



Measuring the Impact of Parliamentary Legislation and Cabinet Decisions on State Administration

Dr. Abbas Hadi Abdul¹, Janan Abdul Razzaq Fattah²

¹ University of Baghdad/College of Science for Women, Abbas.h@csw.uobaghdad.edu.iq

² University of Baghdad/College of Pharmacy, Janan@copharm.uobaghdad.edu.iq

ARTICLE INFORMATION

Received: 30 Sep 2025

Accepted: 18 Oct 2025

Published: 1 Dec 2025

KEYWORDS:

**Measurement,
Legislation,
Decisions,**

Cabinet,

**Impact,
Parliament**

ABSTRACT

Undoubtedly, legislation and decisions, which represent the cornerstone of state administration and government operations, should not be enacted randomly. Rather, they must be passed with utmost care and based on urgent necessity. The abundance of legislation and decisions is not considered a positive practice, whether by the legislative or the executive authority.

Therefore, it's essential to establish strategic plans through careful reading, analysis, and research into society's actual need for such legislation and decisions, while also prioritizing them appropriately. This calls for the presence of a governmental institution tasked with overseeing this matter, composed of experts and academics, in addition to the creation of advanced research centers dedicated to measuring the impact of legislation and decisions. If this approach were to be implemented in Iraq, the outcome would inevitably be high-quality and well-structured legislation and decisions, organized into strategies of short, medium, and long-term scope.

Such an effort must also take into consideration societal and environmental changes, human resources, population growth, the availability of resources and budgetary funding sources such as oil and gas, as well as the increasing rate of government spending in the face of limited resources. All these factors should be studied in such research centers, where legislation is refined, filtered, and then presented for discussion and voting.



قياس اثر التشريعات البرلمانية وقرارات مجلس الوزراء على ادارة الدولة

م.د عباس هادي عبد¹، جنان عبد الرزاق فتاح²

¹ جامعة بغداد/ كلية العلوم للبنات، Abbas.h@csu.uobaghdad.edu.iq

² جامعة بغداد/ كلية الصيدلة، Janan@copharm.uobaghdad.edu.iq

معلومات المقالة	الملخص
تاريخ الاستلام: 30 سبتمبر 2025 تاريخ القبول: 18 اكتوبر 2025 تاريخ النشر: 1 ديسمبر 2025	لاشك ان التشريعات والقرارات التي تعد محور ادارة الدولة وتسيير الحكومات يجب ان لا تقر بشكل عشوائي، بل يجب ان يتم اقرارها بعناية فائقة وحاجة ماسة لها، فكثر التشريعات والقرارات لا يعد من قبيل العمل الجيد سواء للسلطة التشريعية ام السلطة التنفيذية.
الكلمات المفتاحية: قياس، التشريعات، قرارات، مجلس الوزراء، الاثر، مجلس النواب.	فلا بد ان يتم وضع خطط استراتيجية من خلال القراءة والتحليل والبحث في مدى حاجة المجتمع الى تشريعات وقرارات مع العرض اخذ الاولوية في التشريعات والقرارات. هنا لابد من وجود مؤسسة حكومية ترعى هذا الامر ويكون تشكيلاتها من ذوي الخبرة والاكاديميين مع انشاء مراكز بحثية متطورة لغرض قياس الاثر للتشريعات والقرارات، واذا ما طبق هذا الامر في العراق ستكون هنالك نتيجة حتمية لتشريعات وقرارات نوعية وجيدة ومقسمة على استراتيجيات بين قصيرة ومتوسطة وطويلة الاجل. مع الاخذ بعين الاعتبار التغيرات الحاصلة في المجتمع والبيئة وحتى الموارد البشرية وازدياد عدد السكان مع قياس وفرة الموارد والمصادر الممولة للموازنة كالنفط والغاز، ومدى ارتفاع نسبة الانفاق الحكومي مع محدودية الموارد، كل تلك الامور تناقش في تلك المراكز وتؤخذ التشريعات ويتم فلترتها وعرضها للمناقشة والتصويت.

المقدمة

يعد قياس اثر التشريعات سواء البرلمانية و حتى قرارات مجلس الوزراء في اي بلد نظامية برلماني اداة مهمة للوقوف على مدى تقدم الدولة وتطورها، كما وله فاعلية كبيرة في رفع كفاءة واداء الحكومة، كما وله دور مهم للكشف على الاخطاء والبحث عن المعالجات التشريعية او التنفيذية.

اذ توجد على ارض العراق الكثير من التحديات سواء الامنية او الاقتصادية او الاجتاعية او السياسية.. فيجب اصدار التشريع او القرار بما يتلائم مع طبيعة البلد ، لا بل الافضل من ذلك على السلطتين التشريعية والتنفيذية ان يضعوا نصب اعينهم الدستور العراقي لسنة 2005 في اجراء اي عمل حتى لا يكون عرضة للطعن به امام المحكمة الاتحادية العليا.

من الواضح والمسلم به ان سمو التشريعي الاعلى هو الدستور، فهو السند الى اصدار القوانين والقوانين هي السند لاصدار الانظمة التي يصدرها مجلس الوزراء وكذلك القرارات وكذلك التعليمات والانظمة الداخلية التي يصدرها الوزير المختص.

وبذلك فأن الوزير المختص عند اصداره نظام داخلي لاحدى الشركات التابعة للوزارة يعتمد في ذلك على قانون الشركات العامة او قانون الوزارة.

ان الاعداد غير المدروس للتشريعات يولد مخرجات لقوانين سيئة او تشريع قوانين غير صالحة مستقبلا وهو بالنتيجة يؤدي الى هدر اموال واضاعة فرص التقدم والنمو.

ن السياسة التشريعية لاي بلد منفاة من الدستور او القوانين الاساسية لذلك البلد، كما ان الطبيعة الاجتماعية والاقتصادية والدينية لها علاقة بالسياسة التشريعية

تجدر الاشارة الى ان كل بلد الالتزام بالاتفاقيات والمعاهدات التي ابرمتها الحكومة وصادق عليها مجلس النواب كما في العراق استنادا للمادة (61/ رابعا) بالشكل الذي يجعل التشريعات تتلائم مع تلك الاتفاقيات والمعاهدات.

اولا/ اهمية البحث:

يمكن بيان اهمية البحث في موضوع قياس الاثر التشريعي لكل من التشريعات البرلمانية وقرارات مجلس الوزراء على ادارة العملية السياسية في العراق، هو لدراسة وتحليل البيئة العراقية السكانية و الطبيعة الاجتماعية لغرض اصدار التشريعات الملائمة والمنسجمة معها، لكون التشريعات لم تقتصر على الاجراءات القانونية المتطلبة لاصدارها بل هي فن ودراسة وتحليل قبل التشريع ولهذا من هذا المنطلق فضلنا الخوض بهذا العنوان.

ثانيا/ اشكالية البحث:

في ظل وجود كم كبير من التشريعات والقرارات الصادرة سابقا والتي ستصدر لاحقا من المهم ان نجعل هذه التشريعات والقرارات مستندة لدراسة واضحة واستراتيجية بعيدا عن اهواء المشرع او بعديا عن قرارات مجلس الوزراء غير المدروسة احيانا والتي يراد منها ارضاء الشارع فقط حتى لو كان على حساب البعد المستقبلي للبلد. ولهذا من المهم ان نطرح السؤال الاتي:

في ظل غياب جهة فاعلة تقوم بدراسة قياس اثر التشريع او القرار ويرافقها كثرة في التشريعات واصدار القرارات ماذا سيكون نوع تلك التشريعات هل ستكون ايجابية وفعالة ام نعتد على الحظ في مدى نجاحها او فشلها؟

ثالثا/ اهداف البحث

لكل بحث اهداف يتطلع اليها وتتلخص اهداف بحثنا والخوض به هو ان يكون للعراق تميز في انتقاء التشريعات المهمة والحث على قياس اثار تلك التشريعات والقرارات مع العرض ان تمنح الاولوية في التشريعات التي تخدم الشعب العراقي باكملها.

رابعاً/ فرضية البحث:

في ظل وجود توافقات سياسية على تمرير بعض التشريعات والقرارات التي تتوافق مع رغبات الطبقة السياسية على اختلاف مشاربها القومية والمذهبية وصل الحد الى ان يتم التصويت بطريقة السلة الواحدة في البرلمان وهذه الطريقة تعد مخالفة صريحة للنظام الداخلي لمجلس النواب ولهذا نجد من الضروري وجود تشكيل لقياس الاثر.

خامساً/ منهجية البحث :

لكل بحث منهجية خاصة يتبناها الباحث، ففتينا في هذا البحث المنهجية لتحليلية من خلال استخدام المصادر ودراساتها والخروج بنتيجة مبنية على التحليل.

سادساً/ هيكلية البحث:

الفصل الاول: اهمية التشريع واصدار القرارات

المبحث الاول: اهمية التشريعات والقرارات على ادارة الدولة

المبحث الثاني: اهمية قياس الاثر على جودة التشريعات البرلمانية والقرارات الحكومية.

الفصل الثاني: نتائج غياب قياس الاثر على جودة التشريعات والقرارات في العراق.

المبحث الاول: غياب قياس الاثر يؤدي الى الانحراف التشريعي.

المبحث الثاني نتائج غياب قياس اثر التشريعات والقرارات على ادارة الدولة.

الفصل الاول: اهمية التشريع واصدار القرارات

تعد الوظيفة التشريعية وسيلة السلطة الاولى والاساسية لرسم السياسة العامة للدولة، وتنظم الروابط الاجتماعية بين الافراد وتحديد مراكزهم القانونية، وتحديد علاقة الحكام بالمحكومين، فعلى الرغم من تبوء الدستور لمكان الصدارة بين القواعد القانونية في الدولة، الا انه لا يجادل أحد في أهمية القوانين البرلمانية، باعتبارها الوسيلة المثلى لتنظيم سلوك الجماعة ورسم السياسة العامة لدولة.

وهناك بعض القوانين التي طرحها الدستور بشكل مقتضب وترك امر تفصيلها الى قانون يشرع داخل مجلس النواب العراقي، إلا أن الأخير لم يشرع نص العدد المحال اليه، وذلك لتمتع البرلمان بالسلطة التقديرية،

يرى المختصون في علم القانون بضرورة دراسة الحاجة العامة واليومية للمواطن عند تشريع اي قانون لانه محل التطبيق بعد صدوره، وان يراعي جمهور الناس الذي اطلقت عليه تسمية (الجمهور التشريعي) لان التشريع يهدف الى تنظيم العلاقة بين افراد المجتمع او بين مكونات الدولة التي يكون افراد المجتمع النواة والمركز المستقطب لكل الاعمال مع مراعاة المشرع للجمهور التشريعي يكون قبل اصدار القانون من خلال اشراكه في المناقشة للمشكلة عقدة التشريع المستهدف وهذا الامر ايضا ينعكس على قرارات مجلس الوزراء.

وهنا يقصد بالمشاركة الاتصال بالجهات ذات العلاقة عن طريق المنظمات الحكومية وغير الحكومية والمجتمع المدني للوقوف على حجم المشكلة محل البحث والاستماع لما لديهم من حلول نابعة من عملهم الميداني والاهم من ذلك هو الاستماع الى رأي المختصين من الاكاديمين(1).
تتجه اغلب التجارب الى ارفاق وثيقة قياس اثر التشريعات بأي قانون يصدر وتعد مكملة له، حيث تلتزم الدول في اعداد التشريع بالتشاور مع المختصين بأحكام التشريع وذلك من اجل ضمان حدود التشريع في افضل صوره ووفقا لادارة تشريعية جيدة، او قرار تنفيذي ملزم لكافة القطاعات(2).
تعد البيانات لها اهمية بالغة لقياس اثر التشريعات ومن ثم تمكين السلطة التشريعية من اتخاذ قرارات تنظيمية المبنية على معلومات وتحليل حول المزايا والعيوب للتشريع، اذ لا يمكن نكران الدور الذي تؤديه المعلومات عند اتخاذ القرارات المناسبة، اذ بموجب هذه الالية تستطيع المؤسسة التشريعية العمل بصورة اكثر دقة للمهام التشريعية والرقابية، فلا بد ان تتوفر للجان ودوائر المجالس التشريعية المعلومات الكافية عن أنشطة الدولة(3).

المبحث الاول: اهمية التشريعات والقرارات على ادارة الدولة

عندما نتحدث عن ادارة الدولة من الالمهم ان نتحدث عن مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ غائر في القدم تبناه السلف من الفقهاء وتلقفه الخلف وتكرر النص عليه في الدساتير الحديثة(4) والذي اشار له الدستور العراقي في متن المادة (47) من الدستور العراقي لسنة 2005 " تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات"
عالج دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مسألة تشريع القوانين، اذ ميز بين مشروع القانون المقدم من قبل السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، مجتمعاً او منفرداً) وبين مقترحات القوانين التي يقدمها اعضاء البرلمان، سواء اعضاء او لجان.
من خلال نص المادة (60) اولاً: "مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء".

ثانياً: "مقترحات القوانين تقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب او من احدى لجانه المختصة.(5)
المقصود باقتراح مشروع القانون، هو عرضه على السلطة المختصة بالتشريع، فالاقترح هي المرحلة الاولى التي يبدأ بها سن القانون، والتي تبدأ من تاريخ إعداد المشروع الاول للقانون حتى تقديمه الى السلطة المختصة بالتشريع لمناقشته والتصويت عليه،
وان حق الاقتراح يحظى بأهمية بالغة فهو اللبنة الاولى في البناء القانوني والذي من دونه لا يقوم، اما بعد الاقتراح فإنه يصبح معروضاً امام البرلمان، ويجب على الاخير ان يفحصه ليقره كما هو، او

(1) سالم رمضان الموسوي، مقال بعنوان هل يجوز للمواطن ان يشارك في اعداد التشريعات، على موقع الحوار المتمدن على الموقع الالكتروني https://m.ahewar.org/index.asp?i=842#google_vignette تم زيارة الموقع بتاريخ 2025/4/22

(2) كريم سيد عبد الرزاق، منهجية قياس اثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التصنيف في الدول العربية، مقال بحث منشور في المجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الاسكندرية، مجلد 3 العدد 6 2018، ص 5 و 6.3

(3) طعيبة احمد، محددات المؤسسة التشريعية، دراسة حالة البرلمان في الجزائر ص 65
(غازي فيصل مهدي، مقالات في مجال القانون العام والخاص، مكتبة القانون والقضاء الجزء الاول طبعة اول، 2020 ص 3)

(5) المادة 60 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005

يضيف عليه تعديلات او يرفضه، وقد يتضمن مشروع القانون المقترح الرغبة في اصدار قانون جديد ينظم موضوعا لم يتناوله بالتنظيم القانون بعد او يتضمن تعديلا لقانون قائم في الواقع تعديلا كليا او جزئيا. إن حق الاقتراح يجب ان يمارسه احد المختصين، فالعريضة التي يقدمها احد المواطنين لا تعتبر اقتراح مالم يتنبى افكارها احد المختصين في البرلمان او الحكومة(1).

قبل الدخول بتفاصيل الية تشريع القانون علينا ان ننتبه ان ولادة القانون قبلها اسباب او اركان او ظروف دعت الى تشريع القانون، اذ يقوم القانون كغيره من القواعد القانونية على مجموعة من العناصر او الاركان، فالقانون الذي يسنه المشرع البرلماني ليس قالبا او مجموعة من القوالب الصماء، اذ يلتزم لقيامه مجموعة من الاركان، ونطرق الى اركان القانون وهي:

1- ركن الاختصاص: والمقصود منه هو صدور القانون من الجهة التي عهد اليها الدستور مسألة التشريع.

2- ركن الشكل: والمقصود منه يقتضي مراعاة الاجراءات المرسومة له في لتشريع.

3- ركن المحل: والمقصود منه مراعاة الضوابط الموضوعية التي يفرضها الدستور.

4- ركن الغاية: والمقصود منه اذ ينبغي في تشريع القانون ان تتوفر المصلحة المشروعة.

5- ركن السبب: اذ ينبغي توافر السبب او الدافع لإقرار القانون(2).

إن التشريع هو ثمرة عمليات مجتمعة ومتكاملة، ويتجسد هذه الخطوات بمرحلة اقتراح التشريع ومرحلة مناقشته ، ومرحلة التصديق، وعليه فأن المرحلة التي تلي الاقتراح هي مرحلة الفحص والمناقشة ، فانه يجب ان يعرض أمام البرلمان وينبغي على الاخير ان يفحصه ليقره كما هو او يعدل عليه او يرفضه، وبعد اقتراح المشروع من قبل السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، رئيس الوزراء) او من قبل الاعضاء يتم بعد ذلك دراسة المشروع بشكل تفصيلي بعد الموافقة المبدئية عليه.

وفي اول جلسة للبرلمان تشكل لجان دائمية للمجلس وعددها اليوم 25 لجنة وكل لجنة تكون قرينة مع احدى الوزارات او الهيئات لتتابع اعمال الوزارة واحتياجاتها بالشكل الذي تحتاج احدى الوزارات قانون معين على سبيل المثال مقترح قانون يخص وزارة التعليم، بعد اعداد الصياغة من قبل اللجنة القانونية يعرض على لجنة التعليم العالي وهي القرينة لوزارة التعليم(3).

نلاحظ جليا ان عمل البرلمان في ما خص التشريع يخلو من دراسة اثر التشريع وحتة اللجان المشكلة بموجب النظام الداخلي خلت من لجنة تضم نواب خبراء لدراسة قياس اثر التشريع وهذا ايضا ما سنجده في قرارات مجلس الوزراء، هو غياب عنصر القياس لاثر القرارات.

القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء:

تشير السلطة التنفيذية عبر العصور الحديثة الى مجموعة الهيئات الحكومية والادارية التي لا تتولى فقط تنفيذ القوانين فحسب، وانما تحديد سياسة الامة من خلال اصدار قرارات مهمة، وكذلك ارتدت السلطة التنفيذية اشكالا مختلفة عبر العصور وحسب الانظمة الدستورية، وهي ليست واحدة في جميع الدول(4).

ان تطور الظروف الاجتماعية والاقتصادية وظهور بعض الازمات التي انتابت الكثير من دول العالم ، ظهرت الحاجة الى اطلاق يد الادارة في علاج بعض الامور في الظروف العادية والاستثنائية بما لها من

(1) ايمان قاسم هاني الصافي، الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين الى البرلمان، دراسة مقارنة، رسالة ماستر، الجامعة المستنصرية، ص31-32.

(2) عبد المجيد ابراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع، داسة مقارنة، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، بلا طبعة، 2010 ، ص384.

(3) النظام الداخلي لمجلس النواب رقم 1 لسنة 2022 المعدل

(1) احمد سعيغان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ص385

خبرة ودراية على تفهم طبيعة هذه الظروف لكون تواجدتها الدائم واتصالها المستمر بالواقع اليومي لحياة المواطن، وما يوفر لها من قدرة على استدعاء الفنيين والمختصين للاستعانة بأرائهم، وتقرب الانظمة والتعليمات من التشريع كونها قاعدة عامة مجردة ملزمة التطبيق على عدد غير محدد من الافراد بغض النظر عن عددهم ولكن ما يميزها انها صادرة عن السلطة التنفيذية وهي ادنى مرتبة من التشريع الصادر عن البرلمان⁽¹⁾.

وبالعودة الى دستور 2005، نجد ان الدستور العراقي اشار الى اختصاص مجلس الوزراء العراقي وجاء في المادة (80_ ثالثا) "يختص مجلس الوزراء اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين" ومن فحوى النص نجد ان مجلس الوزراء هو الجهة المخولة في اصدار القرارات و الانظمة⁽²⁾.
إن نص المادة (80) اعلاه يثير سؤالين؟

السؤال الاول: ان عبارة اصدار الانظمة بهدف تنفيذ القوانين، فهل يفهم من ذلك ان اختصاص مجلس الوزراء مقتصر على اصدار الانظمة المتوافقة كلياً مع احكام القانون؟

السؤال الثاني: هل بإمكان مجلس الوزراء اصدار الانظمة استناداً الى نص المادة 80 من الدستور في حال صدور قانون معين وخلوه من عبارة (يقرر لمجلس الوزراء اختصاصه باصدار الانظمة)، فهل بإمكان مجلس الوزراء مباشرة اختصاصه⁽³⁾

للإجابة عليه هنالك لوائح اخرى غير التنفيذية وهي اللوائح المستقلة، اذا كانت اللوائح التنفيذية لا توجد الا استناداً الى تشريع قانون، فأن هنالك لوائح تصدرها السلطة التنفيذية من دون الحاجة الى الاستناد لتشريع قائم ويكون مصدر مشروعيته هذه الانظمة، الدستور المباشر وليس القوانين ومن ثم فهي تضمن تنظيم المصالح العامة وهي كالآتي:

أ- اللوائح التنظيمية او لوائح المصلحة العامة: توضع هذه اللوائح بقصد تنظيم المرافق العامة وسير العمل في الادارات الحكومية، فكلما دعت الحاجة الى هذا التنظيم قامت به الاداة عن طريق اللوائح التنظيمية من دون الحاجة الى اصدار تشريع برلماني.

ب- لوائح الضبط او البوليس: هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بهيئة نصوص عامة تحد من الحريات الفردية بقصد المحافظة على النظام العام والامن والصحة.. وهذه اللوائح تكون اخطر من الاولى لانها تتضمن عقوبات على مخالفيها، مثل لوائح تنظيم المرور وغيرها⁽⁴⁾.
وللسلطة التنفيذية اصدار انواع متعددة من الانظمة والتعليمات الا انها من حيث جهة اصدارها تنقسم الى قسمين:

القسم الاول: الانظمة وهي القرارات الادارية التنظيمية التي تصدر عن مجلس الوزراء حاملة توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزير او الوزراء المختصين.

القسم الثاني: التعليمات وهي القرارات الادارية التنظيمية التي تصدر عن كل وزير استناداً للسلطة الممنوحة اليه بموجب القانون، والقرارات التنظيمية وان ضمت قواعد عامة مجردة أي تشريعية

(1) ياسين عبد الامير طعمة الكوفي، التنظيم الدستوري للأنظمة البرلمانية، منشورات زين الحقوقية بيروت، الطبعة الاولى، 2018، ص137

(2) المادة 80 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005

(3) مصدق عادل، رنا محمد راضي، اختصاص مجلس الوزراء في اصدار الانظمة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة كلية القانون، جامعة النهرين، مجلد 17، اصدار 1، 2015، ص 368

(4) محمود خلف الجبوري، القضاء الاداري في العراق وفق احداث التطورات التشريعية والقضائية، الطبعة الثانية، دار المرتضى، بغداد، 2014، ص42

بمضمونها، الا إنها تصدر عن السلطة التنفيذية بصرف النظر عن مضمونها وبالتالي تخضع للطعن امام القضاء الإداري الذي يختص بالنظر في شرعية القرارات الإدارية⁽¹⁾

ونستنتج مما سبق ان البرلمان وهو السلطة التشريعية في البلد تقوم بإصدار قوانين عامة مجردة ملزمة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، الا ان هذا القوانين تفتقد الى جزئيات التنظيم، ولأجل الإحاطة بتلك الجزئيات فسخ الدستور المجال امام مجلس الوزراء بإصدار التنظيمات على اعتبار هو السلطة التنفيذية الملامسة للواقع والمواطن اكثر من السلطة التشريعية وهو أمر جيد، وهو جزء من متطلبات مبدأ الفصل بين لسلطات وانه صورة من صور التعاون بين السلطات، كما ويحق لمجلس الوزراء اصدار قرارات دون الحاجة الى قانون او توجيه من قبل السلطة التنفيذية، ومن هذا المنطلق يمكن ان ننفع من فكرة قياس الاثر من خلال مراكز بحثية متخصصة لكي يصدر قرارات وتشريعات بناءة.

المبحث الثاني: اهمية قياس الاثر على جودة التشريعات البرلمانية والقرارات الحكومية

يقصد بقياس اثر التشريع او القرار ، هي الاحاطة بابعاد التشريع او القرار واجوانبه احاطة شاملة ودقيقة لدرجة يمكن ان تصنيف المزايا والسلبيات لاثاره المحاملة بشكل دقيق، ان التشريع يعالج حالة اجتماعية فوضع مؤشرات لقياس الاثر المحتمل ليس بالأمر السهل، ان وجود قياس الاثر يعني وجود منظومة تحدد درجات التأثير على المجتمع وموارد الدولة سلبا او ايجابا.

كما ان السياسة التشريعية لاي بلد منتقاة من الدستور او القوانين الاساسية لذلك البلد، كما ان الطبيعة الاجتماعية والاقتصادية والدينية والاعراف للمجتمعات لها علاقة بالسياسة التشريعية⁽²⁾

ان القانون الوضعي سيكون الاداة التي تحقق الاهداف المنشودة او الاداة التنفيذية للسياسة القانونية، وعليه فالواقع المادي والمعنوي المراد التعامل معه من قبل المشرع هو كالمادة الاولى التي يتعامل معها النحات ان صح التعبير، فالنحات لديه تصور، وخطة، وسياسة لما يجب صنعه من المادة المعطاة، وعليه فأن السياسة التشريعية تطرح مسألة مدى تحقق الاختيار او الفكرة الموجهة من خلال القانون، اذ لا بد النزول الى الواقع السياسي والاجتماعي لمعرفة مدى تأثير العديد من القوى في صياغة القانون الوضعي، فلا يكفي ان نقول ان المشرع يضع القاعدة القانونية⁽³⁾

تجدر الاشارة الى انه اذا ارد ان يكون التشريع ناجحا عليه اتباع بعض مقومات النجاح وهي:

- مجلس تشريعي منتخب على اساس الكفاءة .
- الخبرة والمعرفة العلمية والعملية لاعضاء مجلس النواب لان خبرة النائب تنعكس بالايجاب على التشريع⁽⁴⁾
- خطوات قياس اثر التشريع: والمقصود بها انها عملية تحليل وتقسيم النتائج والاثار الاجتماعية والاقتصادية والمالية المقدمة قبل سريان او تعديل القانون او القرار ويقسم الى السلبيات والايجابيات المتوقعة قبل استحداث او تعديل اي تشريع، وللحصول على اهم المخرجات سواء في التشريع او القرار على السلطتين التشريعية والتنفيذية اتباع الاتي:

1- تحديد الاشكالية اي الازمة

(1) حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق دراسة في مجلس الاتحاد ، بيت الحكمة، بغداد، 2012، ص116

(2) غازي ابراهيم الجنابي، دليل الصياغة التشريعية، طبعة اولى، 2012، بغداد، القانون المقارن، ص4

(3) منذر الشاوي، دولة القانون، مكتبة الذاكرة للنشر والطباعة طبعة اولى 2013، ص54 و55

(4) سري محمود صباح، مجموعة قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض النظم القانونية العربية، دار النهضة، القاهرة، 2015، ص13 بلا طبعة

- 2- تحديد الاهداف المراد تحقيقها
 - 3- تحديد الخيارات ماهو الافضل للتشريع ام اصدار قرار
 - 4- تحليل الخيارات اي تحديد التأثير المتوقع للخيارات
 - 5- اختيار الح الامثل والافضل مابين الخيارات
 - 6- التطبيق
 - 7- المتابعة والتقييم⁽¹⁾.
- كما تعد فلسفة قياس اثر التشريع بسيطة ومعقدة في ان واحد، اذ تعد بسيطة لانها تقوم على وصف الاسباب الداعية الى تشريع جديد او تعديل تشريع قادم، ومعقدة من حيث كونها تتطلب اجراء مجموعة من الخطوات العملية والتحليلية للتوصل الى الرأي النهائي ومن ضرورة اجراء التعديل او التشريع الجديد من عدمه.
- ويمكن ان يكون قاس اثر التشريع اداة متعددة الاهداف لتحقيق فاعلية الحكم الجيد، ويساهم في:
- 1- تحسين فهم الاثار الحقيقية الواقعية لاجراءات وسياسات الحكومة من خلال التحليل.
 - 2- زيادة الفاعلية والكفاءة للادارة والسياسات الحكومية من خلال الادارة العقلانية.
 - 3- دمج الاهداف والسياسات المختلفة وتكاملها من خلال التنسيق.
 - 4- زيادة الفاعلية وتحديد المسؤولية وتفعيل القدرة على المحاسبة من خلال التشاور.
 - 5- تحسين مساءلة الحكومة من خلال توفير معلومات اشمل ، ودراسة الاثار الايجابية والسلبية على المجتمع جراء تطبيق قياس الاثر.
- ويمكن طرح سؤال ماذا عن نتائج قياس الاثر وماهو الشيء المتوقع حدوثه بعد اجراء قياس الاثر.
- ان ابرز ما تحققه عملية قياس الاثر من فوائد لتحسين جودة التشريعات والقرارات هو ان يتمتع صاحب القرار بالرؤية الواسعة خلال التعديل او الاصدار سواء القانون ام القرار.
- وكذ لك تسهيل الاجراءات التنظيمية داخل المؤسسات المعنية، وتعزيز الشفافية من خلال الاعضاء المعنيين بالتشريع او اصدار القرار ، كما يؤدي الى رفع مستوى كفاءة وفعالية القرارات والتدخلات الحكومية من خلال التنسيق بين الفاعلين الرئيسيين⁽²⁾
- ان تصميم وتنفيذ منهجية قياس الاثر سواء التشريعات ام القرارات الحكومية ليست بالعملية السهلة، فيمكن ان تكون اداة لزيادة فعالية القرارات التشريعية والحكومية من حيث تكاليفها وتقليل عدد التشريعات غير الضرورية وهو مايعطي مزيدا من الشفافية.
- ولهذا وضعت مجموعة من المفاهيم التي توضح كافة الخطوات الاساسية لتطبيق منهجية قياس الاثر ولضمان التطبيق الجيد:
- 1- هل تم تحديد المشكلة بصورة صحيحة؟ يجب التحري والدقة في تحديد المشكلة التي يجرى العمل عليها او على حلها وجمع الادلة حول طبيعتها وحجمها.
 - 2- هل هنالك تبرير للاجراء الذي تتخذه الحكومة؟.
 - 3- هل التشريع هو افضل طريقة للاجراء الذي تتخذه الحكومة في مرحلة مبكرة من العملية التشريعية اي يتعين على اصحاب القرار من السلطتين التشريعية والتنفيذية اجراء المقارنة المدروسة.

(¹) رئاسة الوزراء الاردنية وحدة دهم اتخاذ القرار، الدليل الارشادي لسياسة تقيم الاثر، 2020، ص10

(²) كريم سيد عبد الرزاق، منهجية قياس اثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية، بحث منشور في جامعة الاسكندرية، مصر 2018، ص51 و52

- 4- هل يستند التنظيم الى قاعدة قانونية، اي يجب اعداد العمليات التشريعية بصورة تضمن ان جميع القرارات التنظيمية المعدة لاتحيد عن احترام سيادة القانون.
- 5- يتعين على المشرعين تقدير التكاليف الاجمالية والفوائد المتوقعة من كل مقترح من مقترحات التشريعات بالاضافة الى البدائل المحتملة لها.
- 6- هل سيتم توزيع الفوائد والمزايا على شرائح المجتمع بالشفافية؟، يتعين على المشرعين ان يضمنوا شفافية توزيع تكاليف التشريعات والفوائد المترتبة عليها على شرائح المجتمع كافة.
- 7- هل اتاحت الفرصة لجميع الاطراف المستهدفة من التشريع للافصاح عن وجهات نظرها ؟ يجب اعداد التشريعات المقترحة بطريقة تتسم بالانفتاح والشفافية، وتطبيق اجراءات مناسبة تضمن الحصول على المعلومات المطلوبة من الاطراف المعنية ضمن الوقت المحدد⁽¹⁾
- يشكل تقييم الاثر التشريعي نوعا من لضمانات التشريعية قبل صدور القانون او القرار وبعبءه، في محاولة لزيادة النتائج الايجابية وتقليل السلبيات عن طريق استباق الحدث من خلال دراسات جادة وتوقع اثر كل من التشريع والقرار قبل صدوره، ثم تأتي مرحلة التقييم بعد الاصدار، اي تقييم الايجابيات والسلبيات، كما تؤثر عملية تقييم الاثر التشريعي في عناصر التشريع كلها من خلال:
- 1- دراسات تقييم الاثار تساعد صانع القرار في معرفة القدر الذي توفي به التشريعات في مواجهة المتطلبات والمشكلات القائمة من خلال ادلة واقعية ملموسة وفق منهجية علمية رصينة.
- 2- تمثل دراسة التقييم نوعا من العدالة التشريعية في مراجعة السلطة التشريعية نفسها ذاتيا بتعديل او الغاء مآثره لا يتناسب مع الاثر الذي كان يرجى من التشريع عند سنه او اصداره، واستبداله بما يوائم تطلعات الدولة ويحقق العدالة.
- 3- تمثل دراسات تقييم الاثر نوعا من الوعي بالحكومات وتعكس تطور الدول وتطلعها للاظهار تطورها ونزاهتها وشفافيتها ومسؤوليتها امام المجتمع الدولي مما يساعد في سيادة دولة القانون وتعزيز سلطتها واستدامة تطورها.
- 4- تمثل دراسة اثر التقييم نوعا من الحوكمة الذاتية والمتابعة التشريعية من المشرع والمنظم لمراقبة التشريعات ودراسة التكاليف والفوائد المترتبة عليها.
- 5- تؤدي دراسة اثر التقييم دورا حيويا في تطوير المنظومة التشريعية والقانونية في الدول، ذلك عن طريق توحيد سلسلة المراحل والطرق والمناهج التي تعمل عليها السلطة التشريعية وتطوير اداء الافراد واللجا
- 6- ان القائمة على تقييم الاثار ومعرفة الايجابيات والسلبيات وتحسين جودتها⁽²⁾

(1) كريم سيد عبد الرزاق، مصدر سابق، و54 و55 ص
 (2) اركان بن فهد الحربي، قياس اثر التشريعات في المملكة العربية السعودية، اطار تنظيمي مقترح لتقييم الاثر التشريعي، بحث منشور في مجلة قضاء بالعدد 35,2024، ص353 و354

الفصل الثاني: نتائج غياب قياس الاثر على جودة التشريعات والقرارات في العراق

ان غياب قياس اثر التشريعات والقرارات له اثار سلبية في بعض الاحيان لانه لايقوم على تخطيط مسبق وتحليل لبيئة الشارع العراقي، لان تحليل البيئة ومدى احتياج الشارع للحاجات الاساسية، كما تطرقنا الى اهمية وجود منظمة تحليل استباقية يمكن ان تشكل في العراق لاعداد تقارير عن حاجات الشارع الى تلك القوانين والقرارات المهمة التي تتمتع بالاستراتيجية مابين متوسطة وطويلة الاجل، وهذا يجب ان يكون ضمن تشكيلات المؤسسات التابعة للدولة كأن يكون تعزى هذه المهمة الى الجناح الثاني بالسلطة التشريعية وهو مجلس الاتحاد، الذي اشر له الدستور العراقي بالمادة 48 تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس لاتحاد، واشارت المادة 65 من الدستور الى الية تشكيل ذلك المجلس من خلال انشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب.

لكن للأسف الى اليوم لم يشرع ذلك القانون بل قرأ قراءة اولى ولم يتم استكمال القراءة الثانية والتصويت عليه، لذا من المطالب المهمة ان يكون لمجلس الاتحاد دور مهم في تشكيل لجنة لقياس اثر التشريع، وبالمقابل ان تكون لجنة داخل الامانة العامة لمجلس الوزراء لجنة لقياس اثر قرارات مجلس الوزراء. ان غياب هاتين اللجنتين يؤدي الى خلق عيوب تشريعية او ما يعرف عنه بالنقص التشريعي وسنرى ماهي الاثار التي تترتب على غياب قياس الاثر من خلال تقسيم الفصل الى مبحثين، سنتناول في المبحث الاول: غياب قياس الاثر يؤدي الى الانحراف التشريعي

المبحث الثاني: نتائج غياب قياس اثر التشريعات والقرارات على ادارة الدولة.

المبحث الاول: غياب قياس الاثر يؤدي الى الانحراف التشريعي

يمكن القول بأن الانحراف التشريعي يعد عيبا من عيوب التي قد تلحق القانون وتجعله قانونا غير دستوريا، ويظهر متى ما كان للمشرع سلطة تقديرية في تنظيم القوانين، وينصب الانحراف التشريعي على ركن الغاية، اما العيوب الاخرى التي قد تلحق القانون قد تنصب على ركن الاختصاص، او المحل، او الشكل الواجب اتباعه في سن التشريعات او محل التشريع ذاته، اي عدم اتفاق المشروع ذاته مع الحدود والضوابط الموضوعية التي يقرها الدستور، هنا تكون مخالفة التشريع للدستور مخالفة ظاهرة.

إن المشرع عندما يروم تشريع قانون من المفترض ان يهدف الى تحقيق غاية محددة من وراء تدخله وهي المصلحة العامة، حيث تعد سلطته اتجاه هذه الغاية سلطة مقيدة ليس له تقديرية اتجاهها⁽¹⁾.

إن المشرع في سياسته التشريعية يهدف بشكل عام الى تحقيق اهداف معينة وغايات محددة، يتم التوصل اليها بعد دراسة الواقع الاقتصادي او الاجتماعي او السياسي الذي يحياه المجتمع وعلى وجه التحديد مايرى انه من الواجب ان يتم تبديله او تغييره او تنظيمه في ذلك الواقع، وذلك بواسطة القانون الذي يعد بمثابة الادارة التي يمتلكها المشرع لتحقيق الاهداف المنشودة وفق الصالح العام للمجتمع بأكمله.

كما ويذهب الفقيه الدكتور عبد الرزاق السنهوري، الى ضرورة الاخذ في لانحراف بالسلطة التشريعية بمعيار موضوعي، بحيث يضيف نوعا من الثبات والموضوعية على التشريع، وللمعيار الموضوعي خمس حالات نستعرضها من اقصاها درجة في الشدة الى ادناها، ووفق التالي:

(1) عبد المنعم عبد الحميد ابراهيم شرف، المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، 2001، ص15.

الحالة الاولى: الاخذ بطبيعة التشريع كمعيار موضوعي:

كحالة ان يصدر المشرع البرلمان تشريعا عاما مجردا وهو يعلم انه لن يطبق في الواقع إلا على حالات فردية في التشريع، لان البرلمان انحرف في الواقع في استعمال سلطته التشريعية، كأن يصدر البرلمان تشريعا بإلغاء هيئة قضائية مستقلة بقصد التخلص من اعضائها ثم يعاد تشكيل الهيئة بتشريع اخر بعد فترة وجيزة من التشريع الاول، فيعين البعض في هذه الهيئة ويستبعد البعض الاخر بزعم إعادة هيكلة هذه الهيئة، كما حدث في مذبة القضاة عام 1969مفادها، صدر قرار بقانون يحل كافة الهيئات القضائية ثم اعيد تشكيل تلك الهيئات وارفقت بالقرار، بقانون اعادة التشكيل قائمة تضمن اسماء من رئي ابقائهم في هذه الهيئة او تلك، اما من لم يذكر اسمه في إحدى تلك القوائم فاعتبر معزولا عن الهيئة القضائية التي كان ينتمي اليها.

الحالة الثانية: مجاوزة التشريع للغرض المخصص الذي رسمه له:

كحالة ان يصدر البرلمان تشريعا بزعم وقاية النظام الاجتماعي وهي الغاية المخصصة لأي تشريع وبدلا من هذا الهدف تخذ إجراءات وتدابير استثنائية لا تدخل في وقاية النظام الاجتماعي وان كانت تدخل في حفظ النظام العام، كأن يصدر قانون بمد حالة الطوارئ والأحكام العرفية لمواجهة اخطار معينة، غير متحققة على ارض الواقع، وحينئذ يعتبر هذا التشريع مجاوزا لغايته المخصصة ومعيبا بعيوب الانحراف، وكذلك الزعم بوقاية النظام الاجتماعي في تشريعات الصحافة والاجتماعات العامة.

الحالة الثالثة: كفالة الحقوق والحريات العامة:

كحالة اصدار تشريع يهدف إلى تقييد الحريات العامة، كالحق في المساواة والخصومة وحرمة المسكن وحرية التعبير والتنقل والتملك ومباشرة الحقوق السياسية، فيعتبر التشريع في هذه الحالة باطلا لمخالفته الدستور، وهنا المخالفة مباشرة، لان السلطة التشريعية لا تتمتع بهذه الحالة في المجال التشريعي بأي سلطة تقديرية، وانما سلطتها في هذه الحالة مقيدة بالحفاظ على الحريات الاساسية، كأن يصدر قانون لمنع فرد او افراد بعينهم من مباشرة حقوقهم السياسية بحجة عملهم مع النظام السابق.

الحالة الرابعة: احترام الحقوق المكتسبة وعدم المساس بها في غير ضرورة او من غير تعويض عادل: إن الاصل في التشريعات لا تسري بأثر رجعي حتى لا تمس حقوقا مكتسبة، واحترام الحقوق المكتسبة قاعدة تمتد إلى اعماق القانون الطبيعي والمبادئ الاولى للعدالة والفضة السوية، واذا كان الدستور يتيح في غير مجال العقوبات للمشرع ان يقرر إذا رأى ذلك اثرا رجعي للتشريع، الا ان الاسراف في تقرير الاثر الرجعي يعد انحرافا في استعمال السلطة التشريعية، ويعطي الفقه أمثلة على الانحراف في هذه الاحوال، ومن ذلك ان يصدر التشريع متضمنا عقوبة مقنعة تسري بأثر رجعي أو ان يصدر المشرع تشريعا يوصف بأنه تفسير لتشريع سابق، وماهو بالتشريع المفسر، وانما هو حقيقة تشريع معدل يتضمن اعماله بأثر يترد إلى تاريخ التشريع الأول.

الحالة الخامسة: مخالفة التشريع لمبادئ الدستور العليا والروح التي تهيم على نصوصه:

وقد تحفظ الدكتور السنهوي على هذا الفرض مبينا انه مجال اجتهاد، حيث يكاد المعيار الموضوعي بشأنه ان يتاخم المعيار الذاتي، ويمكن توخيا لأكبر قدر من الموضوعية استعراض أحكام الدستور في جملتها لاستخلاص مبادئ عامة عليا تهيم عليه وتجمع شتات أحكامه بحيث تصبح النصوص جميعها منظمة واحدة وجدت لتطبيق في تناغم وتكامل، وقد ارتأى الدكتور السنهوي من استعراضه لأحكام الدستور المصري لسنة 1923 انه يقوم على المبادئ الآتية:

المبدأ الاول: مبدأ استقلال السلطة القضائية وهو مستخلص من نص تجرى عبارته بأن " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون."

المبدأ الثاني: هو مبدأ الحصانة البرلمانية ويستمد من النص الذي يقضى بعدم جواز مساءلة اعضاء السلطة التشريعية عما يبدون من اراء وأفكار.

المبدأ الثالث: هو مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بأن حدد الدستور لكل منها نطاقا لا تتجاوزهما.

المبدأ الرابع: هو وجوب تقييد السلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية وأن يكون التقييد مقررًا في تشريع سابق⁽¹⁾

بالنتيجة ان دراسة قياس الاثر يجعلنا بمأمن من الانحراف التشريعي لان الاخير خطر جدا على المجتمع ويكون مطبق لاشخاص معينين بالذات وها يتعارض مع المصلحة العامة للبلد، في العراق ايضا التشريع ليس معصوما فهو عرضة للانحراف التشريعي سواء بقصد او بدون قصد، وعادة الانحراف غير المقصود يكون فيه عيب في الغاية او المصلحة ويكون التشريع ظاهره المصلحة العامة وباطنه المصلحة الخاصة.

المبحث الثاني نتائج غياب قياس اثر التشريعات والقرارات على ادارة الدولة.

من المهم ان نتطرق الى كيفية ولادة التشريعات في العراق هل على ضوء الاهمية ام على الدور العشوائي ام استجابةً للدستور، لاشك ان المشرع البرلماني العراقي يتمتع بسلطة تقديرية عالية في تشريع القوانين فهو ليس مجبر او محدد بعدد من التشريعات يجب ان يشرعها خلال الفصل التشريعي، بل العكس صحيح هو يتمتع بسلطة وحرية في التشريع، لكن لا يخفى على الجميع ان العراق في الالونة الاخيرة بدأ ينتهج منهج هو التشريع حسب الرغبات او ما يسمى بالسلة الواحدة هو ان تجمع اكثر من تشريع في تصويت واحد، وهذا الامر مخالف للدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب.

ان التشريع للاسف بدأ يتمشى مع المكونات الموجودة داخل المجلس، فالكمل يعلم ان مجلس النواب هو ليس من طيف واحد بل متعدد الاطياف والمذاهب والقوميات، وكل فئة تريد ان تشرع قانونا ينساق مع مصلحه مكونه.

قوانين الثلاث الجدلية:

شرعت في الالونة الاخيرة ثلاث قوانين، هو قانون العفو العام وقانون الاحوال الشخصية وقانون تعويض العقارات، فالاول طالب به النواب السنة والثاني طالب به النواب الشيعة والثالث طالب به النواب الكرد، وتوقفت القوانين لاكثر من مرة لعدم وجود توافقات سياسية على التصويت عليها، مؤكداً على ان التصويت اهم من دراسة الجدوى لتلك القوانين، فقانون العفو العام يشمل فئات كثيرة تم الافراج عنهم مقابل ان يتم التصويت على قانون الاحوال الشخصية الذي يعد من اهم القوانين استراتيجيتنا وتم تأجيل التصويت عليه لسنوات طوال كونه مهم ولا يمكن ان يمرر ما لم يكون بجانبه قانون مهم اخر. وبالتالي تم التصويت عليهم في جلسة واحدة وكان مخالفة صريحة للنظام الداخلي لمجلس النواب الذي رسم الية التشريع وفق الاتي:

المادة 133 "تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والاسس العامة للمشروع اجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية عدد اعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع".

المادة 134 " ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ الى مناقشة مواده مادة مادة بعد تلاوة كل منها ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ثم يؤخذ على المشروع في مجموعه بعد اكتمال تلاوة مواده كاملة"

(1) ايناس كمال كامل، رسالة ماستر بعنوان، حدود وضوابط السلطة التقديرية للمشرع واسس الرقابة عليها، جامعة القاهرة، 2016، ص106 و107

المادة 136 " لا يجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي اربعة ايام على الاقل من انتهاء المداولة فيه وفقا لما يأتي:

اولا: يقرأ مشروع القانون قراءة اولى.

ثانيا: تقرأ اللجنة المختصة التقرير الخاص بمشروع القانون بعد يومين على الاقل من القراءة الاولى وبعد استلام المقترحات التحريرية ثم اجراء المناقشة عليه".

المادة 37/3 ثانيا " تناقش فقرات جدول الاعمال بحسب تسلسلها الوارد في الجدول ولايصار الى مناقشة اي فقرة جديدة الا بعد الانتهاء كليا من مناقشة الفقرة السابقة، واذا تعذر اتمام النقاش فلرئيس المجلس ونائبه مجتمعين تأجيل النظر فيها الى جلسة ثانية"

المراد من تلك المواد انه يجب الانتهاء من المادة 37 انه اذا ورد مشروع قانون في جدول الاعمال فانه يقرأ وفق المواد 133 و134 و136 من النظام الداخلي لمجلس النواب، ولايمكن الذهاب الى الفقرة التي تليها الا بعد الانتهاء من الفقرة التي سبقتها اما بالحسم او بالتأجيل.

ما تم التصويت عليه هو الانتهاء من الفقرات الواردة في جدول الاعمال ولم يتم التصويت عليه الا بجمع ثلاث قوانين بتصويت واحد.

قانون المرور رقم 8 لسنة 2019:

هنالك مؤشر على اهم بند في قانون المرور يدل على انه لم يتم مراعاة مسألة الغرامات الالكترونية، في ظل التقدم العالمي الحاصل في التقاطعات المرورية مع وجود الكاميرات التي تراقب حركة المرور شرع قانون المرور في العراق دون ان يورد نصا يشير الى التقيد الالكتروني في مجال السير والرقابة اكتفى بالنصوص التقليدية في مسألي فرض الغرامات والتي الزمت المخالف دفع الغرامات كلا حسب مخالفته.

في ذات السياق اشار القانون الى وقت سريان الغرامة والية علم المغمم بها، وذلك في نص المادة 28 اولا : لضابط المرور بناءً على مشاهدته او المراقبة على اجهزة الرصد سلطة قاضي جنح في فرض الغرامات المنصوص عليها من هذا القانون على المخالفات المرورية التي تقع امامه او التي تظهر على شاشة الرصد وتصدر العقوبة وفق انموذج الحكم المرافق لهذا القانون.

واشارت الفقرة ثانيا من المادة 28 اعلاه " يكون دفع الغرامة الى ضابط الحسابات مباشرة خلال 30 يوما من تاريخ التبليغ بالمخالفة وتحرير وثصل بالاستلام على ان تنتشر الغرامات على الموقع الرسمي" واشارت الفقرة ثالثا في حالة عدم دفع الغرامة المفروضة خلال 30 يوما من تاريخ فرضها يضاعف مبلغ الغرامة لمرة واحدة ويجري تأشير ذلك على قيد المركبة في الحاسبة وفي حالة تسديد مبلغ الغرامة مباشرة او خلال 72 ساعة من الريخ فرض الغرامة يخفض مبلغها الى (50%)

رابعا يسلم قرار الحكم بالغرامة الى سائق المركبة ويعد مبلغا به اذا رفض تسلمه خامسا يلصق قرار الحكم بالغرامة على زجاج المركبة في حالة عدم وجود السائق ويعد ذلك تبليغا رسميا⁽¹⁾.

ورد في المادة 30 من قانون المرور اعلاه ذكر حالات الاعتراض على الغرامة :

اولا: تشكل لجنة في مديرية المرور المختصة تسمى (لجنة البت في الاعتراض)

ثانيا: للسائق المخالف حق الاعتراض على قرار الحكم بالمخالفة المفروضة بحقه لدى لجنة البت في الاعتراض المنصوص عليها في البند الا من هذه المادة خلال (15) يوما من تاريخ قرار الحكم ثالثا: للجنة تعديل او الغاء او المصادقة على قرار الحكم المعترض عليه ويكون قرارا نهائيا⁽²⁾.

(1) المادة 28 من قانون المرور رقم 8 لسنة 2019

(2) المادة 30 من قانون المرور رقم 8 لسنة 2019

اذا ما اردنا امعان النظر عن بهاتين المادتين نجد ان القانون منح لضابط المرور فرض العقوبات على المخالف سواء بالعين المجردة او من هلال الشاشات (الرادار) ثم يؤكد على سريان الغرامة بعد تسلم المخالف للغرامة او لصق الغرامة على الزجاج، في حين ان المخالفة عبر الرادار لاتمنح الفرصة لضابط المرور ان يلصق او يسلم الغرامة الى المخالف، هذا من جانب ومن جانب اخر.

يحق للمخالف ان يدفع الغرامة خلال 72 ساعة لكي تخفض الى 50 % في حين ماموقف السائق المغرم عبر الرادارات؟

اليوم في بغداد نجد ان المرور بدأ يعتمد على الكامرات الحرارية في فرض الغرامات ولكن لايعلم صاحب المركبة بالمخالفة لانه لم نصل الى مرتبة التبليغ بالطرق الالكترونية وهذا يحتاج الى تعديل في قانون المرور، في حين كان على المشرع ان يلتفت لذلك النص وتداركه، وكذلك تدارك ابعاده من خلال دراسة تقييم الاثر واجراء تحليل للواقع.

قرار مجلس الوزراء المرقم 24213 بتاريخ 2024/3/16 والقاضي بتغيير اوقات الدوام الرسمي بغداد لغرض تخفيف الازدحامات المرورية وحسب الاتي:

اولا اعتماد توقيتات بدء ساعات الدوام الرسمي وانتهائه في مقر الوزارات ومقرات تشكيلاتها والجهات غير المرتبطة بوزارة في العاصمة بغداد (ثلاثة اشهر) على سبيل التجربة...

أ- يبدأ الدوام الرسمي للدوائر الحكومية في المنطقة الخضراء ومجموعة من الوزارات في الساعة السابعة صباحا وينتهي في الساعة الثانية ظهرا

ب- يبدأ الدوام الرسمي للرئاسات الثلاث وبعض الوزارات ومن ضمنها المدارس في الساعة الثامنة صباحا الى الساعة الثالثة عصرا

ج- يبدأ الدوا الرسمي في مجموعة من الوزارات ومن ضمنها الجامعات في الساعة التاسعة وينتهي عن الساعة الرابعة عصرا

نلاحظ ان القرار اعلاه ذكر عبارة " ثلاثة اشهر " اي على سبيل التجربة وهذا يتنافى مع قياس الاثر، لان منهجية قياس الاثر يجب ان اكون بيئة تحليلية قبل اتخاذ القرار وليس القرار هو من يكشف عن مدى نجح القرار من فشله.

ولاحظنا معاناة كبيرة لحقت بكثير من الموظفين، خصوصا التعارض ما بين المدارس والوظائف فمثلا موظفة يبدأ عملها الساعة السابعة وينتهي الساعة الثانية ولديها اولاد في المدرسة يبدأ الساعة الثامنة وينتهي الساعة الثالثة

ونمذج اخر موظفة في احدى الجامعات يبدأ دوامها الساعة التاسعة وينتهي في الساعة الرابعة ولديها اولاد في المدرسة يبدأ الدوام الساعة الثامنة وينتهي الساعة الثالثة، فتعارض نهاية الدوام بين الاولاد والام مما سبب اضطرابات في بيئة العمل والذي بدوره انعكس سلبا على الاداء الوظيفي.

كما لاحظنا وجود موظفين يبدأ عملهم الساعة السابعة وينتهي الساعة الثانية ثم يلحق بدراسته الجامعية الدراسة المسائية و التي تبدأ المحاضرات فيها بين الثالثة والرابعة وتنتهي عن الساعة السابعة ليلا، فكيف يمكن له ان ينتج في عمله وكثير من الحلات لم يتم مراعاتها، وهذا دليل على اثار غيبا قياس الاثر سواء على القرارات او على التشريعات. ولهذا من المهم ان يتم اللجوء الى دراسة تحليلية استراتيجية قبل اتخاذ القرارات

الخاتمة

في ختام هذا البحث، يتضح أن التشريعات والقرارات الصادرة عن الجهات المختصة تشكل أحد الركائز الأساسية لإدارة الدولة وتنظيم شؤونها العامة، فهي تمثل الأداة القانونية التي ترسم السياسات العامة، وتحدد الصلاحيات، وتنظم العلاقة بين مؤسسات الدولة والمجتمع. وقد تبين من خلال الدراسة أن قياس أثر هذه التشريعات والقرارات يُعد ضرورة لضمان فعاليتها، وتقادي الأثر السلبي للتشريعات غير المدروسة، وضمان تحقيق الأهداف المرسومة بكفاءة وعدالة.

كما أظهر البحث أن غياب آليات التقييم المسبق واللاحق للتشريعات، أو ضعفها، يؤدي إلى إصدار قرارات قد تُحدث أعباء اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية، مما ينعكس سلباً على أداء مؤسسات الدولة وثقة المواطنين بها. وعليه، فإن إرساء منظومة واضحة لتقييم الأثر التشريعي بات مطلباً حيوياً للإصلاح الإداري وتحقيق الحوكمة الرشيدة.

وفي ضوء ما توصل إليه البحث من نتائج، يُوصى بضرورة اعتماد منهجية علمية في تقييم الأثر التشريعي قبل وبعد صدور القوانين والقرارات، والاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في هذا المجال، بما يضمن إصدار تشريعات أكثر عدالة وفعالية واستجابة لحاجات المجتمع والدولة على حد سواء. تجد الدراسة في الخاتمة أن السياسة التشريعية والقرارات الحكومية المتخذة في العراق تفتقد إلى جوهر وجود تلك التشريعات والقرارات وهو رغبة الناس للتشريع والقرارات وهذا لا يكون ناجحاً إلا بعد أن يتم إجراء قياس الأثر ومتابعة مدى التوافق ما بين التحليل والواقع، وبالتالي ستوفر لنا نوعاً وليس كما من التشريعات والقرارات والتي بدورها تنعكس إيجاباً على إدارة الدولة، لأن أي عمل خارج الخطط والتحليل ستكون نتائجه سلبية وغير متكافئة.

في الختام توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات

- 1- أن التشريعات البرلمانية والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء لا تتسم بقياس الأثر.
- 2- غياب المؤسسة التي يجب إكمال مهمة قياس الأثر لها.
- 3- أن قياس الأثر له دور إيجابي في تقييم البيئة العراقية ويمكن متابعة نتائج التشريعات والقرارات
- 4- لا توجد آلية لجمع التشريعات والقرارات الصادرة في ظل الأنظمة السابقة وأجرى التعديلات بما تتلائم مع النظام مابعد 2003 والدستور العراقي لسنة 2005
- 5- لا يوجد برنامج سنوي تشريعي ينسجم مع البرنامج الحكومي.

ثانياً: التوصيات

- 1- من المهم تشكيل مؤسسة خاصة وإكمال مهمة قياس الأثر لكل من التشريعات والقرارات الحكومية
- 2- التأكيد على التشريعات والقرارات التي تلامس حياة المواطن.
- 3- التأكيد على التشريعات والقرارات التي تمكن إدارة الدولة بشكل جيد.
- 4- إبعاد التشريعات والقرارات على التبعات الحزبية والمذهبية
- 5- إنشاء مركز بحوث ودراسات لتقييم التشريعات والقرارات السابقة وتحليل التشريعات والقرارات المستقبلية.

المصادر:

اولا:الكتب

- 1- غازي فيصل مهدي، مقالات في مجال القانون العام والخاص، مكتبة القانون والقضاء الجزء الاول طبعة اول، 2020.
 - 2- طعبيه احمد، محددات المؤسسة التشريعية ، دراسة حالة البرلمان في الجزائر
 - 3- عبد المجيد ابراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع، داسة مقارنة، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، بلا طبعة، 2010.
 - 4- احمد سعيغان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى.
 - 5- ياسين عبد الامير طعمة الكوفي، التنظيم الدستوري للأنظمة البرلمانية، منشورات زين الحقوقية بيروت، الطبعة الاولى.
 - 6- محمود خلف الجبوري، القضاء الاداري في العراق وفق احداث التطورات التشريعية والقضائية ، الطبعة الثانية، دار المرتضى، بغداد، 2014.
 - 7- غازي ابراهيم الجنابي، دليل الصياغة التشريعية، طبعة اولى، 2012، بغداد، القانون المقارن.
 - 8- منذر الشاوي، دولة القانون، مكتبة الذاكرة للنشر والطباعة طبعة اولى 2013.
 - 9- سرى محمود صباح، مجموعة قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض النظم القانونية العربية، دار النهضة، القاهرة، 2015.
 - 10- عبد المنعم عبد الحميد ابراهيم شرف، المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، 2001.
- ثانيا: الرسائل والاطاريح:
- 1- ايمان قاسم هاني الصافي، الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين الى البرلمان، دراسة مقارنة، رسالة ماستر، الجامعة المستنصرية.
 - 2- ايناس كمال كامل، رسالة ماستر بعنوان، حدود وضوابط السلطة التقديرية للمشرع واسس الرقابة عليها، جامعة القاهرة، 2016.
- ثالثا: مجلات ودوريات:
- 1- كريم سيد عبد الرزاق، منهجية قياس اثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التصنيف في الدول العربية، مقال بحث منشور في المجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية ، جامعة الاسكندرية، مجلد 3 العدد 6 2018.
 - 2- مصدق عادل، رنا محمد راضي، اختصاص مجلس الوزراء في اصدار الانظمة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة كلية القانون، جامعة النهرين، مجلد 17، اصدار 1.
 - 3- اركان بن فهد الحربي، قياس اثر التشريعات في المملكة العربية السعودية، اطار تنظيمي مقترح لتقييم الاثر التشريعي، بحث منشور في مجلة قضاء بالعدد 2024، 35. ص 353 و 354.
- ثالثا: دساتير وقوانين وانظمة:
- 1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005
 - 2- النظام الداخلي لمجلس النواب رقم 1 لسنة 2022 المعدل
 - 3- قانون المرور رقم 8 لسنة 2019
- رابعا مواقع الكترونية:
- 1- https://m.ahewar.org/index.asp?i=842#google_vignette .

Sources:

First: Books

- 1- Ghazi Faisal Mahdi, Articles in the Field of Public and Private Law, Law and Judiciary Library, Part One, First Edition, 2020.
- 2- Ta'abiya Ahmed, Determinants of the Legislative Institution: A Case Study of Parliament in Algeria
- 3- Abdul Majeed Ibrahim Salim, The Discretionary Power of the Legislator: A Comparative Study, Dar Al-Jami'a Al-Jadeed, Alexandria, no edition, 2010.
- 4- Ahmed Saifan, Political Systems and General Constitutional Principles: A Comparative Study, Al-Halabi Legal Publications, Beirut, First Edition.
- 5- Yassin Abdul Amir Ta'ma Al-Kufi, The Constitutional Organization of Parliamentary Systems, Zain Legal Publications, Beirut, First Edition.
- 6- Mahmoud Khalaf Al-Jubouri, Administrative Judiciary in Iraq According to Recent Legislative and Judicial Developments, Second Edition, Dar Al-Murtada, Baghdad, 2014.
- 7- Ghazi Ibrahim Al-Janabi, A Guide to Legislative Drafting, First Edition, 2012, Baghdad, Comparative Law.
- 8- Munther Al-Shawi, The Rule of Law, Al-Dhakira Library for Publishing and Printing, First Edition, 2013.
- 9- Sura Mahmoud Sabah, A Collection of Laws and Regulations of the Legislative Authority in Some Arab Legal Systems, Dar Al-Nahda, Cairo, 2015.
- 10- Abdul-Munim Abdul-Hamid Ibrahim Sharaf, The Judicial and Political Treatment of Legislative Deviation: A Comparative Study, Publisher not specified, 2001.

Second: Theses and Dissertations:

- 1- Iman Qasim Hani Al-Safi, The Authority Responsible for Submitting Draft Laws to Parliament: A Comparative Study, Master's Thesis, Al-Mustansiriya University.
- 2- Inas Kamal Kamel, Master's Thesis entitled, "Limits and Controls of the Legislative Authority's Discretionary Power and the Foundations of Oversight Thereof," Cairo University, 2016.

Third: Journals and Periodicals:

- 1- Karim Sayed Abdel-Razzaq, "Methodology for Measuring the Impact of Legislation: Between International Practices and Experiences and Classification Requirements in Arab Countries," a research article published in the Scientific Journal of the Faculty of Economics and Political Science, Alexandria University, Volume 3, Issue 6, 2018.

2- Musaddaq Adel and Rana Muhammad Radi, "The Jurisdiction of the Council of Ministers in Issuing Regulations in Iraqi Legislation," a research paper published in the Journal of the College of Law, Al-Nahrain University, Volume 17, Issue 1.

3- Arkan bin Fahd Al-Harbi, "Measuring the Impact of Legislation in the Kingdom of Saudi Arabia: A Proposed Regulatory Framework for Evaluating Legislative Impact," a research paper published in the Qadaa Journal, Issue 35, 2024, pp. 353-354. Third: Constitutions, Laws, and Regulations:

1- Constitution of the Republic of Iraq of 2005

2- Internal Regulations of the Council of Representatives No. 1 of 2022 (as amended)

3- Traffic Law No. 8 of 2019

Fourth: Websites:

1- https://m.ahewar.org/index.asp?i=842#google_vignette