التضخم التشريعي واثره على الامن القانوني في العراق

م. عمار محمد مراد
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
دائرة البعثات والعلاقات الثقافية

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

الملخص :

ان التضخم التشريعي يعني وجود عدد كبير من القوانين المتشابهة غير محددة الصياغة والتي تختلف المحاكم في تفسيرها في قضايا متشابهة، ويؤدي الى حدوث مشكلة كبيرة تمس اليقين القانوني فهو يتنافى مع الوضوح اللازم للتشريعات كما يتعارض مع سهولة الوصول اليها, ولا يخفى أن الصياغة التشريعية الجيدة تتطلب الاكتفاء بنص أو قاعدة قانونية واحدة، ودمج التشريعات التي تعالج موضوعات متشابهة في قانون واحد، كذلك يمتد مفهوم التضخم التشريعي ليشمل الحالات التي يكون فيها حجم التشريع كبيراً بشكل غير مبرر أو كان يحوي على نصوص مكررة أو نصوص تتعارض مع نصوص أخرى أو وجود مجموعة من الاستثناءات التشريعية على القاعدة القانونية بحيث تطغى على الاصل العام لهذه القاعدة أو تلك .

Abstract:

legislative inflation means the presence of a large number of similar laws with no specific formulation and which courts differ in their interpretation in similar cases, and this leads to the occurrence of a major problem affecting legal certainty, as it contradicts the clarity necessary for legislation as it contradicts the ease of access to it, and it is no secret that Good legislative drafting requires that one text or legal rule be satisfied, and that legislation dealing with similar topics be merged into one law. The existence of a set of legislative exceptions to the legal rule so as to overwhelm the general origin of this rule or that.

المقدمة

Introduction

في غالبية الأنظمة القانونية المقارنة، يراعى في عملية إعداد القوانين، أن يشارك فيها جهات رسمية، وفئات مجتمعية، وذلك ينطلق من تقسيم وظائف الدولة، سواء أكان هذا التقسيم تقسيما أفقيا ((**Division horizontale**)) أم تقسيما عاموديا ((**Division verticale**)) [1]، وأن يتم احترام سلطات الدولة لمبدأ الفصل بين السلطات والا تتغول سلطة على أعمال سلطة أخرى، مع إيلاء الاهتمام العالي بتفعيل دور

[1] " في تصنيف الأنظمة La séparation des pouvoirs - د. المهدي الفحصي، اهمية نظرية " فصل السلطات " السياسية بين عالمية المفهوم وخصوصية التطبيق، محاولة تأصيلية، مدونة الدكتور المهدي الفحصي، موقع متاح على الشبكة الدولية وعلى الرابط الاتي:- https://dr-elfahssi-dcsp.blogspot.com/.

الهيئة الاجتماعية في عملية التشريع عن طريق الاقتراح الشعبي أو الاعتراض الشعبي مما يكون له عظيم الاثر على الدولة والأشخاص.

وانطلاقا مما اوردناه أعلاه، فان صياغة واعداد وإصدار التشريعات الوطنية، لا بد ان تكون من الأهمية بمكان لكونها تمثل بمجموعها المنظومة القانونية لتشريع ما قد يلزم الأشخاص او لا يلزمهم في حياتهم اليومية، فالعبرة من كل ذلك، هي أن التشريع سياسة وصياغة، فالسياسة عموما، وبالمعنى الإجرائي، هى عملية اتخاذ القرارات، التى تتضمن المفاضلة فيما بين البدائل المتاحة والممكنة، على ضوء اولويات الجماعة ومصالح المجتمع العليا، أما الصياغة التشريعية، فهى عملية ضبط الافكار فى عبارات محكمة، موجزه و سليمة، ولذا، يجب الحذر عند الخلط، بين الصائغ ((**Drafter**)) و المشرع ((**Legislator**))، فالأول مصمم فنى، والأخير هو صانع القرار، والمسؤول امام ناخبيه عن السياسة التشريعية، وبالتالي عن صياغة النص القانوني نفسه [1].

وبناءا على ما تقدم، يتوجب على من يُعد القاعدة القانونية، ان يتوخى مراعاة ما يسمى بمبدأ ((**اليقين القانوني**)) وهو أحد العناصر الأساسيّة في الدولة القانونيّة ويراد به عدة مظاهر لا غنى عنها، منها ما يتعلق بمشروعية سلطة الدولة بإصدار القوانين، ومنها ما يتعلق بخصائص القاعدة القانونيّة وفق ما يطلق عليه بالجودة التشريعيّة .[2]

ان ما يعاكس او يخالف ما تقدم، ومما يُصعَّب الوصول الى القاعدة القانونية، هو اسراف المشرع في اصدار القوانين بغير ضرورة اجتماعية، ودون مبرر، مما يؤدي الى كثرة النصوص القانونية سواء اكانت في قانون واحد او متناثرة في قوانين مختلفة بشان تنظيم مسالة واحدة مما يؤدي الى وجود اكثر من حكم واحد لواقعة او حالة معينة مما يؤدي الى خلق حالة من التعارض بين النصوص الملزمة والتي تحكم مسالة واحدة.[3]

وفي سبيل إيضاح ما تقدم، ومدى تاثيره في النظام القانوني العراقي، قمنا بتقسيم هذا البحث وفق التقسيم الاتي :-

المبحث الأول // مفهوم التضخم التشريعي و تأثيره على استقرار الامن القانوني .
المبحث الثاني // مظاهر التضخم التشريعي في المنظومة التشريعية العراقية وسبل معالجتها .
الخاتمة .

---

[1] - على الصاوى، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، ورقة بحثية مقدمة الى ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت 6-3 شباط / فبراير 2003 .

[2] - وفقًا لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) ، فان استخدام مصطلح الأمن القانونيّ أو مصطلح اليقين القانونيّ ، كلاهما يحملان المعنى ذاته، وإن مفهوم سيادة القانون أولاً وقبل كل شيء يسعى إلى التأكيد على ضرورة إنشاء مجتمع قائم على القواعد لصالح اليقين القانوني والقدرةعلى التنبؤ. انظر في ذلك :- أ.د. مازن ليلو راضي، اليقين القانوني من خلال الوضوح و سهولة الوصول للقانون، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون - جامعة بغداد، العدد الاول – 2019، ص 7 .

[3] - أ.م.د. محمد رشيد حسن وسيروان عثمان فرج، تضخم القواعد القانونية الجزائية كعارض من عوارض تحقيق الامن القانوني، بحث متاح على الشبكة الدولية للمعلومات، وعلى الرابط الاتي:- https://doi.org/ .

المبحث الأول // مفهوم التضخم التشريعي و تأثيره على استقرار الامن القانوني

The concept of legislative inflation and its impact on the stability of legal security

لا بد لنا ابتداءًا في هذا المبحث من الدراسة، من توضيح مفهوم التضخم التشريعي بشيء من التوضيح، وبلا شك فان التضخم التشريعي قد أصبح ظاهرة في بعض الدول تثقل كاهلها، حيث انه يؤدي الى مشكلة كبرى تمس اليقين القانوني او ما يسمى بمبدأ ((**العلم بالقانون**))[1]، فهو يتنافى مع الوضوح اللازم للتشريعات كما يتعارض مع سهولة الوصول اليها، والمعرفة بها مسبقا قبل اجراء أي تصرف قانوني من قبل الأشخاص.

لذا خصصنا المطلب الأول من هذا المبحث لدراسة مفهوم التضخم التشريعي اصطلاحا وقانونا، اما المطلب الثاني فنخصصه لبحث اثر ذلك التضخم على الامن القانوني واستقراره.

المطلب الأول // التضخم التشريعي في الاصطلاح الفقهي والقانوني

Legislative inflation in jurisprudence and legal terminology

الفرع الأول // المعنى اللغوي linguistic meaning

((**ض خ م**)) فعل خماسي لازم، ويأتي اللفظ ((**التضخم**)) من ((**ضخَّمَ يتضخَّم ، تضخُّمًا ، فهو مُتضخِّم**))، فيقال في اللغة، تضخَّمت ثروتُه ، أي عظُمت وكبُرت واتَّسعت، ويقال أيضا تضخَّم المشروعُ، أي بمعنى توسع الإنتاجُ، تضخَّمتِ القضيَّةُ/ تضخَّم ذراعُه: تورَّم تَضَخَّمَ، يَتَضَخَّمُ، مصدر تَضَخُّمٌ. :-تَضَخَّمَتْ سَاقُهُ :- : اِنْتَفَخَتْ، اِزْدَادَتْ حَجْماً.[2]

الفرع الثاني // المعنى في الاصطلاح الفقهي و القانوني

Meaning in the legal and jurisprudence terminology

يذهب الكثير من الفقه الى انه يجب التمييز أولا ما بين الزيادة الطبيعية للتشريعات في اطار النظام القانوني الخاص بجانب من جوانب الحياة الاجتماعية، وبين مشكلة التضخم في تلك التشريعات، فالأول يراد به التطور النوعي وظهور قواعد قانونية تحاكي او تواكب او تعالج علاقات اجتماعية معينة استجدت داخل المجتمع، كالمعاملات التجارية الرقمية التي تزداد تعقيدا واستحداثا تبعا لتطور العالم الرقمي سنة بعد سنة في الالفية الحالية[3]، وهو ما يعتبر امرا طبيعيا وصلب الوظيفة التشريعية للسلطة العامة في المجتمع، وهو ما يعد تنظيما وحماية للمصالح والمنافع المستجدة وهو ما يُعد تجسيدا لمبدا

---

[1] - يُعبر عن هذا المبدأ بمصطلح اخر هو ((الامن القانوني)) وهو ضرورة التزام السلطات العامة بتحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية المختلفة، بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية، بحيث يتمكن الأشخاص من التصرف باطمئنان على هدي من القواعد والأنظمة القانونية القائمة وقت قيامها بأعمالها وترتيب أوضاعها على ضوء منها، دون التعرض لمفاجآت أو تصرفات مباغتة صادرة عن السلطات العامة يكون من شأنها زعزعة هذه الطمأنينة، أو العصف بهذا الاستقرار. د. أحمد عبد الظاهر ، مبدأ الأمن القانوني كقيمة دستورية، مقال منشور على الشبكة الدولية للمعلومات وعلى الرابط الاتي:post/ law / users/ kenanaonline.com/ http://

[2] - معجم المعاني- لكل رسم معنى - ، موقع لغوي متاح على الشبكة الدولية للمعلومات، وعلى الرابط الاتي :- https://www.almaany.com/

[3] - ليث كمال نصراوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة واثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية ، السنة الخامسة، أيار 2017، العدد الثاني، الجزء الأول، ص 386.

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

العدالة التشريعية والذي يعني ((**إصدار السلطة المختصة بالتشريع القواعد القانونية بما يحقق الأمن القانوني للمجتمع الذي تطبق فيه، والسلطة المختصة بالتشريع في تحقيقها للأمن القانوني إنما تعكس ما يحتاجه المجتمع على حسب ظروف الواقع والقيم السائدة فيه، فما دام القانون يعبر عن قيم ومبادئ المجتمع، فلا شك في أنه يحقق العدالة، ومن ثم إذا حاد التشريع عن تجسيد هذه القيم، فلا يحقق العدالة، ومن ثم كان جديراً بإلغائه أو تعديله**))[1].

اما مفهوم التضخم في التشريعات القانونية، فيراد به الازدياد الكمي، لا النوعي، في تنظيم علاقة اجتماعية ما، دون مبرر كاف او ضرورة ملحة، وبالتالي فان ظاهرة التضخم المؤدية الى الاخلال بمبدأ الامن القانوني هي الزيادة الناشئة عن تشريعات جاءت لحل مسائل او مشاكل معينة سبق وان تم الإحاطة بها في تشريعات سابقة الصدور، او الازدياد الناجم عن التدخل في أمور جانبية وثانوية من الممكن ان يتم تنظيمها في لوائح او تعليمات تفصيلية تصدرها السلطة التنفيذية ((**الحكومة**))[2].

المطلب الثاني // تأثير التضخم التشريعي على استقرار الامن القانوني .

The effect of legislative inflation on the stability of legal security

الفرع الأول // مفهوم الامن القانوني The concept of legal security

ترسخت فكرة الامن القانوني كمبدأ دستوري مستقل أول مرة في ألمانيا سنة 1961، حيث اكدت المحكمة الدستورية الفيدرالية بألمانيا دستوريتهُ، وتم الاعتراف به دوليا من قبل محكمة العدل للمجموعة الأوروبية إبتداءا من القرار الصادر سنة 1962، كما أشارت إليه المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان عام 1981 من خلال تاكيدها على ضرورة احترام التوقع المشروع كأساس للامن القانوني[3] .

والحقيقة، ان الامن القانوني يظهر في جانبين، الامن القانوني كحق طبيعي للأشخاص، والامن القانوني كعنصر من عناصر النظام القانوني، وفي الجانبين معا تلعب فكرة الامن القانوني دورا مهما في عملية صناعة القوانين ((**Making – Law**))[4].

وتأسيسا على ما تقدم، فان مبدا الامن القانوني ينحدر من فكرة الامن التي اشرنا اليها سلفا[1]، ويقتضي بالضرورة ان يكون لكل شخص الحق في استقرار القاعدة القانونية وان يكون في مأمن من التعديلات المفاجئة التي يمكنها من ان تؤثر في هذا الاستقرار.

---

[1] ـ أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، العدالة التشريعية في ضوء فكرة التوقع المشروع ـ دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي، 2017 ، ص 18. ولقد ذهب الأستاذ Lon L FULLer في دراسة له بعنوان أخلاق القانون بأنه توجد عدة معايير تقاس بها الأخلاق الداخلية للقانون، ومن ثم إذا توافرت هذه المعايير فأن القانون يعد مقبولاً وعادلا ،

وهذه المعايير تتمثل في عمومية التطبيق، وأن يتصل علم المخاطبين به بصفة مباشرة، وألا يطبق بأثر رجعي، وأن تكون عباراته واضحة ومتسقة وغير متناقضة، كما يجب أن يكون غير مستحيل تطبيقه بأن يتناسب مع قدرات البشر، وألا يتم تغييره بصورة فجائية، وأن يتفق مع القوانين المقررة من قبل. مُشار اليه في م.د خالد مجيد عبد الحميد و م.د عبد الخالق عبد الحسين، المواءمة بين مبدأ اليقين القانوني والعدالة التشريعية، بحث منشور في مجلة ال البيت ، العدد 26، بدون سنة ، ص 573 .

[2] ـ د. علي مجيد العكيلي، تأخر إقرار الموازنة العامة للدولة واثرها على مبدا الامن القانوني، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، العدد 2/7، 2017، ص 85.

[3] ـ عامر الهواري ، التكريس الدستوري لمبدا الامن القانوني ضمانة لتجسيد دولة القانون الحديثة، بحث منشور في مجلة مدارات سياسية، العدد 1- 2021، ص 136.

[4] ـ جودة التشريع ودورها في تحقيق الامن القانوني، سلسلة الأوراق البحثية الموجزة لمجلس النواب المغربي، المركز البرلماني للأبحاث والدراسات، العدد 01/ 2020، ص 11.

ولقد عرج الفقه كثيرا على تعريف المبدأ المذكور، نظرا لأهميته القصوى في مختلف فروع القانون، ونظرا لأهمية الاثار التي تترتب على وجوده والاقرار به من قبل أي نظام سياسي يبحث عن وجود وترصين اركان الدولة القانونية[2].

وقد ورد تعريف للأمن القانوني – كمصطلح فلسفي- في قاموس المصطلحات القانونية المنشور تحت إشراف **M. Cabrillac**، بأنه ((**الحالة المثالية التي يهدف إليها القانون، من خلال سن قواعد متماسكة، ومستقرة نسبيا، ويمكن الوصول إليها، حتى يتسنى للأفراد بناء توقعاتهم، وتحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية، وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة بهدف إشاعة الأمن والطمانينة بين اطراف العلاقات القانونية من أشخاص قانونية عامة وخاصة، بحيث تتمكن هذه الأشخاص من التصرف باطمئنان على هدى من القواعد والأنظمة القانونية وقت قيامها بأعمالها وان ترتب أوضاعها في ضوء منها، من دون التعرض لمفاجئات أو تصرفات مباغته صادرة عن السلطات العامة، يكون من شانها زعزعة هذه الطمانينة**))[3].

وجاء تعريف القضاء الفرنسي للمبدا المذكور، بما جاء في التقرير السنوي لمجلس الدولة الفرنسي الصادر سنة 2006، والذي جاء فيه ((**مبدأ الأمن القانوني معناه أن يكون المواطنين قادرين على تحديد ما هو مسموح وما هو محظور عنهم بموجب القانون المعمول به، دون أن يستدعي ذلك من جانبهم بذل مجهودات غير محتملة، ولتحقيق هذه النتيجة، يجب أن تكون القواعد التي يتم سنها واضحة ومفهومة، وألا تخضع بمرور الوقت إلى تغييرات متكرره لا يمكن التنبؤ بها**))[4] .

ويعرف بعض من فقه القانون الدستوري المبدأ المذكور بانه ((**مبدا عام يحكم عمل السلطات العامة بثلاثيتها المعروفة، وهو شعور بالطمأنينة او السكينة، يلامس وجدان المخاطبين بالقانون تجاه اعمال السلطة العامة تشريعا وتنفيذا وقضاء**)) [5].

ومما تجدر الإشارة اليه، ومن الجدير بالذكر ان هناك من يستخدم مصطلح الأمن القانونيّ ((**La securite juridique**)) للدلالة على اليقين القانونيّ ((**La certitude juridique**))، على اساس ان كلاهما يحملان المعنى ذاته.

ووفقًا لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ((**OECD**)) ، فان استخدام مصطلح الأمن القانونيّ أو مصطلح اليقين القانونيّ، الذي اشرنا اليه سابقا، كلاهما يحملان المعنى ذاته، وإن مفهوم سيادة القانون أولاً وقبل كل شيء يسعى إلى التأكيد على ضرورة إنشاء مجتمع قائم على القواعد لصالح اليقين القانوني والقدرة على التنبوء.[6]

---

[1] ـ عبد المجيد غميجة، مبدا الامن القانوني وضرورة الامن القضائي، عرض مقدم في اطار الندوة المنظمة من قبل الوداية الحسنية للقضاة بمناسبة المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الافريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدتار البيضاء، 2008/3/28.، متاح على الشبكة الدولية للمعلومات، وعلى الرابط الاتي:- www basic/pdf/web/.ism

[2] ـ يورد الفقه بان الدولة القانونية يجب ان تحتوي على العناصر الاتية ((وجود دستور، مبدا الفصل بين السلطات، الرقابة على دستورية القوانين، مبدا المشروعية، الامن القانوني، الحقوق والحريات العامة)) انظر في ذلك :- الدكتور منير البياتي ، الدولة القانونية والنظام السياسي الإسلامي، الدار العربية ، بغداد، 1987 ، ص21 وما بعدها .

[3] ـ د. مازن ليلو راضي، حماية الأمن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، الطبعة الأولى جمهورية مصر العربية، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2020، ص 18 ، مُشار اليه في د. الهواري عامر، المصدر السابق، ص 137.

[4] – Conseil d'Etat, Rapport public 2006 (Paris: la documentation francaise, 2006), p.281.

[5] ـ د. حسين احمد مقداد، مبدا الامن القانوني كاساس لعمل القاضي الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2017، ص 14.

[6] – أ.د. مازن ليلو راضي، اليقين القانوني من خلال الوضوح و سهولة الوصول للقانون، المصدر السابق، ص 7 .

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

الفرع الثاني // تأثير التضخم التشريعي على الامن القانوني

The effect of legislative inflation on legal security

ابتداءً، لا بد من القول ان مراعاة العدالة التشريعية من اهم الضرورات التي يجب مراعاتها في إدارة المنظومة التشريعية في أي نظام قانوني، ويُقصد بالعدالة التشريعية ((**اصدار السلطة المختصة بالتشريع القواعد القانونية بما يحقق الامن القانوني للمجتمع الذي تُطبق فيه**))[1].

ومن ضمن الاثار المترتبة على مراعاة مبدا العدالة التشريعية السالف الذكر، تحقيق الامن القانوني، او ما يسميه بعض من الفقه بمبدأ الاستقرار القانوني**Legal stability** [2]، والذي سبق وان عرجنا على تعريفه في محل سابق، ولكن ما يهمنا ذكره هنا هو ان فكرة الاستقرار او الامن القانوني تقتضي في جميع التشريعات - وعلى اختلافها- نوعا من الاستقرار والثبات والابتعاد عن التعديل والتكرار الدائم للنصوص القانونية، وعدم التاثير على استقرار الأوضاع والحقوق المكتسبة [3]، ولا بد من ان تكون القواعد القانونية مؤكَّدة ومحددةً في تنظيمها للمراكز القانونية للأشخاص وان تضمن النتائج، بحيث يستطيع كل شخص ان يتوقع هذه النتائج وان يعتمد عليها [4]، والحقيقة ان لا معنى لسيادة القانون وعموميته ما لم يتحقق الشعور لدى الأشخاص بضمان النتائج المتقدمة الذكر، كون تنظيم العلاقات ذات الأثر القانوني من اهم وظائف القانون [5].

أن تجنب مواجهة الشخص، بشكل متكرر ومبعثر، تغيرات وتحولات في طريقة المعالجة القانونية لأي قضية من القضايا التي تمسه، تتجسد في ضمان الاستقرار القانوني في مجالين، الأول استقرار التشريع، بحيث لا يفاجأ الشخص بتعديل التشريع من وقت إلى آخر، او تكرار المعالجة التشريعية للقضية الواحدة بأكثر من طريقة او الية، وبالتالي عدم استقرار الاجتهاد القضائي بمعنى استقرار المعالجة القضائية بنسق واحد لا يعتريه التغيير الضار أو غير المدروس، فنجد القضاء في هذه الحالة يعالج القضية الواحدة بطريقة مختلفة لأكثر من مرة.

ان وجود عدد من التشريعات التي تعالج ذات الموضوع يشكل تهديدا حقيقيا لمبدا الاستقرار او الامن القانوني، وكذا الحال في وجود التشريعات المُكررة بشكل غير مبرر او وجود تشريعات تتعارض في احكامها مع تشريعات أخرى او وجود مجموعة من الاستثناءات التشريعية على الأصل التشريعي العام [6].

---

[1] - د. سمير عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، المصدر السابق، ص ص 18.

[2] - د. علي مجيد العكيلي و د. لمى علي الظاهري، دراسات دستورية للسلطات الثلاثة في الدولة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، جمهورية مصر العربية، الطبعة الأولى، 2022، ص .

[3] - اوراك حورية، مبادئ الامن القانوني في القانون الجزائري واجراءاته، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر، 2018، ص 93.

[4] - د. يس محمد محمد الطباخ، الاستقرار كغاية من غايات القانون، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، 2017، ص 147.

[5] - يفسر بعض فلاسفة القانون وجود القانون بانه نوع من الرقابة الاجتماعية العامة تجري من خلالها عملية فحص او مراقبة او قبول اورفض المصالح المتنافسة او المتصارعة، واعتبر المحاكم كوكيل اسمى للقانون في فرض تلك الرقابة الاجتماعية، للاستزادة في ذلك راجع :- المحامي اللورد دينيس لويد، فكرة القانون، ترجمة المحامي سليم الصويص، الناشر عالم المعرفة، 1981، ص 251.

[6] - أ.د. مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص 18.

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

المبحث الثاني // مظاهر التضخم التشريعي في المنظومة التشريعية العراقية وسبل معالجتها

Manifestations of legislative inflation in the Iraqi legislative system and ways to address it

يعاني العراق اليوم، و لأكثر من ستين عاما، من تضخم تشريعي هائل، وعدم جودة المنظومة التشريعية، من حيث الصياغة او المعالجة، فحتى بداية عام 2019 يحتوي النظام القانوني في العراق على (67) ارادة ملكية و(7808) قانون و(5147) قرار لمجلس قيادة الثورة (المنحل) و(127) قرار لسلطة الائتلاف و(28) قرار لمجلس الحكم و(762) مرسوما جمهوريا و(3299) نظام و(889) قرار لمجلس الوزراء و (4715) تعليمات و(6924) بيان و(787) نظاما داخليا.

كما يوجد الكثير من حالات التعارض في الاحكام بين النصوص القانونية المنظمة لجانب من جوانب الحياة الاجتماعية في العراق، بحيث لا يمكن باي حال من الأحوال الجمع بينهما في ذات المركز القانوني او ذات المعالجة للحالة المعروضة امام القضاء او الإدارة.

وفي اطار هذا المبحث، سوف نتناول مظهرين جوهريين من مظاهر التضخم التشريعي في العراق، الأول وهو التضخم التشريعي في اطار التشريعات الزراعية، والثاني في اطار أملاك الأوقاف وكيفية ادارتها وتحصيل غلتها.

المطلب الأول // التضخم التشريعي في اطار التشريعات الزراعية

Legislative inflation within the framework of agricultural legislation

ان العراق ليس حديث عهد بالتشريعات الزراعية، فتاريخ العراق يؤكد أن شريعة حمورابي والشرائع الأخرى الموغلة في القدم قد تضمنت أحكاما لتنظيم أصول الزراعة بدرجة عالية من الاتقان نسبيا.

لكننا هنا وان كان من حقنا أن نفاخر برسوخ الشرعية في الانشطة الزراعية في بلدنا وانغراس جذور أحكامها في تلك الحقبة الزمنية البعيدة، فأنه ليس من حقنا أن نربط علما حديثا – كعلم القانون بصورته الحديثة - بماض سحيق تقطعت الأسباب بينه وبين الحاضر القريب ببعد زمني وحوادث شكلت تاريخ العراق القديم والحديث وما عاناه من غزوات واستعمار وحصار اقتصادي واحتلال وما تلاه من أحداث، لذلك سنحصر البحث في جانبين، الأول تشتت التشريعات المنظمة للعلاقات الزراعية، والثاني، التعارض في تعيين الاختصاص القضائي للنظر في منازعات العقارات الزراعية.

الفرع الأول // تشتت التشريعات المنظمة للعلاقات الزراعية

The dispersion of legislation regulating agricultural relations

لا يعتبر تعدد التشريعات التي تنظم موضوعا واحدا عيبا بحد بذاته، أذا أمكن تلافي عيوب التعدد في عدم تكرار الأحكام وضمان عدم التعارض والتناقض بينهما، وان كان ذلك مدعاة لبعثرة الجهود وتشتت الأحكام بشكل يجعل تطبيقها غير دقيق، لكن القوانين الخاصة بالعقارات الزراعية اضافة الى تعددها، أصابتها عيوب التعدد ويُعزى ذلك الى تباين مراحل صدورها على مدى فترة زمنية طويلة، ومحاولة أشباع حاجات انية تقتضي تشريعها مجارات للتطورات المختلفة دون الاهتمام بمركزية الهدف ووحدة الموضوع حيث بلغ عدد التشريعات الزراعية والري للفترة من عام 1922 لغاية عام 1987 ، فقط (263) قانونا ونظاما.

كما تواجه القائمين على تطبيق التشريعات المتعلقة بالعقارات الزراعية صعوبات عملية في الوصول الى الحكم القانوني المطلوب نتيجة تشتت هذه الأحكام وتفرقها في المجموعات الرسمية والمصادر، فبالإضافة الى كثرتها وطول فترة صدورها نجد كثيرا منها قد أُلغي أو عُدل وبمعزل عن التشريعات الأخرى التي لها علاقة بها، فأحكام حقوق الارتفاق مثلا التي نص عليها القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951

في المواد من 1271 الى 1284 ، قد عُدلت بالقوانين الخاصة، ومن تلك القوانين قانون بيع وتصحيح صنف الأراضي الاميرية رقم 51 لسنة 1959 وتعديله بالقانون رقم 14 لسنة 1960 وتعديله الثاني بالقانون رقم 45 لسنة 1960 وقانون حق اللزمة في الأراضي الزراعية رقم 153 لسنة 1959 وقانون اطفاء حق الحكر رقم 138 لسنة 1960 وقانون اطفاء حق العقر رقم 28 لسنة 1960 وقانون التسجيل العقاري رقم 43 لسنة 1971 اضافة الى ذلك تم الغاء بعض القوانين مع الابقاء على الانظمة والتعليمات الصادرة بموجبها لحين اصدار ما يحل محلها ولكن عمليا تبقى في النفاذ ولا تُستبدل.

كما يمكننا ان نلاحظ الاطناب وتفصيل الاحكام الجزائية غير الضرورية، في بعض أحكام التشريعات الخاصة بالأراضي الزراعية، حيث جاءت مبتسرة ولا تكشف بوضوح عن الغرض من تشريعها، فمثلا قوانين الاصلاح الزراعي رغم أخذها بمبدأ الامتداد القانوني في التوزيع وعقود الايجار بعد وفاة الموزع عليهم أو المستأجرين، الا انها لم تحدد طبيعة حق ذويه بشكل واضح بحيث أذا قامت خصومة بين ذوي المستأجر أو ذوي الموزع عليهم والاغيار هل يكون سند هذه الخصومة وفق القسام الشرعي أم وفق القسام القانوني [1]؟.

كما لاحظنا أن بعض التعليمات تشكل تعديل للقانون الذي صدرت لتوضيحه، ومثاله بيان وزير الزراعة والري رقم (1) لسنة 1989 المنشور في الوقائع العراقية العدد 3257 في 1989/5/29 والتي منع فيها قبول طلبات تثبيت حقوق المغارسة بعد صدور قانون الاصلاح الزراعي رقم 117 لسنة 1970 رغم أن المادة 14 من القانون اعلاه جاءت مطلقة ولم تميز فيما أذا كانت حقوق المغارسة نشأت قبل صدوره أم بعده وان ما ورد في المادة 14 بفقرتها 5 يخص المغارسات المكتسبة قراراتها الدرجة النهائية المسجلة بعد نفاذ القانون .

---

[1] - جاء في المادة 16 من قانون الإصلاح الزراعي رقم 117 لسنة 1970 ما نصه ((توزع بساتين الاصلاح الزراعي (البساتين المستولى عليها والقائمة على الاراضي الاميرية الصرفة, والتي آلت إلى الاصلاح الزراعي عن أي طريق قانوني آخر) وفق المراتب التالية:

1. على المغارسين فيها, وفي هذه الحالة تفوض إلى المغارس المساحة التي وزعت عليه ويدفع قيمة حصة الحكومة من الاشجـار والمنشآت.

2. على فلاحي البستان.

3. على الفلاحين الذين يتعاطون البستنة مع اعطاء الاولوية لفلاحي البستنة في المنطقة.

وفي الحالتين الاخيرتين يدفع الموزع عليه قيمة الاشجـار والمنشآت وتقدر قيمتها وفق قواعد التقدير المنصوص عليها في هذا القانون.

4. يجـرى احتساب ما سبق للمغارسين دفعة وفق القوانين السابقة وتطرح من القيمة المذكورة, فأن كان ما دفعوه اكثر من ذلك فلا يرد لهم شيء.

5. عند عدم توفر من توزع عليه وفق الفقرات (1 و 2 و 3) من هذه المادة يجـرى بيع البستان وفق تعليمات يصدرها المجـلس بهذا الشأن.

6. على من وزعت عليه أو اشترى بستانا وفق احكام هذه المادة أن يستمر على استغلالها للاغراض الزراعية والبستنة ولا يجـوز تغيير جـنسها أو استغلالها لغير الاغراض المذكورة)) ويجري اكثر القضاء على الاخذ بـالقسام الشرعي الصادر من محكمة الأحوال الشخصية المختصة لان القسام النظامي او القانوني خاص بحق التصرف كما ورد ذلك في نصوص القانون المدني، هذا من جهة ، كما أن قانون الاصلاح الزراعي رقم 117 لسنة 1970 وفي المادة (26) منه أورد كلمة (ورثة). كما وردت كلمة (ورثة المستأجر) في المادة (7) خامسا من قانون القرى العصرية الزراعية رقم 59 لسنة 2012 . كما أنه جاء في التعليمات رقم 100 لسنة 1985 المادة السادسة المعدلة بالتعليمات رقم (1) لسنة 2012 الصادرة من وزارة الزراعة بشأن مزارع تربية الاسماك الفقرة (4) منها ((للمستأجر أو ورثته التنازل عن العقد الى الغير بموافقة وزير الزراعة أو من يخوله بعد مضي (3) سنوات في الاقل ابرام العقد)) . وهذ كله يدل أن المقصود بـ (الورثة) هم أصحاب الحصص الارثية بموجب القسام الشرعي الذي تصدره محكمة الاحوال الشخصية .

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

الفرع الثاني // التعارض في تعيين الاختصاص القضائي للنظر في منازعات العقارات الزراعية.

Inconsistency in assigning jurisdiction to hear agricultural real estate disputes

لا يقل مستوى التعارض والتشتت في تحديد الجهة المختصة بنظر المنازعات الناشئة عن العقارات الزراعية والعلاقات التي تنشأ بين حائزيها او مالكيها، عن مستوى التعارض والتشتت في التشريعات الموضوعية المنظمة للعلاقات الزراعية، فمثلا قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم 181 لسنة 2002 نص على اختصاص محكمة بداءة موقع العقار بالنظر في دعوى أطفاء حق التصرف في الأراضي المشمولة بقانون توحيد أصناف أراضي الدولة المرقم 53 لسنة 1976 وتقدير التعويض وفق الأسعار السائدة وقت اجراء الكشف، لكنه لم يتضمن نصا بإلغاء قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 131 لسنة 1981 المعدل بالقرار 542 لسنة 1984 الذي نص على تشكيل لجنة في كل محافظة برئاسة معاون المحافظ وعضوية ممثل من وزارة الدفاع ومدير بلديات المحافظة ومدير التسجيل العقاري في المحافظة ورئيس شعبة الأراضي تتولى أيضا اطفاء حق التصرف في الأراضي المملوكة للدولة وتعويض أصحاب الحقوق التصرفية أو المنشاءات والمغروسات والمزروعات ويكون قرارها بهذا الشأن قطعيا، مما يجعل تنازع الاختصاص بين اللجان المذكورة ومحاكم البداءة أمرا واردا لا مفر منه.

وكذا الحال في قرار مجلس الثورة المنحل رقم 1198 لسنة 1977 الناص في فقرته (أ) على انه ((**التعهد بنقل ملكية عقار يقتصر على الالتزام بالتعويض اذا اخل الطرفين بتعهده سواء اشترط التعويض في التعهد أم لم يشترط فيه**)) فأنه ورد في المادة 1127 من القانون المدني والقرار 1426 لسنة 1983 مع بعض الاضافات ومع ذلك تركت كثير من الجزئيات المتعلقة به دون معالجة، وخضع ذلك لاجتهاد المحاكم مما أدى الى تعدد الآراء والاجتهادات بشأنها، ولا يقتصر التعدد على التشريعات الخاصة بالأراضي الزراعية بل يتعداه الى جهات تطبيق هذه التشريعات فهي متعددة أيضا بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية مما يؤدي الى تنازع الاختصاص وتجاوز بعض الجهات الحدود المرسومة لها في تطبيق تشريع معين أو اهمال تطبيقه بسبب عدم وضوح حدود الاختصاص، وأسباب ذلك هو اختلاف جهات اقتراح التشريعات بين وزارة الزراعة ووزارة الاصلاح الزراعي (الملغاة) ووزارة الري والمجلس الزراعي الأعلى .

ومن امثلة ما تقدم أيضا، ما نصت عليه الفقرة (2) من المادة (33) من قانون الأصلاح الزراعي حيث نصت على تشكيل لجنة برئاسة موظف يرشحه المحافظ وعضوية ممثل عن الاصلاح الزراعي وممثل عن اتحاد الجمعيات الفلاحية للنظر في الاعتراضات على قرارات لجان الفصل في المنازعات الخاصة بالعلاقات الزراعية ويكون قرارها نهائيا باستثناء قرار انهاء العلاقة الزراعية حيث لا يعد نهائيا الا باقترانه بموافقة وزير الاصلاح الزراعي، ونلاحظ هنا عدم وجود ضوابط محددة لتحديد اختصاص اللجان وما يدخل ضمن اختصاصها وما يخرج عنه.

كما نلاحظ، ان لجان فض المنازعات الزراعية التي يترأسها عادة رئيس الوحدة الادارية يتصدون للفصل في منازعات تتعلق بتجاوز الاغيار على المساحات المتعاقد عليها رغم أنها من اختصاص محاكم البداءة بسبب الجهل بأحكام القانون، حيث ان اختصاص اللجنة قانونا ينحصر في الفصل في المنازعات الخاصة بالعلاقات الزراعية كما ذكرناه اعلاه.

المطلب الثاني // التضخم التشريعي في اطار أملاك الأوقاف وكيفية ادارتها وتحصيل غلتها.

Legislative inflation within the framework of endowment properties and how to manage them and collect their yield.

يُعرف المشرع العراقي الوقف في الفقرة 4 من المادة 1 من قانون إدارة الأوقاف رقم 64 لسنة 1966 بانه ((**الوقف الصحيح – هو العين التي كانت ملكا فوقفت الى جهة من الجهات ويشمل العقر الموقوف**))، والوقف هو نظام إسلامي يقتضي حبس المال لمنفعة جهة من الجهات او شخص او مجموعة من الأشخاص، او هو كما يعرفه المرجع الديني الأعلى للطائفة الشيعية الإسلامية في العالم السيد علي السيستاني بانه ((**تحبيس الأصل وتسبيل المنفعة، واذا تم بشروطه الشرعية خرج المال الموقوف عن ملك الواقف واصبح مما لايورث ولا يوهب ولا يباع الا في موارد معينة يجوز فيها البيع**)) [1].

والوقف – من الناحية الشرعية - على عدة أنواع، منها الذري والخيري والمشترك[2]، ولا نريد في هذا البحث ان ندخل في أنواع الوقف واحكامه، اذ انه ليس محلها المناسب، ولكننا نريد ان نقول ان اختلاف أنواع الوقف المُشار اليها انفا، أدى الى اختلاف الاحكام الشرعية، وبالتالي اختلاف الاحكام القانونية التي أصدرتها الدولة العراقية اعتبارا من تاريخ تاسيسها عام 1921 ولغاية اليوم.

ولذا، فقد صدرَت العديدُ من القوانينِ والأنظمةِ والتعليماتِ التي تتعلق بإدارة الأوقاف، مما أدى الى تخبط وتناقض واضح في تطبيق الاحكام، وتضخم بيِّن في اعداد تلك التشريعات.

فقد صدر قانونُ إدارة الأوقاف رقم 64 لسنة 1966 المعدل، وقانونُ الخدمة في المؤسسات الدينية رقم 67 لسنة 1971 المعدل، ونظامُ المتولين رقم 46 لسنة 1970 ، ونظامُ المزايدات والمناقصات الخاصة بالأوقاف رقم 45 لسنة 1969 المعدل، وقانونُ إدارة العتبات المقدسة رقم 25 لسنةِ 1966 المعدل، ونظامُ العتبات المقدسة رقم 21 لسنة 1969 المعدل، ونظامُ رعاية الطوائف الدينية رقم 32 لسنة 1981، وقانونُ إدارة واستثمار أموال الأوقاف رقم 18 لسنة 1993 المعدل، وقانونُ رعاية وإدارة دور العبادةِ المنشأةِ من الأشخاص الطبيعيةِ والمعنويةِ الخاصة رقم 62 لسنة 2000، يضاف إلى ذلك استمرار تطبيق مرسوم جواز تصفية الوقف الذري رقم 1 لسنة 1955 ، ونظام صرف الحصة الخيرية من الوقف المصفى رقم 4 لسنة 1959 .

ونتناول في هذا المطلب موضوعين مهمين، الأول، فحوى اهم التشريعات التي تناولت إدارة الأوقاف ومدى كثرتها وتضخمها، والثاني، مدى التعارض الذي اوجده التضخم المُشار اليه في تطبيق الاحكام القانونية .

الفرع الأول // اهم التشريعات التي تناولت إدارة الأوقاف

The most important legislations that dealt with the management of endowments

[1] - موقع المكتب الديني للسيد علي الحسيني السيستاني على الشبكة الدولية للمعلومات، وعلى الرابط الاتي :- www.sistani.org

[2] – يختلف نوع الوقف باختلاف الموقوف عليه، وهو بذلك ينقسم إلى أنواع ثلاثة هي: الوقف الأهلي (الذري) وهو ما جُعلت فيه المنفعة لأفراد معينين أو لذريتهم سواء من الأقرباء أو من الذرية أو غيرهم، وقد يشترط الواقف فيه، أن يؤول إلى جهة بر بعد انقطاع الموقوف عليهم (وفي هذه الحالة يعتبر وقفاً أهلياً إبتداءاً خيرياً مآلاً) ، والوقف الخيري وهو ما جُعلت فيه المنفعة لجهة بر أو أكثر، وكل ما يكون الإنفاق عليه قربة لله تعالى، اما الوقف المشترك فهو ما يجمع بين الوقف الأهلي والخيري، انظر في ذلك :– القاضي سالم روضان الموسوي، احكام الوقف والتولية، دراسة معززة بتطبيقات قضائية، منشورات الحلبي الحقوقية، ص 23–24.

أولا // قانون إدارة الأوقاف رقم 64 لسنة 1964 المعدل

وضح هذا القانون في المادة الأولى منه، مصطلحات الوقف الصحيح والوقف غير الصحيح والوقف الملحق، وبين في المادة الثانية الأوقاف التي يديرها ديوان الأوقاف ، وهي الأوقاف المضبوطة والأوقاف الملحقة خلال انحلال توليتها أو سحب يد المتولي عنها بقرار من لجنة المحاسبة أو المحكمة الشرعية، وبين في المادة الرابعة أن الأوقاف الملحقة يقوم الديوان بمهمة مراقبة الأوقاف الملحقة، كما بين في المادة السادسة كيفية استبدال الأوقاف، وقد عدل القانون بموجب القانون رقم 40 لسنة 1999 وأهم الأحكام التي جاء بها هذا التعديل أنه قد عاقب المتجاوز بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على سنة وضمنه ضعف أجر المثل مع ضعف قيمة الأضرار، وأجاز لرئيس الديوان أو من يخوله وضع اليد على العقار الموقوف وتخليته وفق الإجراءات التنفيذية بعد انتهاء مدة 30 يوماً من تأريخ تبليغ المستأجر بأمر التخلية، وخوله تضمين المستأجر ضعف قيمة الأضرار التي أحدثه بالعقار الموقوف أو بموجوداته .

ثانيا // مرسوم جواز تصفية الوقف الذري رقم 1 لسنة 1955

يشمل هذا المرسوم الوقف الذري والوقف المشترك، وقد بين في المادة الرابعة أن محكمة البداءة التي يقع فيها الوقف هي الجهة المختصة بتصفيته، وبين في المادة الرابعة عشرة بأن الواقف إذا كان حياً فله حق الرجوع عن وقفه بطلب يقدمه إلى محكمة البداءة لاستحصال قرار بأبطال حجة الوقف وإعادة الموقوف إلى ملكه.

ثالثا // نظام المتولين رقم 46 لسنة 1970

بين هذا النظام كيفية توجيه التولية، وطريقة تعيين المتولي في الوقف الذري والمشترك حيث يتم ترشيحه من قبل المحكمة الشرعية وقرار من المجلس العلمي، وحدد إثبات الأهلية للمتولي الذي يدير الوقف من خلال امتحان يجريه المجلس العلمي بكل ماله علاقة بالوقف من إدارة ومحاسبة، وبين في المادة الرابعة بأن المتولي مسؤول عن غلة الوقف بموجب شرط الواقف ووفق الأحكام الشرعية، وحدد واجبات المتولي، ومحاسبته وبين إن لجنة المحاسبة هي الجهة التي تنظر في الشكاوى المقدمة ضد المتولي المتعلقة بكيفية إدارته للموقوفات أو بصرفه وارادات الوقف، وبين اسباب عزل المتولي ، وبين القرارات التي تصدرها اللجنة وهي إما العزل واما البراءة، وبين طريقة الاعتراض على قرار اللجنة بأن يكون ذلك لدى مجلس الأوقاف الأعلى خلال عشرة ايام من تأريخ التبليغ، وإذا انتهت المدة ولم يعترض عليه تقوم اللجنة بأرسال القرار إلى المجلس لغرض المصادقة عليه.

رابعا // نظام المزايدات والمناقصات الخاصة بالأوقاف رقم 45 لسنة 1969 المعدل

حدد هذا النظام لجنة التقدير ولجنة المزايدات والمناقصات ، وبين في المادة الثانية منه مدة المزايدة لإيجار الموقوف ولبيع المنقول منه بسبعة أيام وللاستبدال بثلاثين يوماً ، وحدد في المادة الثالثة منه مبلغ التأمينات بعشرين % من بدل السوم بالنسبة للمستغلات وللاستبدال ، وعشرة % بالنسبة للمنقول والمُسقفات ، وبين النظام إن طريقة المزايدة تكون وفقاً لطريقة (الضم) ، فقد ذكر في المادة السابعة منه أن الضمائم تقبل خلال مدة المزايدة وتدون في قائمة المزايدة رقماً وكتابة، ومن ثم تقرر اللجنة الإحالة في المزايدات باسم صاحب الضم الأخير إذا وجدت أن البدل بلغ الحد اللائق .وقد استثنى النظام من إجراء المزايدة في إيجار أو استبدال الموقوف في حالة إيجار الموقوف للدوائر الحكومية الرسمية وشبه الرسمية والجمعيات ذات النفع العام .

الفرع الثاني // مدى التعارض والتخبط الذي اوجده التضخم التشريعي في تطبيق الاحكام القانونية في إدارة الاوقاف.

The extent of conflict and confusion created by legislative inflation in the application of legal provisions in the management of endowments.

إن المعضلة التي نحن بصدد الحديث عنها في هذا المحل، تكمن في أن بعض التشريعات شُرعت على حين غفلة من أهل الاختصاص، بالإضافة الى الكم التشريعي من الاحكام المُشار اليه انفا، صدرت تشريعات إضافية، والتي أدت الى وجود اكثر من جهة ذات اختصاص في نظر منازعات الأوقاف من جهة، وتعدد النصوص القانونية التي تحكم تلك المنازعات والمراكز القانونية المنظمة لاطرافها من جهة أخرى وكما يلي :-

أولا // القانون المرقم 19 لسنة 2005م لإدارة العتبات المقدسة الشيعية، والذي نُشر في الجريدة الرسمية بعددها رقم 4013 في 2005/5/28م، والذي قضى بعائدية إدارة العتبات المقدسة العائدة لآل البيت للوقف الشيعي، إن القانون المُشار اليه، تضمن أن يؤسس في ديوان الوقف الشيعي بموجب هذا القانون ((**دائرة العتبات المقدسة والمزارات الشيعية الشريف**))، لتتولى إدارة وتسيير شؤون العتبات والمزارات والعناية بها، ولم يتطرق إلى نقل ملكية تلك العتبات والمزارات باسم ديوان الوقف الشيعي، كما انه لا ينص على التملك وإنما ينص على إدارة هذه الأوقاف وليس ملكيتها، لكننا نجد أن الممارسة قد جعلت من هذا القانون قانون استملاك!.

ثانيا // التداخل في الاختصاص ، إن المادة 115 من الدستور العراقي تضمنت تمتع المحافظات بجميع الاختصاصات غير الحصرية للسلطة الاتحادية والاختصاصات المشتركة، ولما كانت إدارة عتبة مرقد الإمام علي الهادي (ع) والكثير من المراقد والأضرحة والمقابر والمساجد تدخل ضمن اختصاصات المحافظات، بالتالي يعتبر هذا القانون قد تجاوز اختصاصات المحافظة، واثار اشكالا قانونيا ودستوريا على مستوى واحد.

ثالثا // التداخل في الاختصاص القضائي، استنادا لقانون دائرة الاوقاف رقم 64 لسنة 1966 المعدل ونظام المتولين رقم 46 لسنة 1970 ((المادة 2 من النظام)) بان تتولى المحكمة ترشيح المتولي لهذا الوقف ويعرض ذلك على المجلس العلمي في ديوان الرقابة ثم تقوم المحكة بإصدار حجة التولية، وبالنسبة للمسلمين يكون الاختصاص لمحكمة الاحوال الشخصية وغير المسلمين يكون الاختصاص لمحكمة المواد الشخصية م 33 من قانون المرافعات المدنية المعدل وف 4 م300 من القانون ذاته، ثم يرسل الى المجلس العلمي في ديوان الوقف الشيعي للمصادقة على تعيين المتولي ((الفقرة اولا المادة 10)) من قانون ديوان الوقف الشيعي رقم 57 لسنة 2012 الذي يقوم بأرسال المصادقة الى المحكمة المختصة، ومن ثم تصدر الحجة والتي هي تعتبر من الاوامر على العرائض حيث يمكن التظلم من قرار القاضي م 151 و 153 مرافعات وقرار قاضي محكمة الاحوال الشخصية او المواد الشخصية قابل للطعن فيه تمييزا امام محكمة التمييز الاتحادية.

الخاتمة :

في نهاية بحثنا هذا، نتمنى ان نكون قد وفقنا في تسليط بعض الضوء على جانب من جوانب التضخم التشريعي في النظام القانوني العراقي، ولعل ابرز ما توصلنا اليه من نتائج او استنتاجات في هذه الدراسة المبسطة هو انعدام فكرة التوقع المشروع او ما يعبر عنه باليقين القانوني ومعناه ان تتوفر في النظام

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

القانوني الأساليب المناسبة لضمان علم المخاطبين به بمضمونه،[1] وبالتالي تذُب الفوضى في تطبيق الاحكام القانونية على الوقائع التي من المفترض ان يكون القانون هو العلاج الناجع لوقوعها.
وبالتالي، فان أن أصلاح التشريعات يجب أن يراعي المبادئ التالية :-

1. رفع المستوى التشريعي شكلا ومضمونا وذلك باعتماد صياغة فنية دقيقة مبسطة واستعمال الفاظ ومصطلحات مفهومة وسهلة وتجاوز الاسهاب والتفصيلات الجزئية للأحكام، وذلك بالنص على القواعد الاساسية في القانون وترك وتنظيم التفصيلات الجزئية بأنظمة وتعليمات لتسهيل متابعة التطور العلمي وتوفير المرونة لمعالجة الامور المتغيرة بالسرعة التي تقتضيها.
2. ربط التشريع بمعطيات المجتمع الجديد وترجمة مبادئه وفلسفته الاجتماعية والاقتصادية ومراعاة الحالة العامة للأشخاص .
3. توحيد الاحكام المتناثرة بين متون القوانين والأنظمة والتعليمات، وبشكل لا يخل بالغاية من تشريعها، ودمج القوانين المتقاربة أو المتشابهة في الموضوع الذي تنظيمه في قانون واحد .
4. تحديد دقيق لجهات تنفيذ القانون وصلاحية كل منها مما يحول دون التنازع والتداخل في الاختصاص وأخضاع جميع المنازعات لاختصاص السلطة القضائية.

وبعد أن انهينا بحثنا هذا، نرجوا من الله العلي القدير أن نكون قد وفقنا في اظهاره بالشكل المناسب . فأن أصبنا فمن الله العون والتوفيق، وأن أخطأنا فأنه غفور رحيم ، وفوق كل ذي علم عليم.

المصادر :

أولا // المؤلفات

1- د. مازن ليلو راضي، حماية الأمن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، الطبعة الأولى جمهورية مصر العربية، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2020.
2- أ.د. مازن ليلو راضي، اليقين القانوني من خلال الوضوح و سهولة الوصول للقانون، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون - جامعة بغداد، العدد الاول – 2019.
3- د. علي مجيد العكيلي و د. لمى علي الظاهري، دراسات دستورية للسلطات الثلاثة في الدولة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، جمهورية مصر العربية، الطبعة الأولى، 2022 .
4- د. علي مجيد العكيلي، تأخر إقرار الموازنة العامة للدولة واثرها على مبدا الامن القانوني، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، العدد 2/7، 2017.
5- اوراك حورية، مبادئ الامن القانوني في القانون الجزائري واجراءاته، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر، 2018.
6- د. يس محمد محمد الطباخ، الاستقرار كغاية من غايات القانون، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، 2017.
7- المحامي اللورد دينيس لويد، فكرة القانون، ترجمة المحامي سليم الصويص، الناشر عالم المعرفة، 1981.

[1] – **محمد عبد اللطيف محمد، مبدأ الأمن القانوني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية لجامعة المنصورة، العدد 36 ،2004، ص.89**

8- د. حسين احمد مقداد، مبدا الامن القانوني كاساس لعمل القاضي الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2017.

9- د. منير البياتي ، الدولة القانونية والنظام السياسي الإسلامي، الدار العربية ، بغداد، 1987.

10- ليث كمال نصراوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة واثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية ، السنة الخامسة، أيار 2017، العدد الثاني، الجزء الأول.

11- أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، العدالة التشريعية في ضوء فكرة التوقع المشروع - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي، 2017 .

12- القاضي سالم روضان الموسوي، احكام الوقف والتولية، دراسة معززة بتطبيقات قضائية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2016.

ثانيا // الدوريات

1- م.د خالد مجيد عبد الحميد و م.د عبد الخالق عبد الحسين، المواءمة بين مبدأ اليقين القانوني والعدالة التشريعية، بحث منشور في مجلة ال البيت ، العدد 26، بدون سنة.
2- عامر الهواري ، التكريس الدستوري لمبدا الامن القانوني ضمانة لتجسيد دولة القانون الحديثة، بحث منشور في مجلة مدارات سياسية، العدد 1- 2021.
3- جودة التشريع ودورها في تحقيق الامن القانوني، سلسلة الأوراق البحثية الموجزة لمجلس النواب المغربي، المركز البرلماني للأبحاث والدراسات، العدد 01/ 2020.
4- على الصاوى، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، ورقة بحثية مقدمة الى ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت 6-3 شباط / فبراير 2003 .

ثالثا // المواقع الالكترونية

1- موقع المكتب الديني للسيد علي الحسيني السيستاني على الشبكة الدولية للمعلومات، وعلى الرابط الاتي :- www.sistani.org

2- عبد المجيد غميجة، مبدا الامن القانوني وضرورة الامن القضائي، عرض مقدم في اطار الندوة المنظمة من قبل الوداية الحسنية للقضاة بمناسبة المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الافريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدتار البيضاء، 2008/3/28.، متاح على الشبكة الدولية للمعلومات، وعلى الرابط الاتي:- www basic/pdf/web/.ism

3- معجم المعاني- لكل رسم معنى - ، موقع لغوي متاح على الشبكة الدولية للمعلومات، وعلى الرابط الاتي :- https://www.almaany.com/

4- د. المهدي الفحصي، اهمية نظرية " فصل السلطات "La séparation des pouvoirs في تصنيف الأنظمة السياسية بين عالمية المفهوم وخصوصية التطبيق، محاولة تأصيلية، مدونة الدكتور المهدي الفحصي، موقع متاح على الشبكة الدولية وعلى الرابط الاتي:- https://dr-elfahssi-dcsp.blogspot.com/ .

5- د. أحمد عبد الظاهر ، مبدأ الأمن القانوني كقيمة دستورية، مقال منشور على الشبكة الدولية للمعلومات وعلى الرابط الاتي: http:// kenanaonline.com/ users/ law / post

6- أ.م.د. محمد رشيد حسن وسيروان عثمان فرج، تضخم القواعد القانونية الجزائية كعارض من عوارض تحقيق الامن القانوني، بحث متاح على الشبكة الدولية للمعلومات، وعلى الرابط الاتي:- https://doi.org/ .

رابعا // القوانين

1- القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951
2- قانون بيع وتصحيح صنف الأراضي الاميرية رقم 51 لسنة 1959 وتعديله بالقانون رقم 14 لسنة 1960 وتعديله الثاني بالقانون رقم 45 لسنة 1960 .
3- قانون حق اللزمة في الأراضي الزراعية رقم 153 لسنة 1959.
4- قانون اطفاء حق الحكر رقم 138 لسنة 1960 .
5- قانون اطفاء حق العقر رقم 28 لسنة 1960 .
6- قانون التسجيل العقاري رقم 43 لسنة 1971.
7- قانون توحيد أصناف أراضي الدولة المرقم 53 لسنة 1976
8- قانون القرى العصرية الزراعية رقم 59 لسنة 2012 .
9- قانون الاصلاح الزراعي رقم 117 لسنة 1970.
10-قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم 181 لسنة 2002.
11-قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 131 لسنة 1981 المعدل بالقرار 542 لسنة 1984.

خامسا // الأنظمة والتعليمات

1- بيان وزير الزراعة والري رقم (1) لسنة 1989 المنشور في الوقائع العراقية العدد 3257 في 1989/5/29.
2- التعليمات رقم 100 لسنة 1985 المادة السادسة المعدلة بالتعليمات رقم (1) لسنة 2012 الصادرة من وزارة الزراعة