

إشكاليات الصياغة التشريعية في ضوء

قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم

رقم 21 لسنة 2008

Problematics of legislative drafting in the light of the governorates not organized in the territory of the Law No. 21 of 2008

المقدمة :

إن تشريع قوانين عادلة وقابلة للتطبيق في المجتمعات البشرية يعد دليلاً على وجود ما يصطلح عليه في الوقت الراهن، بالحكم الصالح { Good governance }، وهو عنصر مهم لاستقرار تلك المجتمعات وتطورها في الأصدى السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة¹. ولهذا فإن مشاريع القوانين² عندما ينتهي بها المطاف إلى تشريعات نافذة، فهي تحمل أحكاماً ومضامين لتكون سارية المفعول والنفاذ بعد إصدارها ونشرها بالطرق الرسمية المعتادة، ولتبقى كما هي إلا أن يتم تعديلها أو إلغائها من قبل نفس السلطة التي قامت بسنها ابتداءً. ومن أجل تجنب التعارض القانوني المحتمل، بين أحكام التشريعات المحلية التي يسنها مجلس المحافظة من جهة وأحكام الدستور والقوانين الاتحادية من جهة أخرى، الأمر الذي أن وقع سيؤدي فيما بعد إلى الطعن به أو عدم الإمكان في تنفيذه مستقبلاً، فالضرورة تقتضي أن تتضمن المشاريع القانونية التي سيقرها مجلس المحافظة طبقاً

م. احمد عبيس نعمة



نبذة عن الباحث :

تدريسي في كلية القانون
جامعة الكوفة .
الاختصاص قانون دولي .

للمنطقة الممنوحة له بموجب الدستور العراقي النافذ و قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المعدل المرقم 21 لسنة 2008 ، كافة الجوانب الشكلية و الموضوعية الصحيحة . و كي يكون التشريع نتاج عمل متقن وأكثر واقعية واستجابة لمتطلبات التغيير الذي شهده العراق بعد عام 2003 في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والخدمية كافة.

إذ يعد التشريع³ في معظم بلدان العالم الوسيط الذي تتم من خلاله التغييرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وهو إحدى الآليات الأساسية التي تستطيع بواسطتها الحكومات سواء على المستوى الاتحادي أو المحلي للاستجابة للاحتياجات المتغيرة والمتجددة لمجتمعاتها⁴. فضلاً عن ذلك يعد التشريع وسيلة فعالة لتوفير إطار عمل مستقر يستطيع من خلاله المجتمع والمؤسسات الحكومية تنظيم شؤونها بدرجة معقولة ومقبولة قانوناً و واقعاً.

لذلك فإن العديد من الدول التي تأخذ بالنظام الاتحادي أو اللامركزية الإدارية في الحكم . تسمح للحكومات المحلية وفقاً لدساتيرها أو بقوانين تشريع لهذا الغرض إلى المبادرة لاقتراح النصوص التشريعية أو تعديلها لتحقيق هذه الغايات. وكذا كلما بدا لها أن هذا الإجراء سيسهم في تحقيق الأهداف المحلية وبما ينسجم مع السياسة العامة للدولة المعتمدة أو المرسومة في إطار برنامج عملها أو مخططاتها⁵.

ولكي يكون النص التشريعي سليماً من الناحية القانونية ومتسقاً مع أحكام الدستور النافذ والقوانين الاتحادية السارية المفعول ، ومُصاغاً بدقة و وضوح فلا بد من أن يمر عبر محطات من الفحص و التدقيق من خلال لجان قانونية تتمتع بخبرة جيدة في مجال المهارات التحليلية والكتابية عند إعداد أي مشروع لنص تشريعي⁶. ولندرة البحوث أو الدراسات المتخصصة في بحث كيفية إعداد النصوص التشريعية التي يضطلع بها مجلس المحافظة طبقاً للصلاحيات الممنوحة و المقررة له وفقاً لقانون المحافظات النافذ ، سيتم البحث في كيفية إعداد النص التشريعي المتقن ، للإسهام في إعداد مشاريع لا تختمل المعارضة القانونية الصريحة أو المخالفة لمبدأ التدرج التشريعي ، ونقصد هنا أحكام الدستور العراقي من جهة والقوانين الاتحادية النافذة من جهة أخرى و بالتالي الإسهام في دفع العملية التشريعية المحلية نحو تحقيق استقرار وتنمية على كافة الأصعدة التي تهم أبناء المحافظات العراقية.

و سيتم البحث في مراحل تحضير وإعداد مشاريع القوانين (القرارات والأوامر)⁷ مع التطرق إلى بعض القواعد والمبادئ التي عادة ما يتم الاعتماد عليها في مراحل التشريع ، بالإضافة إلى ذكر بعض تقنيات التشريع التي يلجأ إليها عند إعداد مثل هذه التشريعات مع بيان أهمية البحوث والدراسات في هذا المجال وذكر عدد من النماذج التشريعية التي يمكن لمجلس المحافظة من سن التشريعات في ضوءها .

إن أهمية البحث في هذا الموضوع بالذات ، أي الصياغة التشريعية ، تكمن في عدة حقائق الأولى : هو ندرة التعرض إلى هذا الموضوع على المستوى الأكاديمي لدى المتخصصين في حقل القانون في العراق ، كما أن الباحثين القانونيين العرب لم يتطرقوا إلى هذا الموضوع وفق المنهج العلمي ، والحقيقة الثانية : تتجلى في أن التغيير الذي حصل في العراق وما أفرزه من تغيير في بعض النظم القانونية المعروفة في العراق (بمركزيتها التشريعية) ، وبروز دور مجالس المحافظات كسلطة تشريعية محلية ولا سيما في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وهو قانون يحضأ بأولوية قصوى ضمن التشريعات العراقية الأخرى ، دفعني إلى اختيار البحث في هذا الموضوع نفسه للنقص الكبير في مفهوم إعداد التشريعات المحلية التي يمكن أن تسهم بدرجة كبيرة في تلبية الحاجات المتزايدة لسن تشريعات محلية رصينة بعيدة عن الارتجال وعدم الدقة التي عرفت بها المرحلة السابقة من خلال تطبيق الأمر 71 الذي نظم صلاحيات مجالس المحافظات من الناحية التشريعية والرقابية⁸ ، ليكون هذا البحث دليلاً قابلاً للتطبيق من مجالس المحافظات في سن التشريعات المحلية وفقاً لقانون المحافظات المعدل رقم 21 لسنة 2008 .

المبحث الأول: آلية إعداد النصوص التشريعية {القرارات والأوامر}.

إن صلاحية اقتراح التشريعات تُتركّ عموماً للحكومة⁹ ، أي السلطة التنفيذية ، من حيث الأصل في الاختصاص وذلك بإعداد نصوص تشريعية ، بينما يجوز للسلطة التشريعية القيام بأية مبادرة تشريعية من قبيل اقتراح النصوص التشريعية.

وقد اعتمد الدستور العراقي هذا المبدأ إذ نصت المادة (57 \ 2) في الفقرة " ألف " منها بالذات على هذا المبدأ بالنص : {مشروعات القوانين تقدم من قبل رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء }¹⁰ وبالمقياس على ذلك يمكن لديوان المحافظة اقتراح نصوص تشريعية وعرضها على مجلس المحافظة للنظر فيها وإقرارها أو طلب تعديلها بعد استحصال مشروع القرار العدد الكافي من أصوات أعضاء المجلس ، على اعتبار أن المحافظ و ما يمثله كرئيس للسلطة التنفيذية ، اقدر على معرفة الحاجة إلى تشريعات محلية أو تعديل النافذ منها .

بناءً على ذلك سنتطرق إلى مراحل إعداد النصوص التشريعية التي تبادر بها الحكومة المحلية {المحافظات} بدرجة أساس في هذا البحث¹¹ .

المطلب الأول: آلية إعداد النصوص التشريعية على المستوى

المحلي

إن الحكومة المحلية المتمثلة بالسلطة التنفيذية {المحافظة} ، لها حق باقتراح مشروع الموازنة العامة للمحافظة¹² ، وهو تشريع مهم وضروري للمحافظة ككل

لذا يمكن للمحافظ باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة . اقتراح نصوص تشريعية أخرى لا تقل أهمية عن تلك التي تختص بمشروع الموازنة العامة للمحافظة .

أن مبدأ التدرج التشريعي، قد أقر بوجود ثلاثة أنواع من التشريعات، هي: الدستور والتشريع العادي المتمثل بالقوانين، و التشريع الفرعي المتمثل بالقرارات التي يعبر عنها في مصر باللوائح، والتي تصدر عن السلطة التنفيذية.

أن قانون المحافظات النافذ قد أناط مهمة إصدار التشريعات الفرعية إلى مجلس المحافظة التي سماها بالسلطة التشريعية المحلية . بدلاً من المحافظة التي تعرف بأنها السلطة التنفيذية . وبهذا فقد خرج القانون المشار إليه عن القاعدة العامة المعمول بها في كثير من دول العالم ولا سيما مصر.¹³

وفي هذا الإطار لابد من طرح عدة نقاط جوهرية قبل أن تخوض الحكومة المحلية أو مجلس المحافظة في مرحلة النقاش أو إعداد أي نص تشريعي، ومنها:

أ : البحث عن الفضاء التشريعي المتوافق وأحكام الدستور والقوانين الاتحادية النافذة . وفي هذا الصدد . لم يكن قانون المحافظات النافذ موفقاً في تنظيم هذه المسألة وهو بشرط التوافق . إذ يطرح السؤال التالي : ما هو الفضاء التشريعي الممكن لمجلس المحافظة من الاضرار فيه لتنظيم قضايا محلية مهمة بقرارات تشريعية في ظل وجود قوانين اتحادية نافذة غطت بمعظمها كافة الشؤون الإدارية و التنظيمية ؟

و كان الأولى أن ينظم المشرع هذا الأمر بطريقة مختلفة وعلى شقين : الأول . بتعديل القوانين الاتحادية المركزية التي سنت قبل عام 2003 . كي تنسجم مع النظام الذي اخذ به قانون المحافظات النافذ و هو اللامركزية الإدارية¹⁴ . والثاني . بأن تعدل المادة { 2 } من قانون المحافظات النافذ بحيث تعدل العبارة من : { بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة }¹⁵ .

ب : إعداد مشروع النص التشريعي من لجنة قانونية تشكل لهذا الغرض. إذ يمكن لكل محافظ . على أساس انه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة¹⁶ . تشكيل لجنة قانونية من المتخصصين تبادر بتحضير مشاريع القوانين في إطار الصلاحيات التنفيذية. وتطبيقاً للسياسة المرسومة ضمن برنامج عمل الحكومة. إلا أنه و من حيث المبدأ، وقبل الشروع في عملية الإعداد يتوجب على اللجنة القانونية المكلفة بإعداد النصوص التشريعية مراعاة ما يأتي:

• الأهداف التي تريد الحكومة المحلية "المحافظة" تحقيقها من خلال النص التشريعي .

• الوسائل التنظيمية و/أو المالية التي يمكن رصدها لتحقيق هدف الحكومة المحلية.¹⁷

• الآثار القانونية الايجابية والسلبية المتوقعة عند تطبيق النص والآليات المطلوبة لتنفيذه.

• الأثر المالي المتوقع بعد إقرار النص التشريعي من مجلس المحافظة .

• الفوائد المحتملة تحقيقها من النص بين مختلف فئات المجتمع¹⁸.

• التأكد من إمكانية تنفيذ أحكامه دون أية عوائق.

ويستحسن أن تخضع مشاريع القرارات التي يُبادر بها أعضاء اللجنة القانونية المتخصصة بأعداد النصوص التشريعية إلى التشاور و المداولة مع مدراء الدوائر المعنية ضمن حدود المحافظة الإدارية¹⁹ . مع الأخذ بعين الاعتبار المصالح الحكومية المحلية بكافة أبعادها مصادقة اللجنة المكلفة بإعداد النص التشريعي. ويتم تحضير هذه النصوص وفقا للدستور العراقي والقوانين الاتحادية النافذة والإجراءات المعمول بها في هذا الميدان وفي إطار تشاوري يحقق الأهداف المتوخاة من برنامج عمل الحكومة.

إن التحدي الأكبر الذي يواجه مجلس المحافظة باعتباره سلطة تشريعية محلية تتمثل بحقيقتين اثنتين هما:

• المجال التشريعي المتاح . أو كما يعبر عنه الفضاء التشريعي. إذ من الصعوبة بمكان البحث في ذلك . في ظل تشعب القوانين الاتحادية و تداخل بعضها مع البعض الآخر. هذا من جهة. و تحديد المجالات التي يمكن أن يقوم المجلس بتنظيمها بطريقة التشريع من جهة أخرى²⁰ .

تمهّم السلطة القضائية لهذه التشريعات . على أساس أن السلطة القضائية هي سلطة مختصة بالإشراف على حسن تطبيق القرارات و الأوامر التي تصدر عن المجلس ومحاسبة المخالفين لأحكامه . حيث اعتادت السلطة القضائية النظر في القضايا المعروضة أمامها و الناشئة عن تطبيق قوانين اتحادية . وليست قرارات أو أوامر محلية كما هو الحال في وقتنا الراهن في ظل قانون المحافظات النافذ . وبهذا غالبا ما تكون العقوبة التي تصدر بناءً على تطبيق قرارات مجلس المحافظة ذات الصفة التنظيمية هي من قبيل مخالفة للأنظمة و التعليمات. إذ نصت المادة 240 من قانون العقوبات العراقي بأنه : " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة اشهر او بغرامة لا تزيد على مائة دينار كل من خالف الاوامر الصادرة من موظف او مكلف بخدمة عامة او من مجالس البلدية او هيئة رسمية او شبه رسمية ضمن سلطاتهم القانونية او لم يمثل اوامر اية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات وذلك دون الاخلال باية عقوبة اشد ينص عليها القانون²¹.

الفرع الأول: آلية صياغة النصوص التشريعية:

اتسمت اغلب التشريعات المحلية التي صدرت عن مجالس المحافظات عموماً ، بعدم الدقة من حيث الصياغة القانونية ، ناهيك عن الأخطاء اللغوية والنحوية ، كما كان أكثرها يتسم بالارتجال والخصوصية ، مبتعدة بذلك عن شروط القاعدة القانونية ، التي تتصف بالتجرد والعمومية وإمكانية التطبيق بوجود جزاء على من يخالف أحكامها. ويعود السبب في ذلك إلى عدة حقائق ، منها عدم وجود مراكز قانونية متخصصة في كيفية صياغة التشريعات ، أضف إلى ذلك إن المشرعين المحليين لم يكن معظمهم يحيد الفن التشريعي بسبب عدم خبرتهم إضافة إلى إن مجالس المحافظات ولا سيما تلك التي كانت تعمل وفقاً للأمر 71 الصادر في 2004 ، قد أسأت فهم أحكام الأمر 71 بسبب عدم وضوح أحكامه مرة ، بالإضافة إلى النقص التشريعي الذي اتصف به القانون السابق مرات عدة ، مما أسهم و إلى حد كبير في عدم وضوح صلاحيات المجالس التشريعية والرقابية من جهة و التدخل في صلاحيات السلطة التنفيذية من جهة أخرى .

وفيما يخص موضوع بحثنا في هذا الفرع ، عادة ما تملي تقاليد الصياغة القانونية على أسلوب التعبير القانوني طابعاً مميزاً ، وفق القواعد التي لابد من مراعاتها عند صياغة النصوص التشريعية أو تحديدها ، وفي هذا الإطار لابد من الاعتماد على ما يلي:

*الاقتصار في تضمين مشروع القرار على المبادئ التي تؤدي وظيفة قانونية.

*تعديل التشريعات النافذة بوضوح وبطريقة محددة.

*تفادي الجمل والعبارات والمواد الطويلة المؤلفة من جمل عديدة.

*تجزئة المواضيع الأطول إلى فقرات أقصر متضمنة فيها الأحكام القانونية بشكل منطقي متسلسل.

*استخدام المصطلحات القانونية المناسبة للتعبير عن المفاهيم القانونية²².

*إتباع أسلوب موحد في ترتيب الكلمات ومراعاة قواعد اللغة العربية²³.

*مراعاة الانسجام والمجانسة في استعمال المصطلحات مع استعمال نفس المصطلحات للتعبير عن نفس الحالة ومصطلح آخر للتعبير عن حالة مغايرة عند وجود ضرورة لذلك، وفي هذا الإطار إذا لم يتم استعمال المصطلحات بدقة و جانس، تكون النتيجة الارتباك من حيث التأويل والتنفيذ²⁴.

*الابتعاد عن استخدام الكلمات الزائدة أو المتكررة، وهنا يجب اختيار كل كلمة واردة في مشروع القانون بانتباه و تأن، إذ إن القول بعكس ذلك سيؤدي بالتأكيد إلى تعدد المعاني بسبب عدم التوفيق في اختيار الكلمات، فالقصد من كل كلمة أن يكون لها معنى محدد²⁵.

*الابتعاد عن استخدام العبارات المبهمة والمصطلحات الغامضة أو غير الواضحة²⁶.

* استخدام نظام موحد ومنسق لترقيم المواد والفقرات والجداول.

وتتطلب جميع مشاريع القوانين صياغة عدة نسخ من المسودة على أن تتم مراجعتها حتى يمكن التعرض لكل المسائل التي تحتاج إلى المزيد من العناية والاهتمام في النسخ التالية منها. إذ لا يمكن القول بصحة أن يتم إعداد نسخة واحدة فقط ، كونها لن تغطي كل الجوانب المراد تضمينها في مشروع القانون إن الصياغة القانونية المحترفة. تتطلب أن يخضع كل حكم من أحكام النص التشريعي إلى تدقيق محدد للتثبت من سلامتها والتأكد من أن النص يحقق الغاية المقصودة منه بالكامل وبأفصح أسلوب.

الفرع الثاني: الصياغة التشريعية وتقنياتها

إن ترجمة الخطط الحكومية إلى برنامج عمل تشريعي من مجالس المحافظات يتطلب مهارات الخبرة الإدارية والقانونية. بقصد وضعها على شكل قواعد قانونية عملية وفعالة و واضحة تسمح بجعل الخطط الاقتصادية والاجتماعية و الخدمية المرسومة من قبل الحكومة المحلية قابلة للتطبيق بنجاح. ومن ثم فإن عملية صياغة القوانين هي وظيفة جوهرية لأي مبادرة تشريعية ، لأن جودة النصوص التشريعية ودقتها ووضوح مفرداتها ، تسمح بفهم مضمون النصوص واحترامها وتعمل على تطبيقها تطبيقاً سليماً دون تأويلات أو منازعات واسعة النطاق. لذلك يتوجب على صانعي التشريع مراعاة معايير الصياغة الصحيحة.²⁷

و من أجل فهم مبررات الصياغة التشريعية السليمة سيتم البحث في طرق تفسير النص التشريعي في حالة وجود نزاع حول معنى مفردة أو حكم ورد في القانون ، مع العلم بأن وسائل التفسير يقصد بها مجموع الوسائل التي يستعان بها من أجل الوقوف على المعنى الحقيقي الذي قصده المشرع عند سنه للأحكام التشريعية .

إذ لا يكاد يخلو نص تشريعي من الخلاف حول تفسير مفرداته ، ومقاصد المشرع بعد إقراره للتشريع ، والاختلاف مرة ينبع من خلال سوء استخدام المصطلحات القانونية ، أو ضعف الصياغة ، ومرة أخرى بسبب اختلاف مصالح الأشخاص الذين ينطبق عليهم التشريع ، أو للسببين معا ، و عادة ما يستهدف التفسير ثلاثة أشياء :

أولاً : الوقوف على المعنى الحقيقي للألفاظ الواردة في التشريع.

ثانياً : بيان القواعد القانونية المشتركة بين التشريع موضوع التفسير والقوانين الأخرى ذات الصلة.

ثالثاً : بيان المراكز القانونية للمستهدفين من المشروع و واجباتهم و حقوقهم.

و بالتالي نرى أن التفسير ما هو إلا اختبار على فحص دقة الأحكام ومدى ملاءمته للمقاصد الرئيسية من التشريع ، إذن أول ما يستند إليه القاضي في التفسير ، النص التشريعي ، وهناك فرضيتان سيكتشفها القاضي ، وكما يلي :

أولاً : حالة النص السليم .

ويقصد بالنص السليم ، ذلك النص الذي يشير إلى معناه بذات صيغته من غير توقف على أمر خارجي ، وفي هذا الشأن فإن القاضي يبحث عن المعنى الضيق للنص ولا يتوسع فيه ، ويعمل على تطبيقه على النزاع المعروض أمامه ، فلا يجوز له التعديل أو الاجتهاد بعيداً عن المعنى العادي للألفاظ وإن فعل خلاف ذلك فسيضطدم بالقاعدة الأصولية ، التي تقضي بأنه " لا مسوغ للاجتهاد في موضع النص " أو " لا اجتهاد في موضع النص " ²⁸ . ويجب عندها البحث عن المعنى المستفاد من عبارة النص مع عدم التقيد بألفاظ النص لفظاً وإنما ينبغي البحث عن معنى النص بمجموع عباراته ، إذ العبرة بالمقاصد والمعاني لا بالألفاظ والمباني ²⁹ .

ثانياً : حالة النص المعيب .

إن عدم الدقة في إعداد النصوص التشريعية يكون على أربعة وجوه ، منها أن يكون النص التشريعي مشوباً بالخطأ المادي ، أو نقصاً في ألفاظه ، أو غموضاً في معناه ، أو أن يكون حكمه متعارضاً مع نصوص تشريعية أسمى منه وفي هذه الحالة على المفسر أن يزيل العيب ، وله أن يرجع إلى الأعمال التحضيرية ، كأن تكون سلسلة محاضر الاجتماعات والنقاشات التي دارت من السلطة التي سنت القانون .

المطلب الثاني: المطلب التشريعي وكيفية صياغة التشريعات المحلية.

سيتم التطرق في هذا المطلب إلى كل ما له علاقة بالتشريع من حيث الصياغة والمعايير التي تتبع عند الإعداد لها وذلك في فرعين اثنين:

الفرع الأول: معايير الصياغة التشريعية:

يتوجب أن تتم الصياغة التشريعية وفقاً للمعايير الآتي ذكرها ، حتى يتم التوصل إلى نصوص تشريعية ، تتسم بصياغة سليمة وتؤدي الهدف المرجو منها :

- واضحة و مصاغة بشكل دقيق .
- موجزة لا تحتوي على نصوص زائدة أو غير ضرورية.
- مترابطة الفقرات ومتجانسة من حيث المضمون ، و الشكل .
- ثابتة ومتسقة مع الأحكام الأخرى الواردة بالقانون نفسه أو أحكام القوانين الاتحادية النافذة الأخرى. ³⁰
- و يتوجب أن تكون الصياغة:
- شاملة لكافة النواحي الأساسية للقضية محل التشريع.
- قابلة للفهم من طرف متلقيها.

وما يجدر ذكره في هذا المقام ، إن صياغة القوانين تتطلب بالضرورة مراعاة الترابط ما بين القوانين والمنهجيات المتشابهة والالتزام بالتقاليد المألوفة سواء فيما يتعلق بنمط التعبير والصياغة أو الأسلوب المستعمل.

• توحيد مصطلحات الصياغة:

سيلاقي كل من المشرع ومتلقي التشريع صعوبة ، إذا ما تمت صياغة القوانين بطرق مختلفة. بحيث يتبين عدم الانسجام في الأسلوب التشريعي المتبع فيما بين أحكام القوانين و بين نمط التعبير عنها وأشكالها وأساليبها ومصطلحاتها³¹. ورغم أن كل القوانين يجب أن تكتب بالطريقة التي تكون أكثر فاعلية لإيصال محتواها إلى عامة الناس، إلا أن توحيد المصطلحات شيء مطلوب بل ومرغوب فيه كلما أمكن ذلك.

الفرع الثاني: المبادئ الأساسية لتصميم النصوص التشريعية:

يتطلب النص التشريعي ترتيب أحكامه في تسلسل منطقي لأن تصميم أحكام النص في شكل منظم ومتجانس يُسهّل فهمه وتطبيقه من طرف متلقيه. لذا يقع على عاتق المشرع جميع الأحكام المتصلة بمشروع القانون مع بعضها البعض وإحداث فصول أو أجزاء منفصلة لهذه المجموعات المتباينة من الأحكام مع اعتماد المبادئ الآتية:

* بيان أهداف القانون في مستهلّه، وذلك بتخصيص المادة الأولى لذلك للإشارة إلى المقصد الأساسي للنص³².

* درج الأحكام الرئيسية قبل تلك الأحكام الفرعية التابعة لها أو المكملّة لها.
* درج الأحكام ذات التطبيق العام قبل تلك التي تتناول حالات خاصة أو معينة فقط.

* ذكر الأحكام التي تنص على حقوق و واجبات وسلطات وامتيازات قبل تلك التي تنص على كيفية ممارستها أو تطبيقها³³.
* ذكر الأحكام التي تنشئ الهيئات قبل تلك التي تحكم أعمالها وأداءها لوظائفها.

* درج الأحكام الدائمة قبل تلك التي ستطبق لفترة محدودة من الزمن كما هو الحال في المراحل الانتقالية، قبل استعملها بالفعل في النص.

* ذكر المفاهيم والمصطلحات الأساسية المستعملة في القانون ويستحسن أن تذكر في مقدمة مشروع القانون³⁴.

* ذكر الحالات التي ينطبق عليها نص التشريع وتلك التي لا ينطبق عليها، قبل ذكر الأحكام المتضمنة القواعد الموضوعية³⁵.

المبحث الثاني: التقنية التشريعية.

يقصد بها الوسائل العلمية التي تستخدم في صياغة النصوص التشريعية على أفضل وجه، مع مراعاة الآليات والضوابط التي اعتادت اللجان القانونية المتخصصة بالتشريع على تداولها عند إعداد مشاريع القوانين وذلك بشكل مميز و في ظل المبادئ والقواعد المفصلة أعلاه.

و سيتم البحث في هذا المبحث في مطلبين اثنين: الأول في العناصر الأساسية التي لا بد أن يتضمنها النص التشريعي قبل سنه، بينما سنبحث في الثاني في كيفية تطوير النموذج التشريعي.

المطلب الأول: العناصر الأساسية لمحتوى التشريع.

يجب أن يحتوي النص التشريعي على البيانات الأساسية الآتية التي تشكل مجملها هيكل ذلك النص ، إذ سيتم بحث ذلك في الفرعين الآتين وهما :

الفرع الأول: عنوان مشروع القانون والديباجة:

إن عنوان مشروع القانون يمثل المظهر الشكلي و الموضوعي لأي نص تشريعي ، وبالتالي لا بد أن يكون العنوان قصيرا و مختصرا قدر الإمكان بحيث يسمح للمتلقي فهم القضية التي يهدف المشرع التصدي لها عن طريق أحكام قانونية محددة.³⁶ وسواء أكان مشروع القانون على سبيل القرار أو الأمر ، لا بد أن يكون مصاغا بدقة ويؤدي المقصد العام لمضمونه ، على أن تستعمل، حسب الحالة، صيغة " يتضمن أو يحدد أو يتعلق " ، وإذا كان معدلا أو متمما فستعمل عبارة " مشروع قرار أو أمر متمم أو معدل " ، أو هما معا ويضاف له رقم وتاريخ وكذا العنوان الكامل للنص محل التعديل أو التتميم.

كما تقتضي الضرورة بعد ذكر عنوان مشروع القانون التطرق إلى الديباجة، وتعرف على أنها المقدمة الافتتاحية لمضمون التشريع، يتخللها في معظم الأحيان المقاصد التي يهدف المشرع من ورائها إلى سنّها، ولا بد أن تحتوي على العناصر الأربعة الآتية:

أ: السلطة التي سنت النص ، فعلى سبيل المثال، ذكر عبارة " مجلس المحافظة " مع ذكر المادة القانونية التي منحت المجلس صلاحية التشريع.³⁷

ب: وضع المقتضيات أو التأشيرات التي تعدّ القاعدة القانونية المرجعية لاعتماد النص.³⁸

ج: الاستشارات: ويمكن ذكرها في حالة ما إذا كانت هذه الاستشارة قد أجريت بالفعل ، كالإشارة إلى رأي مجلس شوري الدولة أو المحكمة الاتحادية العليا.³⁹

الفرع الثاني: أحكام النص التشريعي و نفاذه.

قبل الولوج في مضمون أي نص تشريعي لا بد من أن تأخذ السلطة التشريعية بعين الاعتبار طرح قضايا جوهرية تمثل مجملها النص التشريعي ومضمونه⁴⁰ ، وهي:

* ما هو الغرض من النص التشريعي و نطاقه ؟

* علام يتضمن هذا التشريع ؟ وماذا يجب أن ينص ؟ ولماذا تضمن هذا المضمون بالذات ؟.

* من يستهدف المشروع ، ومن ينتفع منه بعد التشريع ؟ ومن يضره ؟ وهل هنالك أية استثناءات من التطبيق ؟ .

* ما هي الحقوق والواجبات التي يتضمنها المشروع ، أو المسؤوليات التي يحددها مشروع النص ؟

* هل الإجراءات المتبعة في النص التشريعي عادلة ومعقولة ؟

ولا بد من مراعاة عدم التعارض بين مضمون النص التشريعي و أية أحكام قانونية أخرى سواء أحكام دستورية أم قانونية عادية ، وبالتالي لا بد من الإجابة عن هذه التساؤلات قبل الشروع بسن مشروع القانون وهي :

- هل أحكام النص التشريعي متوافقة مع أحكام الدستور العراقي النافذ ؟
- هل يتوافق مع أحكام القوانين الاتحادية النافذة ، وبالخصوص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المرقم 21 لسنة 2008⁴¹ ؟ .

تمثل أحكام النص مجمل المواد التي تتضمن تدابير قانونية مرتبطة بعضها ببعض ويُعبّر عنها بمضمون النص أو موضوع النص. وهو القسم الذي يحتوي على مجمل القواعد التي تم سنّها على شكل مواد وفقرات سواء كانت نصاً جديداً أم نصاً تعديلياً. وتُصاغ هذه القواعد وفق التقنيات والصيغ القانونية.

ولما كان النص يتضمن عنصرين اثنين أحدهما شكلي والآخر موضوعي، فإن كليهما يتطلب مراعاة تقنيات التشريع المتبعة. مع إعداد خطة محكمة يتم وضعها على أساس طبيعة المادة، و موضوع النص. على أن تُرتّب المعلومات والأفكار في صيغة موحدة ومتتالية في التدرج.

وتُصاغ مواد النص في فقرات على أن يُراعى التوازن فيما بينها، وكذا منهجية التقديم التدريجي في الموضوع باعتماد قواعد الصياغة القانونية ومبادئ التصميم التشريعي السالف الذكر.

ويمكن عند صياغة النص ، الاستئناس ببعض الخطط المتشابهة والمستعملة في نصوص سابقة.

وتُفتتح أحكام النص التشريعي عادةً بمادة تهدف إلى ذكر مضمون أحكامه ومجال تطبيقه..

وكثيراً ما تبتدئ المادة الأولى لأي نص تشريعي بتلخيص مقاصده الأساسية على أن توضح بصياغة منسقة.

أولاً: المقتضيات والأسانيد

إن المقتضيات أو ما اصطلح على تسميتها أحياناً بالتأشيرات، تُشكل القاعدة والأساس القانوني لأي نص تشريعي. وهي أشكال ضرورية لا بد من مراعاتها عند إعداد النص التشريعي. وتتمثل أساساً في ما يلي:

أ - السلطة التي سنت النص وقد تم تناولها فيما سبق في هذا البحث.

ب - أحكام الدستور المخولة للسلطة حق التشريع وأحيانا الأحكام ذات الصلة بمضمون النص التشريعي.

ج - النصوص السابقة التي لها صلة بالنص التشريعي قيد الإعداد.

ولا بد عند وضع النصوص المعتمدة ضمن الديباجة أن تُذكر عنواناتها كاملة وتُرتب اعتمادا على قاعدة التسلسل التدرجي. وكذا تاريخها بدءاً بأحكام الدستور ثم القوانين الاتحادية إن وجدت ثم القرارات والأوامر.

ثانياً : مدلول المادة القانونية

تدل المادة على فكرة أو تدبير معين أو حكم معين أو قاعدة قانونية في مفهوم القانون. لذلك يستحسن أن تخصص مادة لكل فكرة. وقد تكون الفكرة رئيسة متبوعة بأفكار ثانوية لتوضيح هذه الفكرة الرئيسية وهي تشكل في مجموعها وحدة إنشائية. وعند تحرير نص طويل يستحسن كما أشرنا إلى ذلك في المطلب الخاص بالتصميم التشريعي إلى تقسيم أحكامه على شكل أبواب أو فصول أو أقسام بما يضمن هيكلياً منسجمة لأحكام النص.

و يتوجب أن تحرر مجمل الأحكام بطريقة واضحة، حتى يتسنى تطبيقها بصفة سليمة، مع استحسن استعمال الجمل التي تؤدي غرض قانوني، إضافة إلى استعمال المصطلحات والألفاظ التقنية المتداولة في النصوص القانونية واعتماد الإحالة إلى التنظيم لمعالجة مسائل معينة عند الضرورة.

ومن الجدير بالذكر أيضاً أنه يستحسن أن يكون النص التشريعي مصحوباً بعرض لأسباب الموجبة للتشريع، بحيث يتضمن شرحاً مفصلاً لكل مضامينه وأهدافه ومقاصده. وإذا كان مشروع النص ينطوي على تعديل أو تميم فيتضمن عرض الأسباب، مرفقة بذكر أهم التعديلات المدرجة ودوافع و بواعث ذلك. ويُعتبر عرض الأسباب شرطاً لازماً لقبول أي مشروع أو اقتراح قانون أمام مجلس المحافظة ويفضل أن يصاحب مشروع النص في جميع مراحله.

ثالثاً: نفاذ التشريع.

يمر التشريع مرحلتين حتى يصبح نافذاً، وهما مرحلة الإصدار و مرحلة النشر، وفيما يخص مرحلة الإصدار { promulgation }، فهو يعد عملاً قانونياً يقوم به رئيس السلطة التنفيذية المعهود إليها التنفيذ بنفس الوقت، وذلك لتحقيق أمرين اثنين وهما: الأول تسجيل وجود التشريع من الناحية القانونية والثاني تكليف دوائر الدولة التنفيذية منها بالذات بتنفيذ أحكام التشريع كل حسب اختصاصه ومن الجدير بالذكر أن التشريع الفرعي هو من اختصاص السلطة التنفيذية وليس التشريعية، إذ تقوم بها السلطة التنفيذية ممثلة بأعلى موظف على الملاك الإداري للسلطة التنفيذية وهو أن يكون رئيس جمهورية، على المستوى الاتحادي، وإما أن يكون الرئيس التنفيذي الأعلى على مستوى المحافظة وهو المحافظ،⁴² إذ إن الأصل في

إصدار التشريعات سواء كانت دستورية أم عادية أم فرعية هو من اختصاص السلطة التنفيذية . ذلك إن عملية الإصدار هي بمنزلة إقرار بوجود تشريع صحيح شكلاً وموضوعاً . وتتضمن تكليفاً لموظفي الحكومة بتنفيذه ، و هو بمثابة شهادة ميلاد للتشريع . فضلاً عن كونه تأكيداً لمبدأ الفصل بين السلطات.⁴³

أما النشر { publication } فعلى الرغم من أن الإصدار يعد التسجيل الرسمي لوجود التشريع من الناحية القانونية ، إلا إن ذلك لا يكفي للعمل به و تطبيقه على الآخرين ، و من هنا تأتي أهمية النشر ليمثل الأداة والوسيلة للعلم الافتراضي للعموم . إذ عبر عنه الدكتور كريم رجب ، بأنه " إجراء يقتضيه المنطق و العدالة معاً " ، إذ لا يمكن محاسبة الأفراد و إيقاع الجزاء عليهم ، إذا ما خرجوا على حكم القانون و دون أن تهئ لهم الوسيلة الكافية للعلم به "⁴⁴.

وفي هذا الصدد لا يغني النشر إلا في الجريدة الرسمية . بحيث لا تكون هنالك قيمة قانونية فيما لو تم النشر في الصحف أو الجرائد أو الإعلانات التي توضع في الأماكن العامة ، وهنالك خلاف فقهي ، حول تأريخ العمل بالتشريع ، أهو من تأريخ نشره بالجريدة الرسمية أم أن هنالك فترة تمنح لإثبات العلم بأحكام التشريع الجديد ؟ فمن حيث الأصل يعتبر التشريع نافذاً من تأريخ نشره في الجريدة الرسمية ، إلا أن المنطق قد يتطلب بأن يفسح المجال للعموم للعلم به ونقصد بالعلم هنا الافتراضي وليس الواقعي . وفي بعض الأحيان إذا كانت التشريعات تنظم مسائل ضرورية و مستعجلة يشار في ختام أحكام النص التشريعي إلى تحديد مدة للعمل به .

أن المحذور الذي قد يظهر للعيان بعد تأريخ النشر أو خلاله ، هو قيام واقعة قانونية ما . تم تنظيمها في ذات اليوم الذي تنشر فيه الجريدة اليومية فهل يعتبر نافذاً على الواقعة أم إن هنالك مدة زمنية تضاف للعلم بها ، يذهب الدكتور محمد لطفي في هذا الموضوع إلى أن الأحكام الجديدة لا تعد نافذة إلا بعد مرور 24 ساعة من تأريخ نشره و توزيع الجريدة الرسمية استناداً إلى المبدأ القائل " بعدم رجعية القانون بأثر رجعي "⁴⁵ وبالتالي لابد أن يتضمن التشريع مدة زمنية محددة للنفاذ و عملاً بالقاعدة القانونية . بعدم جواز الاعتذار بجهل القانون .

إن تطبيق أي نص تشريعي مرهون بنشره في الجريدة الرسمية . إذ إن هذا الإجراء يهدف أساساً إلى إعلام الجمهور به وإعطائه الصبغة الإلزامية . وفي العديد من البلدان تتحمل السلطة التنفيذية مسؤولية نشر الوثائق التشريعية في الجريدة الرسمية بعد صدورها مباشرة⁴⁶ .

من جانب آخر لابد أن يؤخذ بعين الاعتبار كيفية تنفيذ أحكام النص التشريعي . وبكلمة أخرى مراعاة النقاط الآتية:

- من هي السلطة المكلفة بتنفيذ التشريع ؟ ، أية دائرة حكومية بالتحديد معنية بتنفيذ أحكام النص التشريعي ؟

- ما هي حقوق ومسؤوليات الموظفين و الإداريين في الدوائر الحكومية القائمة في المحافظة ؟
- هل يملك رئيس الدائرة أو الموظف التنفيذي الأعلى في المحافظة أو القضاء أو الناحية السلطة الكافية لتنفيذ التشريع ؟
- ما هو التأثير الاقتصادي أو الاجتماعي لهذا التشريع ؟ هل تملك الحكومة المحلية الموارد المالية و الوسائل الإدارية الكافية للسيطرة على تنفيذ التشريع ؟
- ما هي خطوات التنفيذ ؟ وما هي الجزاءات التي يجب أن يتضمنها النص التشريعي، بغية الترويج للاذعان بأحكامه ؟ .
- إضافة إلى ما سبق لا بد أن تراعى الجوانب المالية التي قد تنشأ عند تنفيذ النص التشريعي ، على سبيل المثال :
- هل تم تحديد موارد مالية لأنفاقها عند تنفيذ أحكام النص التشريعي ؟
- من أين ستأتي الموارد المالية للنشاطات التي قد تصاحب تنفيذ النص التشريعي؟
- كيف سيتم الحصول على الموارد المالية لتغطية مصاريف تنفيذ النص التشريعي⁴⁷ ؟

المطلب الثاني: تطور النموذج التشريعي.

مرت مرحلة التشريع بتطورات مذهلة وكبيرة ، فبعد أن كانت مجرد نصوص تفتقر إلى الدقة و الإحكام ، توالى التغييرات عليها ، لتصل إلى مرحلة لتدرس كمنهج في أرقى المؤسسات الأكاديمية العلمية . على اعتبار أن التشريع من صنع البشر و بالتالي يحتمل النقص و العيب ، و من ثم التأثير المباشر في مصالح الأشخاص ذوي الصلة بمشروع القرار أو القانون ، من هنا سيتم البحث في أهمية إعداد البحوث والدراسات المنهجية التي تساعد السلطة التشريعية في مهامها عند التعرض بالصياغة لأي موضوع تشريعي ، و لهذا الغرض سيتم البحث أولاً في أهمية البحوث و الدراسات من جهة ، مع بيان نماذج لمسودات النص التشريعي المحكم وفقاً لصلاحيات مجالس المحافظات التشريعية من جهة أخرى.

الفرع الأول: أهمية البحوث و الدراسات الخاصة بإعداد التشريعات.

إن أهمية البحوث والدراسات في تحضير وإعداد النصوص التشريعية ، كما أسلفنا هو عمل إبداعي يتولاه أشخاص يتمتعون بخبرة و تجربة يكتسبونها خصوصاً عن طريق الممارسة الفعلية في حقل التشريع. لكون هذا العمل المتخصص نادراً ما يتم تدريسه في الجامعات أو في المعاهد المتخصصة، ولما كانت الضرورة تقتضي أن يكون تشريع المجلس متناسقاً ومنسجماً وسليماً من العيوب

لِيَحَقِّقَ النَّتَائِجَ الْمَرْجُوءَةَ مِنْ تَبْنِيهِ فِي الْمَجْتَمَعِ . أَوْ لَدَى مُسْتَعْمَلِيهِ . فَإِنَّهُ بَاتَ مِنَ الْضَرُورِيِّ إِجْرَاءَ بَحْثٍ وَدَرَسَاتٍ فِي مَجَالِ إِعْدَادِ الْقَوَانِينِ وَتَحْضِيرِهَا وَتَنْسِيقِهَا لَضَبْطِ خَصَائِصٍ مُوَحَّدَةٍ وَمَعَايِيرَ ثَابِتَةٍ فِي هَذَا الْمِيدَانِ⁴⁸ .

يُشِيرُ الْبَاحِثُ Ilir Dugolli ، بِأَنَّ السِّيَاسَاتِ الْخَاطِئَةَ لِلْحُكُومَةِ تُولَدُ قَوَانِينُ خَاطِئَةٌ وَالْعَكْسُ صَحِيحٌ . إِلَّا إِنْ الْقَوَانِينُ الْخَاطِئَةُ مِنْ غَيْرِ سِيَاسَاتٍ وَاضِحَةٍ الْمَعَالِمِ هِيَ الْأَسْوَى ، وَبِالتَّالِيِ فَأَيْنَ إِعْدَادُ دَرَسَاتٍ وَمَنَاجِجٍ لِلْقَوَانِينِ الْمُرَادُ تَشْرِيعُهَا يَعدُّ أَمْرًا ضَرُورِيًّا وَمُلْحًا فِي أَيِّ مَجْتَمَعٍ كَانَ⁴⁹ .

وَكَمَا أَسْلَفْنَا فَإِنَّ كَلَامَ الْمُسْتَرَعِّ وَمَنْفَذِ النَّصِّ التَّشْرِيعِيِّ سَيَكْتَشِفَانِ صَعُوبَةً إِذَا مَا تَمَّتْ صِيَاجَةُ الْقَوَانِينِ الْمُخْتَلِفَةِ بِطَرَائِقٍ مُخْتَلِفَةٍ . بِحَيْثُ يَتَبَيَّنُ فِيمَا بَعْدَ . عَدَمُ الْإِنْسِجَامِ فِي أَسَالِيْبِهَا وَمُصْطَلَحَاتِهَا . لِذَلِكَ فَإِنَّ إِعْدَادَ مِثْلِ هَذِهِ الْأَبْحَاثِ وَالدَّرَسَاتِ سَيُمْكِنُ دُونَ أَدْنَى شَكٍّ مِنْ وَضْعِ رَصِيدٍ مَعْلُومَاتِيٍّ عِلْمِيٍّ دَقِيقٍ يَكُونُ فِي مَتَنَاوِلِ صَانِعِي الْقَوَانِينِ . وَهُوَ مَا قَدْ يُسَمَّحُ لَهُمْ بِاتِّبَاعِ مَنَهْجِيَّاتٍ أَكْثَرَ تَوْحِيدًا فِي صِيَاجَةِ الْقَوَانِينِ . لِأَنَّهُمْ سَيَلْتَزِمُونَ بِالْمَنَاجِجِ الْمُشْتَرَكَةِ الْمُتَعَلِّقَةِ أَسَاسًا بِنَمَطِ التَّعْبِيرِ وَالصِّيَاغَةِ وَالْإِنْشَاءِ وَالْأَسْلُوبِ لِتُصَبَّحَ وَسِيلَةً مَأْلُوفَةً لَدَيْهِمْ تُمْكِنُهُمْ مِنْ الْجَازِ مِثْلَ هَذَا الْعَمَلِ وَيُمْكِنُ أَنْ تُؤَدِيَ هَذِهِ الدَّرَسَاتُ وَالْأَبْحَاثُ إِلَى النَّتَائِجِ الْآتِيَةِ :

- * وَضْعُ مَعَايِيرَ ثَابِتَةٍ لِلارْتِقَاءِ بِمَسْتَوَى التَّوْحِيدِ فِي التَّشْرِيعَاتِ .
- * إِفَادَةُ عَدَدٍ أَكْبَرَ مِنَ الْأَشْخَاصِ الرَّاغِبِينَ فِي الْقِيَامِ بِهَذَا الْعَمَلِ بِمُخْتَلَفِ التَّقْنِيَّاتِ الَّتِي سَتُسَهِّلُ لَهُمْ أَدَاءَ الْعَمَلِيَّةِ بِبُيُسْرٍ .
- * تَخَاشِيِ اسْتِعْمَالِ الْمَمارِسَاتِ التَّقْلِيدِيَّةِ الَّتِي بَدَأَ اسْتِعْمَالُهَا غَيْرُ مُجْدٍ وَكَثِيرًا مَا تَجْعَلُ النَّصَّ التَّشْرِيعِيَّ مَشْنُوبًا بِالْعُيُوبِ .
- * إِرْسَاءُ قَوَاعِدَ لَتَعْلَمَ الْمُبَادِئَ الْأَسَاسِيَّةَ حَوْلَ كَيْفِيَّةِ صِيَاجَةِ التَّشْرِيعَاتِ . مَعَ تَمْكِينِ مُوظَّفِي الْوِزَارَاتِ مِنْ تَنْمِيَةِ مَوَاهِبِهِمْ وَدَفْعِهِمْ لِلْإِقْدَامِ عَلَى هَذَا الْعَمَلِ وَتَشْجِيعِ ذَوِي الْكِفَاءَاتِ لِلارْتِقَاءِ بِمَهَارَاتِهِمْ .

الفرع الثاني: نموذج لتشريع محلي

فِي ضَوْءِ مَا ذَكَرَ مِنْ مَبَادِئٍ تَشْرِيعِيَّةٍ . سَنَذَكُرُ جَانِبًا عَمَلِيًّا فِي كَيْفِيَّةِ إِصْدَارِ مَجْلِسِ الْحَافِظَةِ لِقَرَارٍ مُتَوَافِقٍ مِنْ حَيْثُ الْمَبَادِئُ الدَّسْتُورِيَّةُ فَضْلًا عَنِ الْمَبَادِئِ الْعَامَّةِ فِي التَّشْرِيعِ السَّلِيمِ .

نموذج قرار

رقم القرار:

تاريخ القرار:

الموضوع: قرار الحد من المخالفات البلدية

باسم أهالي محافظة النجف الأشرف

رقم القرار () لسنة

بناءً على ما اقره مجلس محافظة النجف الأشرف في جلسته المرقمة ()
والمؤرخة في / / واستناداً لأحكام المادة (115) و (122) من دستور جمهورية العراق
، والمادة (7/ ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008
المعدل ، اصدر مجلس محافظة النجف الأشرف القرار الآتي:

- المادة (1) المخالفة هي تصرف من شأنه أن يضر أو يتلف ما هو آت:
- أ. الأرصفة أو الشوارع أو الطرقات أو الجسور أو الأنفاق أو الحدائق العامة. وجميع الخدمات الموجودة فيها أو الملحقة بها كالإشارات المرورية وعلامات الاستدلال.
 - ب. شبكات مياه الصرف الصحي أو شبكات مياه الشرب.
 - ج. إلقاء النفايات الآتية في غير الأماكن المخصصة لها:
- أولاً: نفايات المطاعم والفنادق والمستشفيات الاهلية.
 - ثانياً: نفايات المحلات التجارية بكل انواعها
 - ثالثاً: نفايات المعامل والمصانع
 - رابعاً: نفايات المجازر ومحلات الدواجن.
 - خامساً: مياه الصرف الصحي .
 - سادساً: مخلفات البناء أو الترميم.
 - سابعاً: النفايات المذكورة في البند (ج) التي تلقى في الأنهر والجداول وممرات المياه.
 - د. تشويه جدران الأبنية الحكومية بالكتابة أو الرسم او استخدامها للأغراض الاعلانية
 - هـ. ترك المركبات أو الآلات غير الصالحة للاستعمال في الشوارع أو الساحات العامة.
 - و. القاء النفايات من المركبات (مناديل ، علب ، سجائر ، ... الخ) سواء كانت من السائق أو من أحد الركاب.
 - ز. ترك السيارات أو الآليات المعطلة أو التالفة في الشوارع أو الساحات العامة لمدة تزيد عن سبعة أيام
 - ح. تتولى مفارز ودوريات الشرطة المحلية و بالتنسيق مع مديرية مرور النجف الأشرف بسحب السيارات والآليات المعطلة التالفة المتروكة ووضعها في ساحة مخصصة لهذا الغرض وعلى نفقة المخالف ، مع تطبيق الغرامة المقررة.
- المادة (2) يلزم الشخص الطبيعي أو المعنوي بدفع غرامة، مقدارها (500,000) دينار كحد أعلى و (50,000) دينار كحد أدنى. عن كل حالة مخالفة وردت في المادة (1) من هذا القرار.

- المادة (3)** استثناءً على ما ورد في المادة (2) من هذا القرار لرؤساء الوحدات الادارية تحديد مقدار الغرامات واستيفائها في حدود ما ورد في هذا القرار من أحكام.
- المادة (4)** تقدر الغرامات ذات الحد الأدنى والحد الأعلى بما ينسجم مع حجم المخالفة أو مدى الضرر الناتج عنها بالإضافة إلى حالة تكرارها.
- المادة (5)** في سبيل تنفيذ أحكام هذا القرار، تتولى الاقسام البلدية وبالتنسيق مع مفارز ودوريات الشرطة المحلية بالآتي:
- أ. ضبط المخالفات الواردة في المادة (1) من هذا القرار وفقاً للإجراءات الآتية :
- أولاً: تحديد نوع المخالفة وأسبابها ومدى الأضرار التي لحقت بالملكيات العامة، في محضر خاص يعد لذلك.
- ثانياً: إلزام المخالف بدفع الغرامة المقررة وفقاً لهذا القرار، وإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل وقوع المخالفة وعلى نفقته الخاصة.
- ثالثاً: إلزام المخالف بتحرير تعهد خطي بعدم تكرار المخالفة.
- رابعاً: في حالة رفض دفع الغرامة والإصرار على المخالفة، يحال إلى الجهات القضائية المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية بحقه.
- ب. إذا لم يستدل على صاحب المخالفة ولا عنوانه أو حصل لبس في تحديد المخالف فيتبع ما يلي:
- أولاً: إعداد محضر عن المخالفة يتضمن المكان واليوم والساعة وتوضح الدلائل التي وجدت في الموقع والضرر الناتج عن المخالفة.
- ثانياً: على مفارز ودوريات الشرطة المحلية التحري والمتابعة للبحث عن المخالف ، وفي حال عدم معرفته، تزال المخالفة بالتنسيق مع دائرة البلدية أو القسم البلدي وكل حسب اختصاصه المكاني.
- ثالثاً: في حال معرفة المخالف يحمل نفقات إزالة المخالفة بالإضافة إلى دفع الغرامة المترتبة عليه.
- ج . للمحافظ ولرؤساء الوحدات الإدارية أن يأمر بغلق المحلات التجارية أو المصانع أو المعامل في حال تكرار المخالفة، ولمدة شهر واحد قابلة للتمديد.
- المادة (6)** على دوائر البلدية والأقسام التابعة لها التنسيق مع مفارز ودوريات الشرطة المحلية من خلال ما يأتي:
- (أ) متابعة المراقبين المناط بهم ضبط واثبات المخالفات البلدية كل في دائرة اختصاصه.

(ب) تقوم كل بلدية بوضع إجراءات ذات فاعلية لضبط ومتابعة المخالفات في نطاق اختصاصها المكاني بالتنسيق مع مفارز ودوريات الشرطة المحلية.

المادة (7) تُخصص المبالغ المستوفاة من الغرامات كإيراد في صندوق الواردات المحلية.

المادة (8) تُخصص نسبة مقدارها () من الغرامات المستوفاة إلى مفارز ودوريات الشرطة المحلية. واعتبارها مكافأة تشجيعية لغرض متابعة المخالفات وضبط مرتكبيها.

المادة (9) تتولى الدوائر البلدية والأقسام التابعة لها بالإعلان عن مضمون هذا القرار وأهدافه

المادة (10) ينفذ هذا القرار من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

الأسباب الموجبة

من أجل اظهار المحافظة بما يليق بمكانتها المقدسة لكونها المدينة التي تحتضن في ثراها أمير المتقين ومولى الموحدين الإمام علي بن أبي طالب عليه السلام. ولكونها حاضرة العلم والعلماء.

وفي سبيل الحد من ظاهرة الاعتداء على الأملاك العامة والتي ازدادت بصورة ملفتة للنظر في الآونة الأخيرة . الأمر الذي يرهق ميزانية المحافظة والدولة معاً ويكلفها مبالغ طائلة في إدامتها.

وفي ظل عدم قدرة دوائر البلدية والأقسام التابعة لها في معالجة المخالفات. و تعقيد الإجراءات التي تضمنتها القوانين ذات العلاقة . شرع هذا القرار.

الخاتمة

الإنسان اجتماعي بطبعه ويحتاج في سبيل العيش في هذه الدنيا إلى جملة من القواعد السلوكية التي تنظم معيشته. ولا يتم ذلك إلا من خلال وجود قواعد قانونية . تبين ما له وما عليه . وبما أن القوانين هي من صنع البشر. فهي تختمل الخطأ. ويحتاج في أحيان كثيرة إلى التعديل. وهذا ناتج من إن الإنسان بماهيته غير كامل في الإحاطة بكل الأمور. غير عليم بما يخفيه المستقبل. وهو أهم ما يتصف به القانون الوضعي (Positive Law) المعد من بني البشر ولذي يحتاج عادة إلى التغيير أو التعديل على أقل تقدير بين الحين و الآخر. بينما الشريعة الإلهية (Divine Law) تتضمن أحكاماً كاملة لا يشوبها نقص أو غفلة . كيف لا والله تعالى هو مشرعها. ولما كان البحث في أصول التشريع يحتاج إلى بحث عميق و طويل يحتاج أبواباً وفصولاً. فإننا اقتصرنا بحثنا في التركيز على إشكاليات الصياغة التشريعية. عامة وعلاقتها بصلاحيات مجالس المحافظات التشريعية بوجه خاص. لكونها تحتاج فعلاً إلى وقفة تأمل في بحث أساليب والطرق التي يمكن أن تساعد على نشوء تشريعات محلية متقنة الصياغة غير قابلة للتعارض. وذلك وفقاً لقانون المحافظات

غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، وذلك من خلال بحث مقارن مع أهم الدراسات والأبحاث التي تناولت موضوع الصياغة التشريعية.

لقد تم البحث في عدة محاور رئيسية تتعلق بالصياغة التشريعية ابتداء من المبادرة التشريعية التي يمكن للحكومة المحلية من اتخاذها في حال تقديم مقترحات إلى السلطة التشريعية، وصولاً إلى كيفية إعداد النصوص التشريعية، مع المقارنة بأهم القرارات التي صدرت عن مجلس محافظة النجف الأشرف، على سبيل الاستئناس، ولعرفة مواضع القوة والضعف فيها، والهدف من وراء ذلك ليس التقليل من شأن القرارات ذاتها بقدر تطويرها مستقبلاً وتحسينها من الناحية الفنية، إذ تمت الإشارة في هذا البحث مراراً إلى إن العراق يحتاج فعلاً إلى متخصصين في هذا المجال.

وقد اشرنا إلى جملة من المواضيع كان أهمها المبادئ الأساسية لإعداد نصوص تشريعية والتقنيات الواجب إتباعها من قبل مجالس المحافظات، كي تكون تلك التشريعات قابلة للحياة عند صدورهم ونشرهم، كما تمت الإشارة إلى تقنيات التشريع التي لم يتم مراعاتها لدى أغلب مجالس المحافظات الحالية والسابقة، إذ إن إتباعها سيقفل وإلى حد كبير من التعارض والتداخل التشريعي سواء بينها وبين أحكام الدستور العراقي أو مع القوانين النافذة الأخرى، وكما أشير إلى ذكر عدد من النماذج التشريعية التي قد تساعد مجالس المحافظات عند إتباعها على تشريع قرارات وأوامر تساهم في تطوير المحافظات وتعمل على رفع الحيف والظلم والإهمال الذي شهدته عبر عقود طويلة من الزمن، ومن جملة النتائج التي توصل إليها البحث، ما يلي:

1. رفع الشك واللبس الذي اعترى آراء بعض المتخصصين في القانون من إن الحكومة المحلية لا تستطيع تقديم مقترحات قوانين، مع بيان الاختلاف بين المقترح المقدم من السلطة التنفيذية وبين المقترح المقدم من قبل السلطة التشريعية، إذ للمحافظة أن تتقدم بجملة من المقترحات القانونية إلى مجلس المحافظة بغية النظر فيها وإقرارها أو طلب تعديلها قبل إقرارها.
2. الحاجة إلى تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، وبالأخص فيما يتعلق بالصلاحيات التشريعية، وذلك بمنح المجالس صلاحيات تشريعية أكبر مما هو عليه الحال في القانون انف الذكر والعمل على رفع التعارض بينه وبين القوانين الأخرى التي تعوق الصلاحيات التشريعية، مما يجعل القرارات التي تصدر عن مجالس المحافظات قابلة للتطبيق بعيداً عن الاختلاف حولها.

3. إعداد لجان قانونية متخصصة في إعداد النصوص التشريعية المحلية، للإسهام في رفد مجالس المحافظات بمقترحات قانونية أكثر اتقاناً واقدراً على التطبيق. ويفضل إن تكون تلك اللجان من المتخصصين في القانون الأكاديميين والمحامين.
 4. تأسيس معهد على المستوى الوطني لإعداد متخصصين في مجال إعداد القوانين أو على المستوى المحلي، على غرار معهد الخدمة الخارجية أو المعهد القضائي وذلك لندرة المتخصصين في هذا المجال في العراق ولمواكبة التطور الذي شهده هذا الاختصاص في العالم.
 5. تأسيس معهد متخصص في الدراسات القانونية يعنى بإعداد البحوث القانونية ذات الصلة بتقنية التشريع.
- والحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الخلق أجمعين محمد وآله الطيبين الطاهرين.

الهوامش

1-Katrarina Staronova , Katarina Mathernova , " Recommendations for the improvements of the legislative drafting process in Slovakia", 2002 OSI IPF Fellowship , Budapest , Hungary , 2003 . p.3.

² - عادة ما يعبر عن مصطلح " مشروع القانون " باعتباره جزءاً من صياغة التشريع، يؤخذ بعين الاعتبار عند المداولة و النقاش، في حين أن مصطلح " قانون " يشير إلى تشريع تم فعلاً سنه وإصداره. انظر المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية " تحليل التشريع ، كيفية قراءة مشاريع القوانين بطريقة نقدية "، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، ترجمة إلى العربية مي الأحمر بيروت ، لبنان ، 2004 ، ص. 11 .

³ يعبر عن التشريع في اللغة اللاتينية بمصطلح من مقطعين " Lex " ومعناه القانون و " Latum " ومعناه الوضعي أما اصطلاحاً فتطلق عبارة التشريع " Legislation " ، على مجموعة القوانين المكتوبة التي تصدر من قبل سلطة مختصة دستورياً في بلد ما. كما تطلق أيضاً على عملية وضع القوانين وإصدارها انظر د. محمد حسام محمود لطفي " المدخل لدراسة القانون في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء " ، الكتاب الأول: نظرية القانون ، الطبعة الثالثة مزيده ومتحة ، القاهرة، 1996 - 1997 ، ص 85-86.

⁴ للمزيد حول الإصلاحات التشريعية ينظر :

Boris Basic, " Reform of oration completion laws – a view from the private practice " , available at [http \ \ www.hok-cba.hr](http://www.hok-cba.hr).

⁵ أشارت المادة 7 فقرة 15 من قانون المحافظات المرقم 21 لسنة 2008 إلى هذا الموضوع بالنص " تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة ، ورسم سياساتها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية " انظر قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4070 ، بتاريخ 31 آذار 2008.

⁶ يرى بعض فقهاء القانون أن القانون هو علم عقلي، يتضمن مجموعة من المبادئ المنسقة تنسيقاً منطقياً، ويستنتج منها أو يترتب عليها قواعد قانونية لا يتيسر الوصول إليها إلا من خلال عملية مزدوجة هي التحليل والتركيب، والقياس المنطقي، وهو أحد وسائل هذه العملية، انظر فارس حامد عبد الكريم، "أساس مقولة إن (التشريع متى توقفت حكمته توقفت حكمه)، مقال منشور على شبكة النبا المعلوماتية.

⁷ إن قانون المحافظات المرقم 21 لسنة 2008 المعدل، لم يسم الناتج التشريعي على أنه قانون وإنما ذكر تحت مصطلح "قرارات وأوامر"، على أساس إن القانون يصدر بناءً على سلطة تشريعية اتحادية وليس من قبل مجلس المحافظة، أما القرار فهو عبارة عن مجموعة أحكام قانونية تنظم مسألة تدخل في صميم صلاحيات مجلس المحافظة الواردة في قانون المحافظات، ولا أدل على ذلك إن المادة 7 فقره 12 منها، لم تنطرق إلى مصطلح قوانين وإنما قرارات بالنص على "إصدار جريدة رسمية تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس" وبالتالي فهو عبارة عن تشريع فرعي.

⁸ في عام 2004 اصدر الحاكم المدني لسلطة الاحتلال، الأمر 71 الذي تشكلت بموجبه مجالس المحافظات، انظر الأمر 71، منشور في جريدة الوقائع العراقية - رقم العدد: 3983، بتاريخ: 2004/1/6.

⁹ - اصدر مجلس شوري الدولة العراقي قراراً أعده فيه أن لفظ التشريعات المنصوص عليه في قانون المجلس رقم 65 لسنة 1979، هو مرادف لتعبير القانون وينصرف إلى القوانين والأوامر والأنظمة والتعليمات التي يتولى المجلس إعدادها وصياغتها وتدقيقها وفقاً للمادة 5 من قانون مجلس شوري الدولة، وهو هذا قد ساوى بين تلك التشريعات التي يعبر عنها عادة بالقوانين بتلك التي تصدر بشكل قرارات أو أوامر للمزيد انظر، صباح صادق جعفر الانباري، "مجلس شوري الدولة، مجموعة قرارات"، الطبعة الأولى، 2008، رقم القرار 101\2006 تاريخ القرار 19\12\2006 ص 238.

¹⁰ - انظر الدستور العراقي، رقم المادة الفقرة 2\ألف، من المادة 57، كذلك انظر الفقرة ألف من القسم الأول، الشؤون التشريعية، مجلس الأمة الكويتي، "دليل العمل في إدارة الشؤون البرلمانية"، دولة الكويت، حيث نص: "تتولى إدارة الشؤون البرلمانية استلام الاقتراحات بقوانين المقدمة من السادة الأعضاء، كما تتولى استلام مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة".

¹¹ - إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، لم يتطرق صراحة إلى حق المحافظ في اقتراح النصوص التشريعية، ولم يحصر ذلك الحق بمجلس المحافظة، وهو نقص تشريعي لابد من الالتفات إليه عند تعديل القانون، انظر الفقرة احد عشر المادة 31 من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008.

¹² انظر الفقرة أولاً من المادة 31، من قانون المحافظات النافذ رقم 21 لسنة 2008.

¹³ عرف الدكتور رجب عبد الله التشريع الفرعي أو اللدنة بأنها "توضع من قبل السلطة التنفيذية لتنظيم التفاصيل المتعلقة بتطبيق القوانين وتنظيم المصالح العليا في الدولة، انظر الدكتور رجب عبد الله، "المدخل للعلوم القانونية"، الجزء الأول: نظرية القانون، دار النهضة العربية، 2007، ص 153.

¹⁴ عرفت المادة (2) من قانون المحافظات النافذ رقم 21 لسنة 2008، مجلس المحافظة بأنه: "أعلى سلطة تشريعية..... وفق مبدأ اللامركزية الإدارية".

¹⁵ - أشارت كل من Katarina Staronova، Katarina Mathernova إلى وجوب تعديل التشريعات النافذة بما يتناسب و التحولات التي قد تشهدها الدول، على سبيل المثال دول شرق أوروبا، التي تحولت من الشيوعية إلى الرأسمالية، و أشارا إلى ضرورة إجراء تعديلات عليها قدر الإمكان انظر:

Katrarina Staronova، Katarina Mathernova، "Recommendations for the Improvements of the Legislative drafting process in Slovakia"، op. cit. 11 - 12

¹⁶ - انظر المادة (24) من قانون المحافظات النافذ، المرقم 21 لسنة 2008.

¹⁷ Ann Wilcox Seidman, Robert B. Seidman, Nalin Abeyesekere Bert B. Seidman, Nalin Abeyesekere , " **RoLegislative drafting for democratic social change: a manual for drafters**", Kluwer Law International, pp 107–108I, 2001

¹⁸ Ann Willcox Seidman, Robert B. Seidman, Nalin Abeyesekere Bert B. Seidman, Nalin, " **RoLegislative drafting for democratic social change: a manual for drafters**, op.cit, and p113.

¹⁹ يذكر الباحث " Ilir Dugolli " بأن "زيادة المشاورات قبل إقرار التشريعات يسمح وبدرجة كبيرة إلى نشوء قوانين قابلة لتفهم الجمهور ، وتعمل على تحسين الأداء التشريعي "، انظر

Ilir Dugolli, Shaneel Sharma, " **LAWS WITHOUT POLICY –WASTE, DEAD LETTER AND FUTILITY** ," KOSOVAR INSTITUTE FOR POLICY RESEARCH AND DEVELOPMENT POLICY BRIEF SERIES: PAPER # 4, ,Prishtina November 2006 p, 8.

²⁰ هنالك جدل كبير في أروقة مجالس المحافظات العراقية، حول موضوعية التشريعات التي يمكن إن يتدخل فيها بالتشريع ، مادامت المحاكم والدوائر الحكومية لا تنفذ القرارات التي تصدر عنه على أساس إن لديها قوانين أو تعليمات ما زالت نافذة ، سنت في ظل النظام السابق الذي عرفت بمركزيتها الشديدة وفي أدق الأمور الإدارية والتنظيمية ، وهو ما نجده متعارضا وبشكل واضح مع أحكام قانون المحافظات النافذ والذي اخذ بالنظام اللامركزية كمنهاج لإدارة المحافظات .

²¹ المادة 240 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1996 النافذ .
²² لا يجذب استعمال ضمير الغائب، للتعبير عن الزام ما، كأن تذكر ضمير هي أو هو، مثلا تذكر عبارة " على أصحاب المركبات مراجعة مديرية مرور..... لغرض إجراء الفحص السنوي على مركباتهم " بدلا من " على كل مالك مركبة هي أو هو....." للمزيد انظر

Dr.Markus Boeckenfoerde, " **Max Planck Manual on legislative drafting on the National level in Sudan**, Heidelberg, 2006p 52.

²³ لا بد من الإشارة في هذا المجال بأن يستعمل زمن المضارع في إعداد النص التشريعي، وإتباع قواعد اللغة بصورة صحيحة، انظر:

op.cit, p54.

²⁴ من الملاحظات التي تؤخذ على قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 ، هو عدم الدقة في توحيد المصطلحات مما أدى إلى زيادة الخلاف حول معنى المصطلحات الواردة فيه ، فمثلا استخدم المشرع في الفقرة ثانيا من المادة 33 لفظ " يشترط " في معاونين خبرة لا تقل عن عشر سنوات ، بعدها استخدم في الفقرة ثانيا من المادة 34 عبارة " ينبغي " إن لا تقل خبرة موظفي الهيئة عن عشر سنوات ، مما ولد إرباكا في تفسير لفظ " يشترط " ولفظ " ينبغي " في موضوع مقارب وفي مفهوم اشتراطي واحد .

²⁵ عبر Luc Wintgens بأن الكلمات هي عبارة عن مفردات تستخدم للتعبير عن فكرة ما ، وفيما يخص القانون فهي أما لنهي عن إتيان فعل أو أمر لإتيان فعل ما ، واختيار الكلمات ضروري جدا في إعداد التشريع ، ويجب إن تختار بعناية للتعبير عن مضمون مفهوم بالنسبة للمتلقى ، بعيدة عن التعقيد أو عدم الملازمة بينها وبين الفكرة التي أراد المشرع من إيصالها للمتلقى: انظر المصدر السابق :

Luc Wintgens, " **Legisprudence: a new theoretical approach to legislation** ", op.cit, p28.

²⁷ Dr.Markus Boeckenfoerde, " **Max Planck Manual on legislative drafting on the National level in Sudan**", op.cit .47

²⁸ على سبيل أشار " Luc Wintgens " ، بأن ذكر عبارة المنتجات الزراعية في قانون ، هل يعني ذلك كل المنتجات بما فيها مثل المنتجات الحيوانية أم إنما تشير إلى معنى خاص بالمنتجات ، إذ ذكر بأن " Agriculture products " تشير إلى معنى dairy products ، ولهذا يجب إن تستعمل مصطلحات لا يتوسع في تفسيرها ، انظر :

Luc Wintgens, " **Legisprudence: a new theoretical approach to legislation** ", op.cit, p.29.

²⁹ انظر: الدكتور عبد الودود يحيى، " المدخل لدراسة القانون "، مصدر سابق، ص. 367.

³⁰ أن التعارض بين التشريعات محتمل جداً ، وفي حالة وقوعها ، يمكن حل هذا التعارض بين النصوص التشريعية المتفاوتة في الترتيب التدرجي التشريعي ، حينها يجب تغليب النصوص الأعلى على الأدنى ، كأن يكون بين أحكام دستور وقانون عادي ، أو بين الأخير وقرار عن مجلس المحافظة ، أما إذا كانا متساويين في الدرجة ، وجب تطبيق الأحدث حسب القاعدة التي تنص على "إن التشريع اللاحق يلغي التشريع السابق" ، انظر المصدر السابق : الدكتور عبد الودود يحيى " المدخل لدراسة القانون "، مصدر سابق ، ص. 379 .

³¹ انظر المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، " تحليل التشريع ، كيفية قراءة مشاريع القوانين بطريقة نقدية "، مصدر سابق، ص 11.

³² على سبيل المثال انظر المادة 1 \ الباب الأول من قانون لاستهلاك رقم 12 لسنة 1981 و تعديلاته.

³³ على سبيل المثال انظر التعديل رقم 1 لقانون مؤسسة الشهداء رقم 3 لسنة 2006 في تشرين الأول 2009 ، الفقرة أولاً من المادة خامساً والتي تطرقت إلى تخصيص الحقوق قبل الأحكام الأخرى التي أشارت إلى كيفية استحصائها .

³⁴ على سبيل المثال انظر قانون مكافحة الإرهاب رقم 13 لسنة 2005 ، المادة الأولى، حيث عرفت مصطلح الإرهاب في مستهل القانون.

³⁵ انظر على سبيل المثال ، المادة 4 من قانون ضريبة العقار رقم 162 لسنة 1959 و تعديلاته ، حيث تطرقت إلى الإعفاءات الضريبية ، بينما كانت المادة التي سبقتها تعالج موضوع فرض الضرائب على العقارات .

³⁶ مثال على ذلك أن يكون عنوان المشروع " قرار حماية البيئة " بدلاً من " قرار لتنظيم حماية بيئة النظيفة في محافظة " .

³⁷ لا بد أن يشار إلى مجلس المحافظة النجف على سبيل المثال كجهة صاحبة الاختصاص في بداية أي مشروع لقرار أو أمر .

³⁸ عادة ما تستند مجالس المحافظات في اختصاصها التشريعي إلى المادة 122 من الدستور العراقي بالإضافة إلى الفقرة ثلثاً من المادة 7 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.

³⁹ انظر قرار مجلس محافظة النجف الاشرف المرقم (1) ، حيث أشار في ديباجته إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا ، انظر مجلس محافظة النجف الاشرف ، " قرارات مجلس المحافظة من 30\3\2005 إلى 30\3\2008 " . مصدر سابق.

⁴⁰ Dr..Markus Boeckenfoerde, "Max Planck Manual on legislative drafting on the National level in Sudan", op.cit. p. 12.

⁴¹ يذكر الدكتور "Markus Boeckenfoerde" بأن من أولى الأولويات الإحاطة سلفاً بكافة القوانين النافذة للحيلولة دون نشوء تعارض بينها وبين المقترح التشريعي المراد تنظييمه بقانون للمزيد انظر :

Dr.Markus Boeckenfoerde, "Max Planck Manual on legislative drafting on the National level in Sudan", op.cit. p. 2.

⁴² عرف قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المرقم 21 لسنة 2008 " المحافظة " ، في المادة 24 بأنه: " يعد المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية " . انظر مصدر سابق، قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008

⁴³ انظر د . محمد حسام محمود لطفي " المدخل لدراسة القانون في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء "، مصدر سابق، ص 103.

⁴⁴ انظر د. كريم رجب عبد الله ، " المدخل لدراسة القانون " ، مصدر سابق ، ص . 170 .

⁴⁵ انظر د. محمد لطفي ، " المدخل لدراسة القانون في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء " ، المصدر السابق، ص. 172 .

⁴⁶ لم يعط قانون المحافظات النافذ صلاحية إصدار ونشر القرارات التي يسنها مجلس المحافظة في الجريدة الرسمية إلى السلطة التنفيذية المتمثلة بالمحافظة، وإنما حول مجلس المحافظة صلاحية اتخاذ هذا الإجراء وهو من الناحية القانونية استثناء على القاعدة التي تقضي بأن تتولى السلطة التنفيذية صلاحية ذلك، انظر المادة 7 فقرة ثاني عشر من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المرقم 21 لسنة 2008. مصدر سابق.

⁴⁷ Dr..Markus Boeckenfoerde, " Max Planck Manual on legislative drafting on the National level in Sudan" Op.Cit. p.3.

⁴⁸ يذكر الباحث " Luc Wintgens " ، بأن اختصاص إعداد التشريعات من الصعوبة بمكان بحيث لا يمكن لأي شخص وإن كان متخصصاً في حقل القانون الانخراط فيه وتحقيق النجاح المطلوب ، كونه عمل يجمع ما بين الخبرة المتراكمة في العمل تشريعي والدراسة النظرية ، بينما أشار الباحث " Dickerson " ، بأن إعداد مشاريع القوانين تعد من أصعب المهام التي توكل للمحاميين انظر :

Luc Wintgens, " **Legisprudence: a new theoretical approach to legislation**", op.cit, p16.

Dickerson, " **How to write a Law**", 31 Notre Dame L, 1995– 1996, p. 15.

⁴⁹ Ilir Dugolli, & Shanel Sharma, " **LAWS WITHOUT POLICY –WASTE, DEAD LETTER AND FUTILITY** ," KOSOVAR INSTITUTE FOR POLICY RESEARCH AND DEVELOPMENT POLICY BRIEF SERIES: PAPER # 4, ,Prishtina, November, 2006.p.3.