابية على مستوى الاتحاد، بينما يمثل

مجلس الاتحاد الوسيلة التشريعية والرقابية على مستوى المحافظات والاقاليم.

وقد يكون السبب الأكبر في تأخر إقرار مجلس الاتحاد هو تردد مجلس النواب في تأسيس شريك له في العملية التشريعية، ويمكن تحليل هذا الموقف من زاوية المصالح الآنية لمجلس النواب والكتل المنضوية فيه، والتي لا ترغب في تشكيل مجلس له من الصلاحيات التشريعية ما يوازي تلك الممنوحة لمجلس النواب على صعيد المحافظات و المشاكل التي تعاني منها طيلة عقد من التغيير السياسي.^{١٠٧}

الخاتمة

تطرقنا فيما مضى من البحث إلى مفهوم التشريع السليم ومبادئه في ضوء آراء فقهاء القانون والمتخصصين في حقل التشريع، من جهة و إلى واقع العملية التشريعية في العراق والمعوقات والتحديات التي تواجهها من جهة أخرى.

ولأن البحث وفي مواقع عدة تطرق الى تلك المعوقات والتحديات مستنداً في ذلك إلى نصوص قانونية شُرِّعت و سُمِّت بأنها ضعيفة الصياغة ومتعارضة فيما بينها، سنكتفي بذكر أهم عيوب الناتج التشريعي في العراق، وكالاتي:

١. ازدياد ظاهرة تشريع القوانين التي تنظم مواضيع مشتركة، ما أدى إلى التنازع فيما بينها ولا سيما تنازع الاختصاص.
٢. عدم وضوح الأحكام وتقبلها لأكثر من تفسير.
٣. اللغة المستخدمة في اغلب القوانين غير دقيقة مع كثرة الأخطاء النحوية.

٤. كثرة الاخطاء المادية الواردة في جريدة الوقائع العراقية، وعدم التفات الجهة المعنية بالتصحيح (وزارة العدل).
٥. معالجة القضايا الخلافية التي تضمنتها بعض النصوص القانونية، على نحو يؤسس لخلافات أخرى.
٦. كثرة التعديلات الجارية على القوانين وفي فترات قصيرة من نفاذها.

أما التوصيات التي نعتقد بأنها كفيلة بتذليل معوقات العملية التشريعية وتحدياتها ، فتتلخص بالآتي:

١. مراجعة التشريعات النافذة وإعادة تنقيحها بما يتوافق وأحكام الدستور والاضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وعن طريقين، الأول تشكيل لجنة تضم في عضويتها وزير العدل و وزير التخطيط، و وزير التعليم العالي والبحث العلمي، مهامها تبويب وتصنيف وتنقيح التشريعات العراقية النافذة، أما الثاني، فمن خلال لجنة مؤقتة يشكلها مجلس النواب تضم اعضاء من اللجنة المالية والقانونية لإعداد دراسة كاملة تحدد معوقات العملية التشريعية وتحدياتها.
٢. تأسيس مركز وطني متخصص في تقديم الاستشارات وإعداد الدراسات القانونية، ذات الصلة بالصياغة التشريعية.
٣. تشجيع الاكاديميين المتخصصين في حقل القانون وتوفير الدعم المالي، لإعداد دراسات متخصصة في واقع العملية التشريعية، فضلاً عن إعداد الدراسات ذات العلاقة بمشاريع القوانين المعروضة على جدول أعمال مجلس النواب.

٤. اضافة مناهج دراسية جديدة لكليات القانون، تتناول مدخل لدراسة علم التشريع ومبادئ الصياغة التشريعية، الهدف منها إعداد جيل متخصص في هذا الفرع من القانون.
٥. توفير فرص دراسية خارج العراق للحصول على شهادات عليا في حقل التشريع ومبادئه.
٦. اقامة شراكة بين المؤسسات الحكومية العراقية و المالحين الدوليين كبرنامج الأمم المتحدة الانمائي(UNDP)، وغيرها من المالحين، لغرض تمويل برامج لتطوير كوادر عراقية متخصصة في التشريع، فضلاً عن إعداد دراسات لتقويم العملية التشريعية في ظل التجارب العربية والأجنبية.

An abstract

Perfect Legislation and the Legislative Process in Iraq

Research focuses on the principles of legislative drafting in the light of the views of jurists as well to specialized studies in the science of legislation, research also highlighted the obstacles and challenges of the legislative process in Iraq

The searching in the Iraqi legislative process will reveal the joints characterized by imbalance most of the laws enacted since the founding of the Iraqi state in 1924, and even the modern day,

This legal research is an attempt aimed at enriching the National Library by research and specialized studies to support the legislative process and overcome obstacles.

الهوامش

^١ في هذا الشأن يطرح كل من آن سيدمان (Ann Seidma) و روبرت سيدمان (Seidman Robert B)، مقدمة منطقية في تفسير استقرار الأمم ودرجة تحضرها بالقول: " حتى نصف دولة ما، يجب أولاً أن نصف مؤسسات تلك الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، ومدى تأثيرها في التغيير الاقتصادي والاجتماعي، للمزيد حول هذا الموضوع، انظر:

.Seidman," **Drafting Evidence-Based Legislation for Democratic Social Change**", Boston University Law Review, vol.89:435, 2009 Note No. 1, p.440.

^٢ عرفت البشرية اهتمامات في التشريع ، وبالذات ظاهرة التقنين (Codification) قبل ظهور القانون الروماني ،حيث كان لبلاد ما بين النهرين علامات بارزة في هذا الشأن، كمسلة حمورابي المقتنة لأكثر من (٢٨٢) قاعدة قانونية ، للمزيد حول هذا الموضوع، انظر:

Constance Johnson,"**Iraq: Legal History and tradition**", the Law Library of Congress, file No: 2004, 2008, pp.3-4.

^٣ د. علي الصاوي، " الصياغة التشريعية للحكم الجيد: أطار مقترح للدول العربية"، في، " نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، أوراق

الندوة البرلمانية العربية"، برنامج الأمم المتحدة الانمائي، لبنان، ٢٠٠٣، ص ٥٧.

٤ د. حامد زكي، "التوفيق بين القانون و الواقع"، مجلة القانون و الإقتصاد، العدد الثاني، السنة الثانية، القاهرة، ص. ٢٤٦.

٥ د. عصمت عبد المجيد بكر، "مجلس الدولة"، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، لبنان، ٢٠١١، ص. ١٣٦.

٦ د. علي موسى، "العملية التشريعية في الدول العربية: الخبرات المقارنة والدروس المستفادة"، في " مجلس النواب اللبناني: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية"، مصدر سابق، ص. ٦٦.

Ann Seidman and Robert B Seidman op.cit.p.436.

^ Sandra C. Markman, "Legislative Drafting Art, Science or Discipline ", The Loophole Magazine, Ireland, November, 2011, p.3.

٩ د. علي موسى، مصدر سابق، ص. ٥٩.

١٠ المصدر نفسه، ص. ٥٩-٦٠.

١١ د. عصمت عبد المجيد بكر، مصدر سابق، ص. ١٤٤.

Ann Seidman and Robert B Seidman, op.cit.p.442.

١٣ آن سيدمان، روبرت سيدمان، نالين ابيسيكيري، "تقييم التشريعات، دليل إرشادي للمشرعين"، برنامج الأمم المتحدة الانمائي، مكتب تطوير السياسات، ترجمة مكتب صبرة للترجمة القانونية، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٣، ص. ٣١.

^{١٤} أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (أبن منظور)، دار صادر، بيروت ، ٢٠١٣، الجزء الثامن/ مسألة شرع.

^{١٥} القرآن الكريم، سورة الشورى، آية (١٣).

^{١٦} د. علي الصاوي، مصدر سابق، ص. ٢٤.

^{١٧} المصدر نفسه، ص. ٥٧.

^{١٨} د. علي موسى، مصدر سابق، ص. ٦٧.

^{١٩} د. روبرت ألكسي، "فلسفة القانون، مفهوم القانون وسريانه"، تعريب الدكتور كامل فريد السالك، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثالثة، لبنان، ٢٠١٣، ص. ٢٠٦-٢٠٧.

^{٢٠} عرف روجر سكرتون الشرعية بأنها "الالتزام بالأسس التي تضعها القاعدة القانونية، الممكن الطعن في أي قرار لا يستند إليها، بحجة عدم الشرعية، أما المشروعية فتفيد كل ما يتعلق بالحقوق وتخويل ممارسته على نحو يتماشى مع القاعدة المؤسسة للحق"، أنظر :

Roger Scruton, "A Dictionary of political thoughts", Pan Books in Association with Macmaillan press, London, 1982, p.262

^{٢١} د. علي الصاوي، مصدر سابق، ص. ٢٧.

^{٢٢} المصدر نفسه، ص. ٢٦.

^{٢٣} Ann Seidman and Robert B. Seidman, op.cit. p.444.

^{٢٤} انظر على سبيل المثال البحث الموسوم:

Teaching Legislative Drafting in Law School: A Model)
(Course)، إذ أوصى الباحث روبرت هبیرتون، على ضرورة سد النقص

الحاصل في عدد المتخصصين في الصياغة التشريعية، والدعوة إلى تدريس مادة (مبادئ الصياغة التشريعية) في كليات القانون الأمريكية منذ عام ١٩٨٠ ، للمزيد انظر:

Robert J.Hopperton," Teaching Legislative Drafting in Law School: A Model Course", Law Review, vol.43.1980,p.43.

^{٢٥} د.علي الصاوي،مصدر سابق،ص.٢٧-٢٨.

^{٢٦} سالم روضان الموسوي،"اثر الصياغة التشريعية في الاحكام القضائية"، بحث منشور على الانترنت ، الموقع :

http://tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=1739&page_namper=p3

^{٢٧} د. عصمت عبد المجيد بكر، مصدر سابق، ص، ١٢٠.

^{٢٨} كيث باتشيت،" تحضير وصياغة و إدارة مشاريع التشريعات"،في "تحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية"، مصدر سابق،ص.١٨٤.

^{٢٩} روبرت الكسي، مصدر سابق،ص.١٤.

^{٣٠} الدكتور مصطفى العوجي، " القاعدة القانونية في القانون المدني"،منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية ، لبنان، ٢٠١٠، ص ٤٥-٤٦.

^{٣١} للمزيد حول هذ الموضوع انظر د. روبرت اليكسي،مصدر سابق،ص.٣٩-٤٦.

^{٣٢} Ann Seidman and Robert B.Seidman,op.cit.p.448.

^{٣٣} د. علي موسى/مصدر سابق،ص.٨٦-٨٧.

^{٣٤} مجلس النواب اللبناني، "تحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية"، مصدر سابق، ص. ١٥.

^{٣٥} د. عصمت عبد المجيد بكر، مصدر سابق، ص. ١١٨.

^{٣٦} David M. trubek, "Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development", The Yale Law Journal, vol. 82, No: 1, 1972, p.1.

^{٣٧} نص البند أولاً من المادة (١٠) المعدل على (يتمتع المستثمر العراقي أو الأجنبي بجميع المزايا والتسهيلات والضمانات ويخضع للالتزامات المنصوص عليها في هذا القانون). أنظر : قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠١٠ المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، بالعدد رقم (٤١٤٣) في تاريخ ٢٠١٠/١٠/٨.

^{٣٨} د. روبرت ألكسي، مصدر سابق، ص. ١٣٧.

^{٣٩} د. عصمت عبد المجيد بكر، مصدر سابق، ص ١٦٠-١٦١.

^{٤٠} نصت الفقرة الأولى من القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١، (إذا لم يوجد نص تشريعي يمكن تطبيقه حكمت المحكمة بمقتضى العرف، فإذا لم يوجد فبمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية الأكثر ملاءمة لنصوص القانون دون التقيد بمذهب معين، فإذا لم يوجد فبمقتضى قواعد العدالة) وهو ما نجده في نص الفقرة (٢) من المادة الأولى من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨.

^{٤١} تسارعت وتيرة الاهتمام في الصياغة التشريعية، إلى درجة تأسيس منظمات دولية معنية بتفاصيل الصياغة التشريعية، مثال على ذلك الجمعية الدولية المعنية بالصياغة التشريعية المبسطة، ومقرها في كندا ، أنظر :

Brian Hunt, "Plain Language in Legislative Drafting: An Achievable Objective or A Laudable Ideal?", PLAIN

,Toronto ,Canada, September, ,2002.

^{٤٢} Ann Seidman and Robert B.Seidman,op.cit.p.445.

^{٤٣} <http://www.klri.re.kr/eng/category/greetings.do>

^{٤٤} <http://www.pco.parliament.govt.nz/>

^{٤٥}Ward M.Hussey", US. House of Representatives, "House US. Legislative Council's: Manual On Drafting Style", Government prints office, Washington, 1995,p.III.

^{٤٦} انظر،د. عصمت عبد المجيد، مصدر سابق، ص، ٨-١٤.

^{٤٧} أنظر على سبيل المثال، شركة الخدمات القانونية والصياغة في منطقة

الكاربي:

<http://legalanddrafting.com/>

^{٤٨} على الرغم من أهمية المؤسسات غير الحكومية المعنية بمسألة الصياغة التشريعية، إلا أنه لا توجد في العراق، سوى مبادرات قامت بها جهات دولية مانحة لتطوير هذا الجانب، على سبيل المثال انظر:جامعة يوتاه، "مشروع العدالة الشاملة- العراق:ورشة التدريب الخاصة بالصياغة التشريعية، هيئة النزاهة"، جامعة يوتاه، ٢٠١٠، على الموقع الالكتروني:

<http://content.lib.utah.edu/utis/getfile/collection/qip/id/83/filename/77.pdf>

^{٤٩} مجلس النواب اللبناني، "نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات

العربية"، مصدر سابق، ص. ١٥.

^{٥٠} د.عصمت عبد المجيد بكر، مصدر سابق، ص ١٣٥-١٣٦.

^{٥١} د. علي الصاوي. مصدر سابق، ص. ٣٢.

^{٥٢} شرّع مجلس النواب عدداً من القوانين، الغى بموجبها قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل، منها على سبيل المثال، القرار رقم (١٠٢١) لسنة ١٩٨٣ والقرار رقم (١٩٧) لسنة ١٩٩٤ والقرار رقم (١٤٥) لسنة ٢٠٠١، وبيّن أن الأسباب الموجبة للألغاء تتلخص بوجود أحكام تتناقض وحرية الانتماء لل نقابات منها على سبيل المثال نقابة المحامين.

^{٥٣} أنظر د. وسيم حرب، "منهجيات و وسائل و مصادر انتاج نص تشريعي"، في: مجلس النواب اللبناني، "نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية"، أوراق الندوة البرلمانية العربية ، بيروت ٤-٦ شباط/فبراير، ٢٠٠٣، ، هامش رقم (٢) ص. ١٣٨.

^{٥٤} Uhr, J., 'Bicameralism', in Rhodes, R. A. W., Binder, Sarah A. and Rockman, Bert A. (eds), Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 24.

^{٥٥} انظر: د. علي الصاوي، مصدر سابق، ص. ٢٤. و د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة، دراسة تحليلية مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، لبنان، ص. ٧٨.

^{٥٦} موريس ديفرجيه ، " المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى"، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢، ص. ١١٤.

^{٥٧} Ann Seidman and Robert B. Seidman, op.cit. p. 484.

^{٥٨} للمزيد حول أثر الصراعات السياسية والنزاعات المسلحة في العملية التشريعية، أنظر:

UN, "Rule of Law tools for Post-Conflict States: Monitoring legal systems", Office of the United Nations High Commissions for Human Rights, New York and Geneva 2006,p.10.

^{٥٩} John B.Londergan, "Legislative Institutions and Ideology in Chile", Cambridge University press, first published, 2000, Uk,p.220.

^{٦٠} Lakhdar Brahimi," State Building in crisis and post-conflict countires", Vienna,Austria,2007,p.6.

^{٦١} يستخدم المختصين في علم التشريع مصطلح (Fatal race) أي السباق المصيري للتعبير عن دور القيادات الجديدة (المُشرَّعين) في تنقيح القوانين النافذة، فضلاً عن إعادة هيكلة دور المؤسسة التشريعية ، أنظر الهامش (١٢) في :

Ann Seidman and Robert B.Seidman,op.cit.p.438.

^{٦٢} د. علاء حسين الرهيمي،"المعارضة البرلمانية في العراق"، دار الكتب العراقية، الطبعة الثانية، ٢٠١٠، لبنان،ص.٩٤.

^{٦٣} Constance Johnson,op.cit, p.11.

^{٦٤} انظر المادة (٢١) من الباب الثالث لدستور العراق عام ١٩٥٨.

^{٦٥} انظر لائحة لاهاي المتعلقة بقوانين واعراف الحرب البرية، الموقعة في لاهاي، ١٨ أكتوبر/ تشرين الأول ١٩٠٧، في اللجنة الدولية للصليب الأحمر، "القانون الدولي المتعلق بسير العمليات العدائية، مجموعة اتفاقيات لاهاي وبعض المعاهدات الأخرى"، اللجنة الدولية للصليب الأحمر،النسخة المنقحة، جنيف، ١٩٩٦، ص.٢٥.

^{٦٦} انظر المواد (٥١ إلى ٦٢) من اتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب،المؤرخة في ١٢/ آب اغسطس، ١٩٤٩، في: اللجنة

الدولية للصليب الأحمر، " اتفاقيات جنيف المؤرخة في ١٢ آب/ اغسطس، ١٩٤٩"، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الطبعة الخامسة، القاهرة، ٢٠٠٥، ص. ٢٠٥-٢٠٩.

^{٦٧} للمزيد حول هذا الموضوع أنظر:

Marco Sassoli, " Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers", The European Journal of International Law, vol.16,no 4, 2005.

^{٦٨} نص القسم (١) من الأمر رقم (١٠٠) لسنة ٢٠٠٤ على (يهدف هذا الأمر إلى مراجعة القوانين والانظمة والأوامر والمذكرات والتعليمات والتوجيهات التي اصدرتها سلطة الائتلاف لغرض تسهيل انتقال السلطة إلى الحكومة العراقية المؤقتة في ٣٠ حزيران ٢٠٠٤، وكذلك يسعى هذا الأمر لضمان أن الحكومة العراقية المؤقتة والحكومات المتعاقبة ستتولى المسؤوليات الكاملة عن هذه القوانين والانظمة والأوامر والمذكرات والتعليمات....).

^{٦٩} انظر الفقرة (٤) من قرار مجلس الأمن رقم (١٥٤٦) لسنة ٢٠٠٤.

^{٧٠} للمزيد حول هذا الموضوع أنظر: مجلس النواب، " العملية التشريعية في العراق ٢٠٠٣-٢٠٠٧"، الدائرة الاعلامية لمجلس النواب، بغداد، ٢٠٠٨، ص. ١٣.

^{٧١} انظر المادة (الثلاثون) من الباب الرابع من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

^{٧٢} انظر المادة (٢٢) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقية.

^{٧٣} بلغ عدد المواضيع التي ألزم الدستور تنظيمها وفقاً لقانون ما يقرب من (٥٤) مادة أي ما يعادل ثلثي مواد الدستور، للمزيد حول هذا الموضوع

انظر، مجموعة القانون الدولي العام والسياسة، "الخطوات المقبلة لتطبيق الدستور العراقي"، سلسلة تقارير وابحاث الطاولة المستديرة للمجموعة الدولية للقانون العام والسياسة، أيار ٢٠٠٦، (بحث غير منشور)، ص. ١١.

^{٧٤} المادة (١٢٦) من قانون النظام الداخلي لمجلس النواب.

^{٧٥} البند ثالثاً من المادة (٧٣) من الدستور.

^{٧٦} المادة (١٢٩) من الدستور.

^{٧٧} البند أولاً من المادة (٩٣) من الدستور.

^{٧٨} المادة (٩٤) من الدستور.

^{٧٩} مصطلحا (الفاعلية والتأثير) يشيران إلى قدرة القانون على استيعاب المشكلة المراد تنظيمها مع القدرة على وضع الحلول المناسبة لها ، فضلاً عن تفاعل المستهدفين من القانون و قبولهم به رغم سمته السلطوية، للمزيد حول هذا الموضوع انظر : علي موسى ، مصدر سابق، ص.٦٢ ، كذلك انظر:

Ann Seidman and Robert B.Seidman,op.cit.p.448.

^{٨٠} Kiristi Samuels, "Rule of Law reform in Post-Conflict Countries: Operational initiative and lessons learnt", The World Bank, Social Development Papers ,Washington, Paper No.37,October 2006p.21.

^{٨١} مثال على ذلك ما جاء في البند (اولاً / أ) من المادة (٩) من دستور العراق ٢٠٠٥ بنصه (تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي، بما يراعي توازنها وتمثيلها دون تمييز او اقضاء،) فيما نص البند اولاً من المادة (١٤٢) من الدستور بأنه (يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي ، مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس

النواب، خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور، وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها).

^{٨٢} مثال على ذلك قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ و قانون الرئاسات الثلاث رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١، إذ تضمننا بنوداً نظمت المستحقات المالية لأعضاء مجلس النواب والرئاسات الثلاث.

^{٨٣} د.علي الصاوي، مصدر سابق، ص ٢٩.

^{٨٤} أعلن رئيس مجلس النواب في الجلسة الخامسة بتاريخ ٢٣/١١/٢٠١٠. أن مجموع مشاريع القوانين المحالة من الحكومة إلى المجلس من الدورة السابقة (٨٦) مشروعاً و(٥٥) مشروعاً تمت قراءته قراءة أولى، فيما بلغ عدد مشاريع القوانين التي قرأت قراءة ثانية (٤٠) مشروعاً. فيما تولت اللجان عملية إدراج مشاريع القوانين ومقترحات القوانين في ضمن جدول أعمال المجلس ابتداءً من شهر شباط ٢٠١١ بعد أن أنهت المناقشات المتعلقة بالمشروعات داخل كل لجنة وبحسب الاختصاص. و أصبح العدد الإجمالي لمجموع مشاريع القوانين (٧٤) قانوناً تفصيلها كالآتي: (٧٤) قراءة أولى و (١٨) قراءة ثانية فيما بلغ عدد القوانين التي تم التصويت عليها (٩) قوانين انظر: مدارك لدراسة آليات الرقي الفكري، "التقرير الفصلي لعمل مجلس النواب العراقي للشهور شباط، آذار، نيسان/٢٠١١"، على الموقع الالكتروني:

http://www.miqpm.org/OR_Details.php?ID=17

^{٨٥} يضع كل من آن سيدمان، روبرت سيدمان، نالين ابيسيكيري ضوابط لتحديد الإطار التشريعي لمشكلة اجتماعية ما، وينصحون أن تتم معالجة المشكلة من خلال طرح سلسلة من التصورات وكالاتي: تحديد المشكلة

الاجتماعية أولاً، ثم تقديم التفسيرات وإثباتها مع اقتراح الحل، وأخيراً مراقبة تنفيذ التشريع الجديد، للمزيد حول هذا الموضوع انظر، أن سيدمان، روبرت سيدمان، نالين ابيسيكيري، مصدر سابق، ص. ٨٧-٨٨.

^{٨٦} على سبيل المثال انظم العراق إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، التي تنطرت إلى تدابير الزامية لمكافحة الجرائم التي يرتكبها الموظف، في القطاعين الحكومي والخاص، بينما بقيت التشريعات العراقية ومنها قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ تُجرّم الأفعال التي يرتكبها الموظف في القطاع الحكومي دون الموظفين العاملين في القطاع الخاص، كالرشوة مثلاً: انظر الفقرة (١٧٠) من الباب الثالث (التجريم ونفاذ القانون و الولاية القضائية)، في مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، "الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣"، الأمم المتحدة، الطبعة الثانية المنقحة ٢٠١٢، نيويورك، ٢٠١٣، ص. ٥٧.

^{٨٧} لقد تمت معالجة مشروعات القوانين المقدمة من قبل مجلس الوزراء والمقترحات المقدمة من قبل مجلس النواب على أنها ذات اولوية، دون وضعها في سلم ترانبي يبين من هو المشروع الأولي بالنظر، حيث وصف القائمون على مشروع العدالة الشاملة للعراق و الممول من قبل جامعة (UTAH) بعبارة (لا أولويات ، كل شئ يتعامل معه كأولوية قصوى)

:(No priorities; everything is treated as high priority)
انظر:

Muayyad Al-CHalabi, " Legislative Process System: Experience in Iraq", Global Justice Project :Iraq ,Practice

,College Of Law, The University of Quinney ,S.J
UTAH,2007, P.23.

^{٨٨} أخذ مجلس الشعب المصري بفكرة فتح مكتب لإدارة الطلبات بين المواطنين
و الجهات المعنية بالطلبات، أنظر: د. علي موسى ، مصدر سابق، ص.٨٩.

^{٨٩} النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ رقم التشريع (لا يوجد) ،

المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/٢/٥.

^{٩٠} Ann Seidman and Robert B.Seidman, op.cit.p.446.

^{٩١} William N.Eskridge Jr and Philip P.Fricky ,”**Legislation
Scholarship and pedagogy in the post-legal process Era**”
,Yale Law School Faculty Scholarship, Faculty
Scholarship Series, University of Pittsburgh Law
Review,Vol.48:961 , 1986-1987,p.696.

^{٩٢} مدارك لدراسة آليات الرقي الفكري، مصدر سابق، ص ٣١٠.

^{٩٣} Kristi Samuels,op.cit.p.18.

^{٩٤} يقصد بالأطر التشريعية، القوانين والقرارات الصادرة قبل سقوط النظام،
فضلاً عن الأوامر والقرارات والقوانين الصادرة سواءً من سلطة الائتلاف
المؤقتة المنحلة أو مجلس الحكم أو الجمعية الوطنية المنحللتان.

^{٩٥} من أبرز الأمثلة على ذلك ما جاء في التعديل الثاني لقانون المحافظات
غير المنتظمة في اقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣، الذي منح مجالس المحافظات
تنظيم مسألة تعيين الموظفين ، استثناءً من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤)
لسنة ١٩٦٠.

^{٩٦} انظر الجدول رقم (١) الخاص بعدد القوانين الصادرة في الدورة الانتخابية
الأولى لمجلس النواب ٢٠٠٦-٢٠١٠، في د.دانا عبد الكريم سعيد، مصدر
سابق ص.٩٣.

^{٩٧} د. عصمت عبد المجيد بكر، مصدر سابق، ص، ١٣٣.

^{٩٨} يستعمل مصطلح (التوافقية) بشكل مختلف بحسب موضوع الدراسة، فمثلاً لبيهارت (Lijphart) يستخدم مصطلح الديمقراطية التوافقية للتعبير عن آلية اتخاذ النخبة لقراراتها بالاتفاق المتبادل و ليس على قاعدة الأكثرية، وهناك كلمة اخرى تستخدم إلا وهي الديمقراطية النسبية التي تراعي التوزيع المتوازن في المناصب و الوظائف بين شركاء التحالف انظر: د. كميل حبيب، "التوافقية النظرية والحكم"، المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، الطبعة الأولى، لبنان، ٢٠١١، ص. ٥٢. كذلك أنظر:

Arend Lijphart, "Democracy in Plural Societies: Yale University Press, New Haven", CT. 1977.

^{٩٩} انظر المادتان (٢٤ و ٩٢) من الدستور اللبناني والتي قضت بتوزيع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية بين المكونات الرئيسة للمجتمع اللبناني.

^{١٠٠} نص البند اولاً من المادة (١٣٨) من الدستور على (يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور، ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية، بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور).

^{١٠١} د. محمد طي، "التوافقية، التطور التاريخي"، المركز الاستشاري للدراسات و التوثيق، لبنان، ٢٠١١، ص. ٤٢.

^{١٠٢} آرنت لبيهارت. "الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد"، ترجمة حسني زينة، معهد الدراسات الإستراتيجية الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠٠٦، ص. ٥٩.

^{١٠٣} في معظم الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OCED) يصل مشروع الموازنة بين شهرين وأربعة أشهر قبل السنة المالية الجديدة، لآتاحة الفرصة أمام السلطة التشريعية في صياغة مشروع الموازنة بوقت ومضمون مقبولين، للمزيد حول هذا الموضوع، أنظر : المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، " نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية"، لبنان، كانون الأول / ديسمبر، ٢٠٠٧، ص ٤٦.

^{١٠٤} أنظر: قانون التعديل الأول لقانون المحافظات رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤١٤٧ في ٩ / آذار / ٢٠١٠ ، كذلك انظر: قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣ ، لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٣ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٨٤ في ٥ / ٨ / ٢٠١٣.

^{١٠٥} آرنت ليبهارت، مصدر سابق، ص ٦٨.

^{١٠٦} للاطلاع على نص القرار انظر الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية

العليا ، أنظر : <http://www.iraqja.iq/view.2093/>

^{١٠٧} للمزيد حول هذا الموضوع انظر ،د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٣٨.

المصادر باللغة العربية

١. القرآن الكريم

أولاً: الكتب

٢. أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (أبن منظور)، دار صادر، بيروت، ٢٠١٣، الجزء الثامن.

٣. آرنست لبيهارت. "الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد"، ترجمة حسني زينة، معهد الدراسات الإستراتيجية الطبعة الأولى. بغداد، ٢٠٠٦.

٤. آن سيدمان، روبرت سيدمان، نالين اببيسيكري، "تقييم التشريعات، دليل إرشادي للمشرعين"، برنامج الأمم المتحدة الانمائي، مكتب تطوير السياسات، ترجمة مكتب صبرة للترجمة القانونية، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٣.

٥. دانا عبد الكريم سعيد، "دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، دراسة تحليلية مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، ٢٠١٣.

٦. روبرت ألكسي، "فلسفة القانون، مفهوم القانون وسريانه"، تعريب الدكتور كامل فريد السالك، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثالثة، لبنان، ٢٠١٣.

٧. عصمت عبد المجيد بكر، "مجلس الدولة"، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، لبنان، ٢٠١١.

٨. علاء حسين الرهيمي، "المعارضة البرلمانية في العراق"، دار الكتب العراقية، الطبعة الثانية، ٢٠١٠، لبنان.
٩. كميل حبيب، "التوافقية النظرية والحكم"، المركز الاستشاري للدراسات و التوثيق، الطبعة الأولى، لبنان، ٢٠١١، ص ٥٢.
١٠. اللجنة الدولية للصليب الأحمر، "اتفاقيات جنيف المؤرخة في ١٢ آب/ اغسطس، ١٩٤٩"، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الطبعة الخامسة، القاهرة، ٢٠٠٥.
١١. اللجنة الدولية للصليب الأحمر، "القانون الدولي المتعلق بسير العمليات العدائية، مجموعة اتفاقيات لاهاي وبعض المعاهدات الأخرى"، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، النسخة المنقحة، جنيف، ١٩٩٦.
١٢. مجلس النواب اللبناني، "نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، في" نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية"، أوراق الندوة البرلمانية العربية، بيروت ٤-٦ شباط/ فبراير، ٢٠٠٣.
١٣. مجلس النواب، "العملية التشريعية في العراق ٢٠٠٣-٢٠٠٧"، الدائرة الاعلامية لمجلس النواب، بغداد، ٢٠٠٨.
١٤. محمد طي، "التوافقية، التطور التاريخي"، المركز الاستشاري للدراسات و التوثيق، لبنان، ٢٠١١.
١٥. مصطفى العوجي، "القاعدة القانونية في القانون المدني"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية، لبنان، ٢٠١٠.

١٦. المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، "نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية"، لبنان، كانون الأول / ديسمبر، ٢٠٠٧.

١٧. مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، "الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣"، الأمم المتحدة، الطبعة الثانية المنقحة ٢٠١٢، نيويورك، ٢٠١٣.

١٨. موريس ديفرجيه، "المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى"، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢.

ثانياً: الأبحاث والدراسات

١. جامعة يوتاه، مشروع العدالة الشاملة- العراق، "ورشة التدريب الخاصة بالصياغة التشريعية، هيئة النزاهة"، جامعة يوتاه، ٢٠١٠.

٢. حامد زكي، "التوفيق بين القانون و الواقع"، مجلة القانون و الاقتصاد، العدد الثاني، السنة الثانية، القاهرة.

٣. سالم روضان الموسوي، اثر الصياغة التشريعية في الاحكام القضائية، بحث منشور على الانترنت.

٤. علي الصاوي، "الصياغة التشريعية للحكم الجيد: إطار مقترح للدول العربية"، في، "نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية"، أوراق الندوة البرلمانية العربية، برنامج الأمم المتحدة الانمائي، لبنان، ٢٠٠٣.

٥. علي موسى، "العملية التشريعية في الدول العربية: الخبرات المقارنة والدروس المستفادة"، في " مجلس النواب اللبناني: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية"، برنامج الأمم المتحدة الانمائي، لبنان، ٢٠٠٣.
٦. كيث باتشيت، " تحضير وصياغة و إدارة مشاريع التشريعات"، في: مجلس النواب اللبناني، " نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية"، أوراق الندوة البرلمانية العربية ، بيروت ٤-٦ شباط/ فبراير، ٢٠٠٣.
٧. مجموعة القانون الدولي العام والسياسة، " الخطوات المقبلة لتطبيق الدستور العراقي"، سلسلة تقارير وابحات الطاولة المستديرة للمجموعة الدولية للقانون العام والسياسة، أيار ٢٠٠٦، (بحث غير منشور).
٨. مدارك لدراسة آليات الرقي الفكري ، مدارك لدراسة آليات الرقي الفكري، " التقرير الفصلي لعمل مجلس النواب العراقي للشهور شباط، آذار، نيسان/ ٢٠١١".

ثالثاً: القوانين والقرارات والأوامر

١. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (١٠٠) لسنة ٢٠٠٤.
٢. الدستور العراق عام ١٩٥٨.
٣. الدستور اللبناني.
٤. دستور جمهورية العراق الاتحادية .
٥. قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

٦. قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠١٠.
٧. قانون التعديل الأول لقانون المحافظات رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠.
٨. قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣، لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
٩. قانون الرئاسات الثلاث رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١.
١٠. قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
١١. القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨.
١٢. القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.
١٣. قانون النظام الداخلي لمجلس النواب.
١٤. قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧.
١٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٦) في ٢٣/١٠/٢٠١٣.
١٦. قرار مجلس الأمن رقم ١٥٤٦ لسنة ٢٠٠٤.
١٧. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل: رقم (١٠٢١) لسنة ١٩٨٣ والقرار رقم ١٩٧ لسنة ١٩٩٤ والقرار رقم (١٤٥) لسنة ٢٠٠١.
١٨. النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقية.
١٩. النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧.

References by Foreign Languages:

1. Ann Seidman and Robert B .Seidman,” **Drafting evidence-Based Legislation for Democratic Social Change**”, Boston University Law Review, Vol.89:435, 2009.

2. Arend Lijphart ,”**Democracy in Plural Societies:** Yale University Press , New Haven”, CT. 1977.
3. Brian Hunt,” **Plain Language in Legislative Drafting: An Achievable Objective or A Laudable Ideal?**”, PLAIN ,Toronto ,Canada, September, ,2002.
4. Constance Johnson, ”**Iraq: Legal History and tradition**”, the Law Library of Congress, file No: 2004, 2008,pp.3-4.
5. David M.trubek,” **Toward a Social Theory of Law: An Essay on the study of Law and Development**”, the Yale Law Journal, vol .82, No 1, 1972 .
6. John B.Londergan,” **Legislative Institutions and Ideology in Chile**”, Cambridge University press, first published, 2000, UK.
7. Kiristi Samuels, ”**Rule of Law reform in Post-Conflict Countries: Operational initiative and lessons learnt** ”,The World Bank, Social Development Papers Washington, Paper No.37,October 2006.
8. Lakhdar Brahimi,” **State Building in crisis and post-conflict countires**”,Vienna,Austria,2007.
9. Marco Sassoli,” **Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers**”, The European Journal of International Law, Vol.16,no 4, 2005.
- 10.Muayyad Al-CHalabi,” **Legislative Process System: Practice ,Experience in Iraq**”, Global Justice Project : Iraq ,S.J Quinney ,College Of Law, The University of UTAH,2007.

11. Robert J. Hopperton, " **Teaching Legislative Drafting in Law School: A Model Course**", Law Review Vol.43.1980.
12. Roger Scruton, " **A Dictionary of Political Thoughts** ", Pan Books in Association with Macmillan press, London, 1982.
13. Sandra C. Markman, " **Legislative Drafting Art, Science or Discipline** ", The Loophole Magazine, November, 2011, Ireland.
14. Uhr, J., ' **Bicameralism** ', in Rhodes, R. A. W., Binder, Sarah A. and Rockman, Bert A. (eds), Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford University Press, Oxford, 2006.
15. UN, " **Rule of Law tools for Post-Conflict States: Monitoring legal systems**", Office of the United Nations High Commissions for Human Rights, New York and Geneva 2006, p.10.
16. Ward M. Hussey, " **House Legislative Council's: Manual on Drafting Style**", US. Government prints office, Washington, 1995.
17. William N. Eskridge Jr and Philip P. Fricky, " **Legislation Scholarship and pedagogy in the post-legal process Era** ", Yale Law School Faculty Scholarship, Faculty Scholarship Series, University of Pittsburgh Law Review, Vol.48:961 , 1986-1987.