



مجلة

نينوى

لدراسات القانونية

مجلة فصلية محكمة تصدر عن
كلية القانون - جامعة نينوى

المجلد (٣)، العدد (٧)، حزيران ٢٠٢٦

رقم المجلة المعياري الدولي: 2957-7721
رقم المجلة المعياري الدولي: 3078-6274
رقم الإيداع في دار الكتب والمخطوطات الوطنية
بغداد (2601) لسنة 2022

السياسة التشريعية في العراق: نحو اصلاح قانوني فعال

بيداء عبد الجواد محمد توفيق^{id}

استاذ القانون الدستوري المساعد / كلية الحقوق / جامعة الموصل.

bydaa_law@uomosul.edu.iq

المخلص

فكرة البحث: ان نجاح تطبيق القوانين بعوااتها واستجابتها لحاجات المجتمع لا تأتي من فراغ وانما تكون الثروة والنتيجة لاعتماد سياسة تشريعية رشيدة تبنى بالاستناد لموتكات نظرية علمية تعد الاساس لنجاحها، وبحثنا يقوم على تحليل واقع السياسة التشريعية في العراق ببيان لوجه القصور بها وويرها في اصلاح القوانين.

الهدف: يهدف البحث الى بيان ماهية السياسة التشريعية بتعريفها وتمييزها عن غيرها فضلا عن بيان موتكات بناءها وواقع تطبيقها في العراق.

المنهجية: اعتمدنا المنهج النظري والتحليلي.

النتائج: اهم موتكات بناء السياسة التشريعية الناجمة مراعاتها لمبدأ الشوعية الدستورية، والعدالة والمسؤوة فضلا عن الوضوح والشفافية بالصياغة التشريعية، وكذلك مراعاة الاولوية بالتشريع والاتفاقيات النولية فيما يتم سنه من تشريعات.

الخلاصة: لقد شهد واقع العراقي غياب السياسة التشريعية الرشيدة فيما تم سنه من تشريعات منذ عام ٢٠٠٥ فاعدم مبدأ التكامل والتناسق بين القوانين، وغابت عن الساحة التشريعية العديد من القوانين المهمة كل هذا التدهور القانوني يحتاج لإصلاح.

معلومات الأرشفة

الاستلام: ٢٠٢٦/٤/١٢

المراجعة: ٢٠٢٦/٥/٩

القبول: ٢٠٢٦/٥/٢٥

النشر الإلكتروني: ٢٠٢٦/٦/٢٥

المراسلة

بيداء عبد الجواد

الكلمات المفتاحية

السياسة التشريعية، موتكات نظرية، الاصلاح القانوني.

Legislative Policy in Iraq: Towards Effective Legal Reform

Bedaa A. Muhammad Tawfiq ^{ID}

Assist. Prof. Dr. of Constitutional Law/ College of Law / University of Mosul
bydaa_law@uomosul.edu.iq

Article Information

Received: 12/4/2026

Revised: 9/5/2026

Accepted: 25/5/2026

Published: 25/6/2026

Corresponding

Bedaa A. Muhammad

Keywords

Legislative policy,
theoretical foundations,
legal reform.

Abstract

Research Idea: The successful implementation of laws, by considering and responding to the needs of society, does not occur in a vacuum. Rather, it is the fruit and result of adopting a sound legislative policy built upon scientific theoretical foundations that constitute the basis for its success. Our research is based on an analysis of the reality of legislative policy in Iraq, highlighting its shortcomings and its role in reforming laws.

Objective: The research aims to clarify the nature of legislative policy by defining it and distinguishing it from other concepts, as well as outlining the foundations of its construction and the reality of its implementation in Iraq.

Methodology: We adopted a theoretical and analytical approach.

Results: The most important foundations for building an effective legislative policy are adherence to the principle of constitutional legitimacy justice and equality, clarity and transparency in legislative drafting, and consideration of the priority of legislation and international agreements in the enactment of laws.

Conclusion: The Iraqi reality has witnessed the absence of a sound legislative policy in the legislation enacted since 2005. The principle of integration and consistency among laws has been lost, and many important laws have disappeared from the legislative arena. All this legal deterioration requires reform.

لا يكمن الحديث عن اي اصلاح قانوني في العراق، ما لم يتم اصلاح السياسة التشريعية لمجلس النواب العراقي، التي تعد اللبنة الجوهرية والركيزة الاساسية لتحقيق الاصلاح القانوني فالعلاقة بينهما علاقة وثيقة جداً وهي علاقة تكاملية.

لقد شهد العراق بعد عام ٢٠٠٥ وجود فجوة كبيرة في القوانين التي اتسمت بتضخمها وتضاربها؛ والسبب بذلك هو صدور هذه القوانين دون الاستناد لرؤية استراتيجية تشريعية وواضحة في الوقت التي تعد فيه السياسة التشريعية الجانب التخطيطي في العملية التشريعية والرؤية القانونية التي تعتمدها الدولة لمعالجة مشاكل المجتمع وتلبية حاجاته بشتى المجالات، وفي ظل الواقع القانوني للتشريعات العراقية برزت الحاجة الى مراجعة نقدية للسياسة التشريعية من اجل الوصول للإصلاح القانوني الفعال وترسيخ ثقة المواطنين بالقوانين.

هدف البحث: يهدف البحث لتسليط الضوء على التعريف بالسياسة التشريعية وبيان تميزها عن غيرها، كما انه يبين اهم المرتكزات النظرية العلمية التي تستند عليها اي سياسة تشريعية صحيحة في اي دولة مع بيان واقع السياسة التشريعية العراقية ومدى ابتعادها عن الاستناد لتلك المرتكزات، مما أسهم في انتاج قوانين بعيدة عن معالجة تطلعات الشعب ومعاناته وحاجاته.

اهمية البحث: لموضوع البحث اهمية كبيرة حيث انه سيعمل على تشخيص واقع السياسية التشريعية في العراق بشكل علمي وتحديد نقاط الضعف والخلل بها والعمل على معالجتها كخطوة اولى في الاصلاح القانوني المنشود

مشكلة البحث: لقد اتسمت السياسة التشريعية لمجلس النواب العراقي بعدم الوضوح وغياب التخطيط الدقيق والتخبط فيما تم سنه من تشريعات منذ عام ٢٠٠٥ والتي تميزت بكثرتها وتعارضها وعدم وضوحها، ولذلك ولأجل اصلاح القوانين في العراق وبناءها على المرتكزات الدستورية والقانونية جاء بحثنا ليعالج المشكلة الاساسية والتي تتمثل بالإجابة على التساؤل الاتي: هو كيفية الوصول للإصلاح القانوني الشامل في العراق؟ وما مدى فعالية السياسة



التشريعية في تحقيق ذلك الاصلاح وانتاج قوانين تواكب التحولات السياسية والاجتماعية والتطورات التي يعيشها المجتمع؟

ومن هذه المشكلة تثار التساؤلات الآتية:

١ ما المقصود بالسياسة التشريعية وبماذا تتميز عن غيرها من المفاهيم كالصياغة التشريعية والسياسة العامة للدولة؟

٢ ماهي اهم المرتكزات النظرية العلمية التي يتم عليها بناء السياسة التشريعية الرشيدة؟

٣ ما هو واقع السياسة التشريعية في العراقية وماهي اوجه القصور الذي عانت منه؟

٤ كيف ننهض بالسياسة التشريعية العراقية في سبيل الوصول لإصلاح قانوني فعال وبناء دولة القانون؟

اجابة كل هذه التساؤلات ستكون مدار بحثنا؟

فرضية البحث: يفترض البحث ان السياسة التشريعية العراقية تعاني من غياب الرؤية الاستراتيجية والضعف في التخطيط مما ادى الى اصدار قوانين بعيدة عن معالجة الواقع وغير منسجمة معه، وفي سبيل الوصول لإصلاح قانوني شامل هل يكون ذلك بإعادة بناءها وفقا لمرتكزات علمية نظرية، وهل يكون ذلك عن طريق وضع هيئات او مؤسسات تعمل على ضمان اتساق القوانين وتحقيق الاصلاح القانوني.

منهجية البحث: تم استخدام المنهج النظري والمنهج الاستقرائي التحليلي للنصوص القانونية اينما وجدت.

هيكلية البحث: لقد تم تقسيم البحث فضلاً عن هذه المقدمة وخاتمة الى ثلاثة مباحث الاول بعنوان التعريف بالسياسة التشريعية تناولنا فيه تعريفها وتميزها عن غيرها، اما المبحث الثاني فكان عن مرتكزات بناء للسياسة التشريعية، والمبحث الثالث فكان عن واقع السياسة التشريعية في العراق.

المبحث الأول

التعريف بالسياسة التشريعية

تُعد السياسة التشريعية أحد المفاهيم المحورية في بناء المنظومة القانونية للدولة، فهي تمثل الإطار الذي تختاره الدولة لإعداد قوانينها بما يحقق أهدافها وتلبية حاجات المجتمع وهي بذلك تعبر عن الرؤية القانونية التي تتبناها الدولة في تحقيق أهدافها في الإصلاح والتنمية. وفي هذا السياق يكون من الضروري الوقوف على تعريفها وتميزها عن غيرها من المفاهيم المتقاربة كالصياغة التشريعية والسياسة العامة لتحديد حدودها بدقة وعليه سنبين تعريف السياسة التشريعية وتميزها عن غيرها في المطالب الآتية:

المطلب الأول: تعريف السياسة التشريعية

لأجل الإحاطة بموضوع السياسة التشريعية لابد من تعريفها لغة واصطلاحاً للوقوف على معناها بدقة ووضوح.

الفرع الأول: تعريف السياسة التشريعية لغة:

بالرجوع لمعاجم اللغة ولأجل إيضاح معنى السياسة التشريعية المركبة من كلمتين يلحظ ان السياسة في اللغة مأخوذة من "فعل ساس ويسوس، وساس الامر يسوسه اي دبره واداره، وساس امور الناس بالحق: تدبرها، تولى تدبيرها وتصريفها" (١).

علية فالسياسة لغة تعني معالجة او ادارة الامور بحكمة وتدبر، اما كلمة التشريعية فهي مأخوذة من فعل شرع، يشرع تشريعاً فهو مشرع، شرع الله الدين: سنّه وبينّه، اوضحه

(١) التشريع يقصد به (Legislation) وهو مصطلح يتكون من كلمتين هما (Legis) او (Lex) وتعني القانون و(Latum) ومعناه يضع ومن ثم يكون معنى الكلمة وضع القواعد القانونية. لمزيد من التفصيل ينظر: زينب طالب سلمان، "العملية التشريعية في جمهورية المانيا الاتحادية (دراسة في الاجراءات والاليات)", مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، المجلد ١٧، العدد ٣٠٧، حزيران ٢٠٢٠، ص ٣٠٢.

لعباده^(١)، لذلك فالتشريع^(٢) لغة: هو سن القوانين او الاحكام، وعليه فالسياسة التشريعية وفق المعنى اللغوي يقصد بها عملية وضع او سن القوانين بما يحقق معالجة امور الناس وتدبيرها او سن القوانين وفق تحقيق الصالح العام.

الفرع الثاني: تعريف السياسة التشريعية اصطلاحاً

بالرجوع للتعريف الاصطلاحي للسياسة التشريعية يلحظ انها عرفت بعده تعاريف منها "انها عملية اتخاذ القرارات التي تتضمن المفاضلة بين البدائل المتاحة والممكنة، على ضوء اولويات الجماعة ومصالح المجتمع"^(٣)، وعرفت كذلك بانها "الفلسفة التي تحكم عملية التشريع، بداية من اتخاذ قرار التصدي لموضوع او قضية عن طريق التشريع اصلاً، ومروراً بتحليل الموضوع وتحديد أولويات المجتمع بشأنها وقدراته ومصالحه ازاؤها، ثم ترجمة مبادئ السياسة الى نصوص قانونية واصدارها بالطرق المقررة"^(٤)، وهناك من عرفها "الاطار العام لمسلك التشريع في الدولة وهو الاطار الذي يحدد الاستراتيجية التشريعية التي تختلف من دولة الى اخرى حسب تفاوت ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والدينية، كما تختلف زمنياً داخل الدولة الواحدة وهي من الامور التي يجب مراعاتها عند الصياغة التشريعية"^(٥)، كما عرفت ايضاً " بانها مسلك او خطة الجهة المختصة بالمسلك او خطة

(١) تعريف كلمة سياسة، معجم المعاني الجامع:

<https://www.almaany.com/ar/dict/ar/>

(٢) ابن منظور، لسان العرب، ج٣، دار احياء التراث العربي، بيروت، ١٩٩٩، ص٧٥٩.

(٣) حمدوني علي، منهجية العلوم القانونية (فلسفة القانون)، محاضرات ملقاء على طلبة السنة الاولى بكالوريوس حقوق.

<https://elearning.univ-mila.dz/a2025/course/info.php?id=3178&lang=en>

(٤) علي الصاوي، السياسة التشريعية للحكم الجيد؟ ورقة عمل كحلقة نقاشية نظمها برنامج الامم المتحدة الانمائي، برنامج ادارة الحكم في الدول العربية بالتعاون مع مجلس النواب اللبناني، للفترة من ٣-٦ شباط، بيروت ٢٠٠٣، ص٥.

(٥) د. وليد عبد الرحيم جاب الله، "مقومات الصياغة التشريعية"، مجلة السياسية الدولية، ٢٢/٥/٢٠٢٣:

<https://www.siyassa.org.eg/News/18588.aspx>

الجهة المختصة بالتشريع سلطة تأسيسية او مؤسسة نحو تطبيق السياسة العامة العليا بمجالاتها المتنوعة كالسياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال التشريعات التي تضعها (١).

وعليه يلحظ من التعاريف السابقة ان السياسة التشريعية ماهي الا الخطط والبرامج والاهداف التي تتخذها السلطة التشريعية عند سن القوانين من اجل تحقيق المصلحة العامة وضمان العيش الرغيد لمواطنيها، لذلك فالسياسة التشريعية تمثل الجانب الفكري والتخطيطي لصناعة القانون وتبيين ما يجب وما ينبغي ان يكون عليه القانون قبل اصداره من حيث المضمون والغايات وصولاً الى كيفية اظهاره في النصوص القانونية.

وبدورنا نعرفها بانها النهج او الخطط التي تتبناها السلطة التشريعية بوضع القوانين وصياغتها بما يحقق المصلحة العامة، وترجم حاجات المجتمع واهدافه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الى قواعد قانونية ملزمة.

المطلب الثاني: تمييز السياسة التشريعية عن غيرها

تمثل السياسة التشريعية في الدولة الترجمة القانونية لتوجهات الدولة في مختلف المجالات، وهي أحد المفاهيم الاساسية في الفكر القانوني الا ان هذا المفهوم على الرغم من اهميته الا انه قد يلتبس بمفاهيم اخرى قريبة منه ومنها السياسة العامة للدولة والصياغة التشريعية وفي مطلبنا هذا سنبين هذه المفاهيم ونقف على اوجه التمييز بينها وبين موضوع السياسة التشريعية محل البحث في النقاط الاتية:

الفرع الاول: تمييز السياسة التشريعية عن السياسة العامة للدولة:

تضع الدول خطط تسير عليها في كافة مجالات الحياة سواء في الاقتصاد، او التعليم او الصحة او غيرها، وان هذه الخطط لابد من تنفيذها؛ ويتم تنفيذها بقرارات واجراءات

(١) اسراء محمد كاظم، "دور السياسة التشريعية في تعزيز الحقوق والحريات وانعكاسه على المواطنة الصالحة"، المؤتمر العلمي الدولي الرابع، جامعة ديالى، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ملحق خاص، المجلد ١١، العدد ٣، ٢٠٢٢، ص ٩٣٢.



وقوانين لكن هل كل ما تقوم به الدولة من خطط هي سياسة تشريعية؟ وهل كل قانون يعبر عن سياسة عامة؟ لمعرفة ذلك لا بد من معرفة السياسة العامة.

تعرف السياسة العامة للدولة بانها "برنامج عمل حكومي لفترة زمنية مستقبلية يتضمن مجموعة قرارات تتخذها المؤسسة الحاكمة للدولة لها طابع سلطوي وملزم لجميع رعاياها، وتتضمن القرارات والغايات المطلوب تحقيقها والتوصل اليها في فترات محددة ووسائل تستخدم لذلك الغرض"^(١)، وعرفت كذلك بانها "نشاط حكومي موجه نحو المجتمع يسعى لتحقيق العديد من الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والتي من خلالها يحصل النظام السياسي على شرعيته العليا التي تتمثل برضى المجتمع به والدفاع عنه واستمراريته وهذه السياسات لكي تستوعب جميع فئات المجتمع فأنها يجب ان تستهدفهم جميعاً دون تمييز فئة عن اخرى"^(٢).

من ذلك يتضح بان السياسة العامة للدولة تمثل توجه الدولة او خطة الدولة في مختلف المجالات والميادين الاقتصادية والاجتماعية التعليمية الصحية والخارجية الخ، في حين ان السياسة التشريعية تعد الاداة القانونية المترجمة لتلك الخطة او التوجه الى قواعد ملزمة، عليه السياسة التشريعية تندرج ضمن السياسة العامة للدولة ولكنها ليست مرادفة لها ؛ حيث ان السياسة العامة للدولة يتم تطبيقها عن طريق التشريعات او القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، فما التشريع الا الاداة التي يتم بواسطتها تطبيق السياسة العامة العليا في كافة المجالات^(٣)؛ فالسياسة التشريعية هي الجانب القانوني من السياسة العامة للدولة التي تمثل

(١) د. احمد رشيد، نظرية الادارة العامة-السياسة العامة والادارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٠١.

(٢) حسين طالب عبد الله، السياسة العامة للدولة بين التخطيط والتنفيذ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠٢٤، ص ٢٣.

(٣) د. ليث كمال نصرأوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الاصلاح القانوني، ملحق خاص بالمؤتمر الرابع (القانون...اداة للإصلاح والتطوير)، ج ١، العدد ٢، ٢٠١٧، ص ٤١٣.

توجهات الدولة في مختلف الميادين والمجالات، والسياسة التشريعية جزء من السياسة العامة للدولة وكلاهما تشترك سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية في تخطيطهم وعليه فهما يختلفان من حيث المفهوم والنطاق اذ السياسة العامة تعد اوسع نطاق من السياسة التشريعية.

الفرع الثاني: تمييز السياسة التشريعية عن الصياغة التشريعية

تنظم الحياة العامة في المجتمع ويتم تحقيق الاستقرار فيها عن طريق العملية التشريعية او التشريع، ولا يتم اصدار التشريع الا بعد المرور بعملية معقدة تتداخل فيها عدة عناصر أبرزها السياسة التشريعية والصياغة التشريعية فكلاهما مفهومان يتعلقان بالتشريع ولكنهما يختلفان من حيث طبيعتهما ودورهما في العملية التشريعية لذلك لا بد من اجراء التمييز بينهما لفهم طبيعة كل منهما ودوره في صناعة التشريع.

ولكي نميز بينهما لا بد من معرفة ما المقصود بالصياغة التشريعية حيث ان السياسة التشريعية وكما أشرنا ماهي الا العملية التي تُعنى برسم الاهداف العامة للتشريع وتحديد اتجاهاته في ضوء تحقيق المصلحة العامة، او هي المرحلة الفكرية والتخطيطية التي تسبق وضع النص القانوني، وتهدف الى تحديد الاهداف التي يراد تحقيقها بالقانون الجديد ومدى الحاجة اليه وبيان اثاره المحتملة على المجتمع. اما الصياغة التشريعية فلغرض بيان المقصود منها لا بد من تعريفها ولقد عُرفت بعدة تعاريف، فهناك من عرفها "تهيئة القواعد القانونية وبناءها على هيئة مخصوصة وفقاً لقواعد مضبوطة وذلك تلبية لحاجة تستدعي التنظيم في سلوك الافراد والجماعات على نحو ملزم" (١).

(١) د. عبد الحافظ عبد العزيز، الصياغة التشريعية، دار الجبل، بيروت، ١٩٩١، ص ١١.



وعرفها اخر بانها "فن دقيق وخطير للتعبير عن مضامين الافكار او الرؤى للخروج بها من عالم القصور والافتراض الى عالم الحقيقة والواقع يدفعها الى حيز الوجود المادي والحسي في الفاظ تكشف بوضوح ودقة عن ماهيتها وكنهها" (١).

وعرفت كذلك بانها "عملية ضبط الافكار في عبارات محكمة موجزة وسليمة كي تكون قابلة للتنفيذ، ولهذا يجب عدم الخط ولو غير المتعمد بين الصانع (Drafer) والمشرع (Legislator) فالأول مصمم فني، والاخير هو صانع القرار المسؤول امام الناخبين عن السياسة التشريعية، بل وكذلك عن صياغة النص القانوني ذاته" (٢).

وهناك من يعرفها بانها "ماهي الا اداة المشرع للتعبير عن افكاره ضمن قواعد قانونية* منضبطة تلبي حاجات الافراد والمجتمع، حيث ان القاعدة القانونية لا يمكن تصور وجودها بشكل مستقل عن ارادة المشرع الوضعي الذي يتناولها بالصياغة ومن ثم يصبها في قوالب القاعدة القانونية" (٣).

من التعاريف السابقة يتبين لنا بان الصياغة التشريعية هي العملية اللاحقة للسياسة التشريعية، حيث انها من تترجم الاخيرة الى نصوص قانونية لذلك فهي العملية الفنية واللغوية

(١) د. خالد جمال احمد حسن، ما هيه الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون... اداة للإصلاح والتطوير)، ج ١، العدد (٢)، ٢٠١٧، ص ٢١٥.

<https://journal.kilaw.edu.kw/wp-content/uploads/2018/12/113.pdf>

(٢) د. علي الصاوي، مصدر سابق، ص ٥.

* القاعدة القانونية تتكون من عنصرين مترابطين وهما (المضمون او الجوهر - الشكل) فالأول هو الغاية او الهدف من القاعدة القانونية، والثاني هو الشكل او المظهر الذي يعبر عن ذلك المضمون او الجوهر ويكون ذلك عن طريق الصياغة القانونية.

(٣) د. سلام عبد الزهرة الفتلاوي، امانة فارس حامد، "المعايير العامة للصياغة التشريعية (دراسة مقارنة)"، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسة، كلية القانون، جامعة كربلاء، العدد ٤، ٢٠١٧، ص ٩٢-٩٣.

<https://iasj.rdd.edu.iq/journals/uploads/2024/12/18/f40419a7b34eb11ece0a51738a8f9754.pdf>

التي يتم من خلالها تحويل الخطط والاهداف التي تضعها السلطة التشريعية الى نصوص قانونية واضحة ودقيقة. كما انها جزء من السياسة التشريعية^(١)، واحد روافدها حيث ان من الاسس النظرية للسياسة التشريعية والتي سنبينها لاحقاً هو ان تتسم بالبساطة والوضوح والمقصود بذلك ان تصاغ النصوص القانونية بلغة واضحة مفهومة لا تتحمل اكثر من تفسير او تأويل.

لذلك هناك عبءٌ ومهمة كبيرة تقع على عاتق من يقوم بفن صياغة النص القانوني، والذي يجب ان يكون ماهر يملك مؤهلات علمية وخبرات عملية واسعة تعينه على القيام بفن الصياغة بكفاءة واقتدار^(٢). والجهة التي يعهد اليها مهمة صياغة النصوص القانونية هي السلطة التشريعية غالباً ولكن مع الاستعانة بالخبراء الفنيين المتخصصين بالصياغة، ومنهم من موجود داخل المجلس التشريعي (وهم خبراء القانون في اللجان القانونية)، ومنهم من خارج المجلس كالاكاديميين المختصين باللغة العربية ولغة القانون.

من ذلك كله يتضح ان الصياغة التشريعية ماهي الا اللسان الناطق بجوهر النص القانوني وعليها يتوقف نجاح هذا النص من عدمه^(٣)، فكلما كانت الصياغة واضحة ودقيقة ومعبرة عن جوهر ومضمون القاعدة القانونية كلما حققت القاعدة القانونية الهدف او الغاية من تشريعها، كما ان وضوح الصياغة التشريعية يعد شرط جوهرى لنجاح اي عملية اصلاح قانوني فكلما جاءت النصوص التشريعية واضحة ودقيقة في الفاظها ومعانيها كلما ساعدت على حسن فهمها وتطبيقها وتفسيرها بشكل موحد من قبل الجهات القانونية والتنفيذية وقلت احتمالات التلاعب او اساءة التأويل بها.

(١) حمدوني علي، مصدر سابق، ص ٢.

(٢) د. خالد جمال احمد حسن، المصدر السابق، ص ٧٨.

(٣) المصدر نفسه، ص ١١٥.

المبحث الثاني

مرتكزات بناء السياسة التشريعية

ان السياسة التشريعية لا يمكن ان تنهض بدورها في بناء دولة القانون والمؤسسات ما لم تستند الى مجموعة من المرتكزات التي تشكل الإطار المرجعي لصناعة التشريع وتوجيه مساره، وهذه المرتكزات لا تقتصر على الجانب القانوني فقط بل تمتد لتشمل ابعاد دستورية اجتماعية اخلاقية وسياسية بما يضمن تحقيق التوازن بين سلطة الدولة وحقوق الافراد وبين متطلبات الواقع وتطلعات المستقبل وعليه سنبين هذه المرتكزات في ضوء المطالب الآتية:

المطلب الاول: المرتكزات الدستورية والقيمية للسياسة التشريعية

لا تتحقق السياسة التشريعية الرشيدة ما لم تستند للدستور او تحترم احكامه فالدستور لا يعد مجرد وثيقة قانونية عليا فقط؛ بل هو بمضمونه يعد تعبير عن فلسفة المجتمع وتوجهاته في تنظيم السلطة وضمان الحقوق والحريات، الامر الذي يفرض على السياسة التشريعية الالتزام بمضامينه وعدم الخروج عنها، كما ان هناك جملة من المبادئ القيمية التي تعنى بتحقيق العدالة وتنظيم العلاقات على نحو منصف والتي تتمثل بمبدأ العدالة والمساواة، وعليه سنبين ذلك بشيء من الايضاح في الفرعين الآتين:

الفرع الاول: مبدأ الشرعية الدستورية

يعد مبدأ الشرعية الدستورية أحد مرتكزات الدولة القانونية التي تقوم على سيادة القانون وخضوع الجميع حكام ومحكومين لأحكام الدستور، فالدستور يعد القانون الأسمى والاعلى في الدولة ويسمو على ما عداه من القوانين. واستناداً لمبدأ سمو الدستور تكون القواعد الدستورية على قمة الهرم القانوني للدولة ويلزم المشرع العادي بان لا يصدر اي قانون يخالف احكامه؛ والا فانه يعد بطلاً او قابلاً للطعن به بعدم الدستورية⁽¹⁾؛ فالدستور لا يقتصر على كونه الوثيقة القانونية التي تنظم السلطات العامة في الدولة وتبين حقوق وحريات

(1) د. حميد حنون خالد، مبدئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، مكتبة السنهاوري،

الافراد؛ بل يعد المرجعية التي يجب ان تستند اليها جميع التشريعات الصادرة من الدولة وتطور في فلكه السياسات التشريعية. كما ان هناك قاعدة التدرج الهرمي للتشريعات، والتي يقصد بها عدم مخالفة التشريع الادنى للأعلى منه وصولاً للدستور بمعنى ان جميع التشريعات وعلى تدرجها يجب ان لا تخالف الدستور (١).

لذلك فالالتزام بالشرعية الدستورية يعد شرطاً اساسياً لمشروعية التشريع وقبوله ونفاذه وعليه فالسياسة التشريعية يجب ان تستند للدستور شكلاً ومضموناً وتتضوي تحت سلطته كأسمى قانون في الدولة؛ والا فان عدم التزامها سيعدل اخلاً بجوهر النظام الدستوري وسيؤدي لعدم دستورية القوانين الصادرة.

الفرع الثاني: مبدأ العدالة والمساواة

يُعد هذا المبدأ أحد الركائز الأساسية لأي سياسة تشريعية، اذ يجب على السلطة التشريعية ان تراعي تحقيق العدالة والمساواة بين جميع افراد المجتمع فيما تسنّه من تشريعات؛ والا فان اغفال هذا المبدأ سيعرض التشريعات الصادرة لفقدان الفعالية والمشروعية عند التطبيق اذ ستتعرض غالباً للطعن بعدم الدستورية بها، اذ ان غالبية الدساتير (٢) بدول العالم اقرت هذا المبدأ.

ويقصد بالمساواة ان جميع الافراد سواسية امام القانون دون اي تمييز فالقاعدة القانونية تنطبق عليهم جميعاً فيما تقرره من حماية وتفرضه من جزاء. وهذه المساواة اخذت بها الديمقراطية التقليدية الغربية وأقرت انها مساواة قانونية بإضفاء الطابع القانوني لها كما بينت انها مساواة سلبية بنفس الوقت بامتناع الدولة عن وضع اي تفرقة قانونية بين الافراد (٣).

(١) د. حسن كيره، المدخل الى القانون، ج١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٩، ص٢٤٧.

(٢) ومنها الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اذ نصت المادة ١٤/ منه: "العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس لو العرق او القومية او الاصل او اللون او الدين او المذهب او المعتقد او الرأي او الوضع الاقتصادي او الاجتماعي".

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، اسس النظم السياسية، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٤، ص٣٤٩.



وبتحقق تلك المساواة سيتحقق مبدأ العدالة فلا عدالة بدون مساواة ولا مساواة بدون عدالة، فكلاهما يهدفان لتحقيق غاية واحدة الا وهي اعطاء كل ذي حق حقه وعدم التفرقة بين الناس بدون سبب^(١)، لذلك هناك من يذكر بأن المساواة هي اساس لمبدأ العدل والمشروعية والقاعدة القانونية^(٢).

ومن المهم الاشارة الى ان المساواة المقصودة هي ليست المساواة المطلقة وانما المساواة النسبية ؛ اي ان تحقيق المساواة للمتماثلين في المراكز القانونية والتفريق في المعاملة حيثما وجد اختلاف حقيقي في الظروف فمثلاً لو صدر قانون يمنح امتيازات لفئات معينة مثلاً اسر الشهداء فهذا القانون لا يعني انه مخالف لمبدأ المساواة طالما انه يطبق على كل من تتوافر فيهم نفس الشروط^(٣) اي انهم المتساوون في المراكز القانونية، لذا فهذه المساواة لا تعد انكاراً للفوارق ؛ بل هي ضمانات لتكافؤ الفرص ورفض التمييز التعسفي، والتشريع سيكون عادلاً بقدر ما يراعي العدالة الاجتماعية ويكفل الحماية للفئات الضعيفة في المجتمع.

المطلب الثاني: المرتكزات الفنية والاجرائية للسياسة التشريعية

لا تقتصر السياسة التشريعية على مرتكزات دستورية وقيمة بل هناك مرتكزات فنية واجرائية تضمن جودة التشريع وفاعليته بتنظيم الواقع، فعند صياغة النصوص التشريعية لابد من الالتزام بمبدأ الوضوح والشفافية بالصياغة. ولضمان سهولة فهم القوانين وتطبيقها، كما انه للحفاظ على وحدة المنظومة القانونية وتجنب التعارض ما بين القواعد القانونية؛ ينبغي مراعاة مبدأ التكامل والتناسق بين القوانين عند تشريعها، كما ان المشاركة المجتمعية في عملية التشريع تعد أحد الابعاد الاجرائية المهمة للسياسة التشريعية الحديثة؛ اذ انها تعزز مشروعية التشريع وتزيد من قابليته للتطبيق وعليه لغرض بيان هذه المرتكزات سنبينها في الفروع الآتية:

(١) مصطفى سالم مصطفى النجفي، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٤، ص ٥٢-٥٣.

(٢) د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٣٣٤.

(٣) مصطفى سالم مصطفى النجفي، المصدر السابق، ص ٤٥.

الفرع الاول: مبدأ الوضوح والشفافية

يمثل الوضوح والشفافية احدي المرتكزات الاساسية التي تقوم عليها السياسة التشريعية السلمية. فسمه الوضوح التي يجب ان تتسم بها اي سياسة تشريعية يقصد بها ان تتم صياغة التشريعات بلغة بسيطة واضحة مفهومة للجميع، تخاطب الرجل العادي وليس المتخصص بلغة القانون^(١)، ذلك أن العبارات غير المفهومة ستفتح المجال واسعاً امام التفسيرات المتعددة من قبل القضاء وبذلك سيفقد القانون هيئته واستقراره وسيعرض مبدأ الامن القانوني للتهديد. كما ان عدم الوضوح باللغة اثناء الصياغة سيؤدي لعدم معرفة من سيخضع للقانون؛ إذ ان بعض الاشخاص سيتأثرون بقانون في حين ليس من المفترض أدرجهم تحت نفس القانون ويمكن كذلك استبعاد اخرين من نطاق القانون، وكل ذلك سيعرض التشريع في المستقبل للتعديلات المتعددة من اجل ازالة الغموض والبس^(٢).

اما مبدأ الشفافية في السياسة التشريعية فيتحقق عندما تكون العملية التشريعية مكشوفة للرأي العام قائمة على التعايش المجتمعي بعيدة عن الغموض فالشفافية تقتضي اشراك افراد المجتمع في التعبير عن رأيهم حول مشاريع القوانين وكذلك اطلاعهم على من يؤيد المقترح التشريعي من النواب ومن يعارضه وبذلك الشفافية يستطيع الشعب مراقبة نزاهة العملية التشريعية وبيان مدى توافقها مع مصالحه^(٣)، فالتشريعات يجب ان تعبر عن المصلحة العامة.

الفرع الثاني: المشاركة المجتمعية في اعداد القوانين

هناك بعض الدساتير في العالم اعطت المجال للشعب بالمشاركة بعملية اعداد التشريعات (القوانين) منها الدستور الاسباني لسنة ١٩٧٨ فتح المجال الاستشارة المواطنين في اعداد القوانين الادارية التي تخصهم اذ جاء فيه " ينظم القانون: ا الاستماع للمواطنين مباشرة او

(١) حمدوني علي، مصدر سابق، ص ٢.

(٢) "دليل الصياغة التشريعية لأعضاء مجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٢٤"، مجلس النواب العراقي:

https://arabic.iilhr.org/wp-content/uploads/2024/02/IILHR_LGD_Full_AR.pdf

(٣) علي الصاوي، مصدر سابق، ص ٩-١٠.

عن طريق التنظيمات والجمعيات التي يعترف بها القانون خلال الاجراءات المتعلقة بوضع الاحكام الادارية التي تخصهم^(١).

اشارة الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ لاستشارة هيئة تمثيلية تمثل الشعب في مشاريع القوانين المتعلقة بالتخطيط والميزانية المالية، اذ جاء فيه "المجلس الاعلى للجماعات المحلية هيكل تمثيلي لمجال الجماعات المحلية مقره خارج العاصمة، ينظر المجلس... في المسائل المتعلقة بالتنمية والتوان بين الجهات ويبيدي الرأي في مشاريع القوانين المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المحلية، ويمكن دعوة رئيسه لحضور مداولات مجلس نواب الشعب"^(٢). وفي كندا على الرغم من ان الدستور الكندي لم يشير بنص صريح على استشارة الشعب حول مشاريع القوانين، الا ان السلطة التشريعية في كندا قد اعتادت عبر تقليد (public causation) على استشارة الشعب (افراد او خبراء او ممثلين لمنظمات) بمشاريع القوانين التي يتأثرون بها، بمناقشتهم مناقشة حرة بها قبل اصدارها^(٣)، وتكون المشاورة واخذ رأي الشعب عبر روابط ترسل لهم حول مشاريع القوانين يجيبون عنها خلال فترة زمنية محددة.

كل هذه الصور التي اشارات اليها الدساتير او اقرتها السلطة التشريعية في كندا ماهي الا صور للمشاركة الشعبية في أعداد التشريعات. فأعداد التشريع يتطلب اخذ مشورة واشراك فئات الشعب من كفاءات وهيئات المجتمع المدني وقوى المجتمع للأحزاب وجماعات المصالح بأخذ رأيهم في التشريعات او اشراكهم في الصياغة الفنية للتشريعات^(٤)؛ ففي نيوزلندا يتم اشراك المواطنين واخذ رأيهم في مشاريع القوانين وضمان اكبر قدر من التشاركية

(١) المادة /١٠٥ من الدستور الاسباني لسنة ١٩٧٨.

(٢) الفصل /١٤١ من الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤.

(٣) House of Commons Procedure and Practice, 76 The Legislative Process, edited by Robert Marleau and Camille Montpetit : <https://www.ourcommons.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch16&Seq=1&Language=E>

(٤) علي الصاوي، مصدر سابق، ص ٩.

الشفافية في صنع قرار مشروع القانون عبر تقنية الاقتراع الهاتفي (tele vote)، اما في هولندا فهناك برنامج يتم ادرجه بالهواتف يتيح مناقشة الناخبين حول مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة، وهذا البرنامج يطلق عليه الديمقراطية الهاتفية (tele Democracy) ^(١). ومن الجدير بالذكر ان المشاركة المجتمعية في التشريعات يعد من المبادئ الحديثة والتي تحظى بمكانة متقدمة ضمن اساسيات السياسة التشريعية في الدول المتقدمة وهي ضرورة لضمان جودة التشريع ووسيلة لتفعيل الديمقراطية التشاركية وتحقيق التنمية التشريعية المستدامة بإصدار قوانين فعالة تعبر عن اولويات المجتمع وتطلعاته وتحظى بقبول الشعب وتأييده لها.

الفرع الثالث: مبدأ التكامل والتناسق القانوني

يجب على السياسة التشريعية ان تراعي مبدأ التكامل والتناسق القانوني فيما تعده من قوانين لذا عند اعداد مشاريع القوانين لابد ان تكون هناك دراسة متكاملة للقوانين القديمة ومدى اختلافها عن القانون الجديد المراد تشريعه من اجل منع التعارض والتضارب عند التشريع وتحقيق الانسجام التشريعي؛ فالقوانين لا تعمل بمعزل عن بعضها فهي كالسلسلة المتكاملة مترابطة بعضها مع بعض **لذلك الانتاج الكثيف وانفجار اله التشريعي في الدولة؛** ما هو الا دليل على عدم مراعاة السياسية التشريعية لهذا المبدأ، حيث انه قد يتم اللجوء لإصدار التشريعات الكثيرة كأداة لتحقيق اهداف الحكومة ^(٢).

ولكي تصدر تشريعات متكاملة ومتناسقة مع بعضها البعض تلجأ الدول لتشكيل لجان برلمانية خاصة للقيام بهذه المهمة واجراء المراجعات الدورية الشاملة للتشريعات. منها الصين حيث انها شكلت اللجنة الدائمة للمجلس الوطني لنواب الشعب بداخل السلطة التشريعية

(١) د. سري حارث عبد الكريم الشاوي، أتمتة العملية التشريعية -دراسة مقارنة -، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٧٩، ٢٠٢٢، ص ١٩٩.

<https://mjais.uomustansiriyah.edu.iq/index.php/mjais/issue/download/49/228>

(٢) نبيل عبد الفتاح، "السياسة التشريعية والتغير الاجتماعي"، صحيفة الأهرام، السنة ١٤٦، العدد ٤٩٢٧٦، ٢٠٢١/١١/٤: <https://gate.ahram.org.eg/daily/News/203927/4/829953/asp>



تكون مهمة هذه اللجنة الاشراف ومراجعة التشريعات بشكل دوري من اجل العمل على تحسين جودة التشريعات، ولهذه اللجنة اعضاء يتمتعون بخلفيات مهنية في مجالات القانون والاقتصاد ومتخصصين في صياغة التشريعات والاشراف عليها^(١).

ومن المهم الاشارة الى ان مبدأ التكامل والتناسق القانوني يعد اداة مهمة لضمان وحدة النظام القانوني واستقراره وتحقيق فعالية التشريع وتماسكه على المدى الطويل.

المطلب الثالث: مرتكزات الاولوية والمواءمة في بناء السياسة التشريعية

ان مبدأ اولوية التشريع يقتضي ضرورة توجيه التشريعات نحو تلبية الحاجات الاكثر اهمية في المجتمع، كما ان الاتفاقيات والمعاهدات الدولية تفرض التزامات قانونية على الدولة بضرورة مواءمة تشريعاتها الوطنية معها وعليه سنبين هذه المرتكزات في الفرعين الآتين:

الفرع الاول: مراعاة اولويات المجتمع وحاجاته الفعلية من التشريعات

يقصد الاولوية التشريعية "قيام السلطة التنفيذية بتحديد مشروعات القوانين التي لها اهمية على بقية التشريعات بما يضيفي منحها اسبقية في السير بإجراءات سننها وتشريعها"^(٢)، والاولوية التشريعية تختلف من مجتمع لأخر ومن دولة لأخرى بحسب الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي لذلك البلد. كما ان من يحدد اي تشريع له اولوية بالسن هي السلطة التنفيذية في الدولة وحسب السياسة العامة للدولة وبرنامجه الحكومي، كما يمكن تحديد الاولوية ببعض الدول من قبل لجنة التشريع بمجلس الوزراء او الجهة الرئيسية للصياغة او اي جهة حكومة مركزية تتولى اقرار اولويات التشريع وفقاً للبرنامج الحكومي^(٣).

(١) Dan Sullivan, "China's State Organizational Structure", Congressional Executive-Commission on China:

<https://www.cecc.gov/chinas-state-organizational-structure>

(٢) د. شروق جابر حبيب، "اصول السياسة التشريعية"، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية،

<https://doi.org/10.61279/nq3cq088>

العدد (٢٥)، تموز ٢٠٢٤، ص ١٥٦.

(٣) المصدر نفسه، ص ١٥٧.

لذلك هناك قوانين تحتل الاهمية الكبيرة لدى المواطنين وهناك قوانين ثانوية، فيجب ان لا تتقدم الثانوية على القوانين الاولى بالسن والتشريع او يجب عدم انشغال البرلمان بتشريعات لا تحتل اولوية حقيقة؛ إذ ان هذا سيضعف الاثر العملي القانوني وسيكسر شعور المواطنين بانفصال السلطة التشريعية عن الواقع.

الفرع الثاني: الموائمة مع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية

يقصد بالموائمة مع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية كأحد اسس السياسة التشريعية هو عدم مخالفة المشرع بالتشريعات التي يصدرها للمعاهدات والاتفاقيات التي صادقت عليها الدولة، لان اصدار تشريعات مخالفة للاتفاقيات الدولية للدولة سيعرض الدولة للمسؤولية امام المجتمع الدولي؛ لذا فعلى على سلطات الدولة وكل حسب اختصاصه ان يعمل وفق ذلك، ويجب على السلطة التشريعية ان تسن التشريعات التي تتوافق مع تلك الالتزامات وتلغي جميع التشريعات التي تتعارض مع مضمون تلك الالتزامات^(١)؛ فعليها ان تراعي المعايير الدولية لحقوق الانسان والبيئة والتجارة وغيرها فيما تسنه من تشريعات اي ان تأتي تلك التشريعات غير مخالفة للمعايير الدولية العالمية فيما يتعلق بحقوق الانسان وامور البيئة وغيرها.

في ختام كلامنا عن مرتكزات بناء السياسة التشريعية يمكن القول انه لا يمكن تحقيق اي اصلاح قانوني فعال دون استناد السياسة التشريعية لتلك المرتكزات التي تعد القاعدة الاساسية الموجهة لعملية التشريع في الدولة؛ لأنها ستؤدي لبناء تشريعي سليم في الدولة وستكون الدولة دولة قانون.

(١) د. احمد اسعد عمر، "الادماج او الموائمة كضرورة لإنفاذ قواعد القانون الدولي الانساني على المستوى الوطني"، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد (٤)، ٢٠٢٤، ص ٤.

المبحث الثالث

واقع السياسة التشريعية في العراق

تعد المؤسسة التشريعية من اهم مؤسسات الدولة لأنها المؤسسة المسؤولة عن وضع المنظومة القانونية في الدولة والتي تحدد وتنظم تصرفات الافراد^(١).

وبالرجوع للسياسة التشريعية العراقية يلحظ انها اتسمت بغياب الرؤية التشريعية المتكاملة لأنها افتقدت لاهم مرتكزات بناء السياسة التشريعية والتي سبق بيانها وإيضاحها لذلك جاءت السياسة التشريعية العراقية غامضة وغير دقيقة؛ وعليه لا يمكن الحديث عن اي اصلاح قانوني فعال في العراق ما لم يتم اصلاح السياسة التشريعية لمجلس النواب العراقي وفي مبحثنا هذا سنبين ونحدد اماكن انحراف السياسة التشريعية العراقية عن مرتكزات بناء اي سياسة تشريعية رشيدة في الدول في ضوء المطالب الاتية:

المطلب الاول: غياب المرتكزات التي تراعي الشرعية الدستورية

ان غياب هذه المرتكزات سيؤدي لتعريض النظام القانوني في الدولة للاضطراب وفقدان التشريعات الصادرة لصفحتها المشروعة؛ ويفتح المجال للطعن بعدم دستورتيتها وفي مطلبنا هذا سنبين القانون الذي صدر ولم يستند للدستور في الفرع الاتي:

الفرع الاول: عدم سن بعض القوانين طبقاً للدستور

عند تعرضنا لأسس السياسة التشريعية لاحظنا ان السياسة التشريعية عند سنها للقوانين يجب ان لا تخالف تلك القوانين الدستور روحاً ومضموناً لكن بالرجوع لبعض القوانين العراقية يلحظ ان منها من صدر ولكن دون ان يستند للدستور .

(١) د. حيدر عبد الرضا الظالمي، الضرورة الدستورية لإصلاح السياسة التشريعية في العراق، بحث في مؤلف الاصلاح الدستوري في العراق المشاكل والمقترحات، ط ١، مركز البيدر للدراسات والتخطيط، بغداد، ٢٠٢٢، ص ٤١.

مثل قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ صحيح انه صدر بالاستناد لقانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ لكن هذا القانون جاء بتشكيل عضوي لأعضاء المحكمة بشكل مخالف لمواد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥^(١)، حيث ان الدستور حدد فئات العضوية بالمحكمة من فئة القضاة، ورجال القانون وفقهاء الفقه الاسلامي في حين تشكيلة المحكمة انحصرت بفئة القضاة فقط. وان مغايرة التشكيل الدستوري للمحكمة الاتحادية عن التشكيل المنصوص عليه بالقانون والذي تم الاخذ به واقعاً بتشكيل المحكمة يعد خرقاً وانتهاكاً صارخاً لنص المادة /٩٢ من الدستور^(٢)، وبدلاً من الغاء هذا القانون الذي لم يستند لدستور ٢٠٠٥ بإصداره تم تعديله بقانون التعديل الاول لقانون المحكمة رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١^(٣)، وجاء هذا القانون بتشكيل مخالف للدستور اذ قصرت عضوية المحكمة فيه على فئة القضاة ومن قضاة الصف الاول تحديداً^(٤) وعليه من المعيب جدا ان يكون تنظيم اعلى محكمة في العراق تعنى بالقضاء الدستوري بقانون لم يصدر بالاستناد لدستور

(١) هناك من يرى ان عدم تشريع قانون المحكمة بالاستناد للدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ كان سبب الخلافات البرلمانية لان هناك من اعضاء البرلمان من رفض اشراك فئة خبراء القانون وفقهاء في الفقه الاسلامي بتشكيلة المحكمة على اعتبار ان عمل المحكمة قضائي بحت واشراك هذه الفئات يعد تدخل بعمل القضاء لمزيد من التفصيل ينظر:

د. ياسر هادي العقابي، مهند رشيد محمد، العلاقة بين السلطات الاتحادية والاقاليم وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ط١، مطبعة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢، ص ٢١٧.

(٢) د. مصدق عادل، الاصلاح الدستوري في العراق (المحكمة الاتحادية العليا انموذجاً، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص بمؤتمر فرع القانون العام بالكلية تحت شعار (الاصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول)، للفترة من ١٣-١٤/١١/٢٠١٨، ص ص ٣٩٣-٣٩٤.

(٣) نشر هذا القانون في الوقائع العراقية بالعدد /٤٦٢٥ بتاريخ ٦/٧/٢٠٢١.

(٤) اذ نصت المادة /٣ منه "تتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس ونائب للرئيس وسبعة اعضاء اصلين يتم اختيارهم من بين قضاة الصنف الاول... للمحكمة اربعة اعضاء احتياط غير متفرغين يتم اختيارهم من بين قضاة الصنف الاول..."

جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ وانما صدر القانون بالاستناد لقانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

المطلب الثاني: غياب المرتكزات الفنية والاجرائية

ان غياب هذه المرتكزات لا ينعكس فقط على جودة التشريع بل يمتد اثره ليقوض فاعلية السياسة التشريعية برمتها؛ اذ ان ضعف التكامل والتناسق بين القوانين سيؤدي لظهور تعارضات تشريعية تترك التطبيق وتضعف الاستقرار القانوني، كما ان كثرة التعديلات دون رؤية واضحة مفهومة؛ ستؤدي لاضطراب التشريع وفقدان القاعدة القانونية لاستقرارها، بالإضافة الى ان ضعف الصياغة التشريعية؛ ستقضي للغموض وتعدد التفسيرات فضلا عن ان غياب المشاركة المجتمعية بالتشريعات؛ سيضعف من مشروعيتها وعليه سنبين هذا الغياب بالفروع الآتية:

الفرع الاول: غياب التكامل واتناسق القانوني

لقد عانت السياسة التشريعية العراقية من غياب التناسق والتكامل بين القوانين اذ تعددت التشريعات وكثر عددها دون ان يكون هناك اي تنسيق بين القديم والجديد وادى ذلك لغياب التكامل والانسجام ما بين القواعد القانونية السائدة بالدولة. اذ العديد من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل مازالت نافذة لحد الان^(١)، اذ لم يتم الغائها وجاءت العديد منها متناقضة مع المبادئ الاساسية الواردة في الدستور؛ اذ جاءت العديد من القرارات منتهكة لمبدأ المساواة الوارد في المادة /١٤ من الدستور منها قرار مجلس قيادة الثورة رقم ١٢٠ لسنة ١٩٩٢ وتعديله بالقرار ١٢٤ لسنة ١٩٩٣ الذي يدعو الى التمييز وعدم المساواة بين العراقيين اذ نص القرار "يمنع من التعيين في الوظائف التعليمية والقبول في كليات التربية كل عراقي من اصول اجنبية"، وايضاً القرار رقم ٤١ لسنة ١٩٩٥ / البند ثانياً اذ جاء فيه "تسري احام

(١) استناداً للمادة /١٣٠ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اذ جاء فيه "تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها مالم تُلغ او تُعدل، وفق لأحكام هذا الدستور".

القرار ١٢٠ لسنة ١٩٩٢ على المتقدم المقبول في الدراسات التربوية"، وايضاً قانون المعهد القضائي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٦ اذ نصت المادة سابقاً/ اولاً منه " يشترط فيمن يقبل للدراسة في المعهد ان يكون عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين بالولادة ومن اصل غير اجنبي"^(١). كما ان هناك قرارات اخرى خالفت مبدأ استقلال السلطة القضائية وبقائها يعد تدخل بعمل السلطة القضائية ويتناقض بذلك مع ما ورد بالدستور بعد جواز التدخل بعملها وفق المادة ٨٨/ من الدستور، من هذه القرارات القرار رقم ١٣٣٣ لسنة ١٩٨٤ الذي منح الوزراء ومن هم بدرجتهم والمحافظون صلاحية حجز المقاولين العراقيين مدة لا تزيد على اسبوعين، والقرار رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٢ الذي منح وزير الداخلية صلاحيات فرض الغرامات وحجز المخالفين، والقرار رقم ٥٥ لسنة ١٩٩٢ البند (١ أ،ب) الذي خول امين بغداد حجز الاشخاص لمدة ١٥ يوم الى شهر، والقرار رقم ١٦٠ لسنة ١٩٩٣ وتعديله بالقرار ٧٣ في ١٩٩٤/٦/٢٢ الذي منح وزير الداخلية صلاحية فرض الغرامات ووضع اليد على الاموال، والقرار رقم ١٦٠ في ١٠/٢٦ / ١٩٩٥ وتعديله بالقرار رقم ٥ في ١٠/١/ ٢٠٠٢ الذي منح وزير المواصلات حجز الاشخاص، وكذلك القرار رقم ٤٩٤ الذي منح امين بغداد صلاحية حجز المركبات وسائقها لمدة ١٥ يوم.

كل هذه القرارات مازالت نافذة لحد اليوم على الرغم من تناقضها وتعارضها مع ما ورد بدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اذ انها تمثل سلب لولاية القضاء وتدخل بعملها من جانب السلطة التنفيذية^(٢). كما ان هناك العديد من القوانين العراقية التي صدرت لمعالجة قضية واحدة تحت عدة عناوين وهي (قانون تعويض ضحايا العمليات الارهابية، قانون تعويض ضحايا الارهاب، قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاختفاء العسكرية والعمليات الارهابية) كل هذه القوانين عالجت موضوع الارهاب ويمكن لكل منها

(١) القاضي مكي ناجي، "الانتهاكات الدستورية في ظل المادة ١٣٠ من الدستور"، مجلس القضاء الأعلى،

<https://www.sjc.iq/view.30>

:٢٠١٣/٩/٢٩

(٢) المصدر نفسه.



ان تكون له عناصر خاصة تميزه عن غيره ولكن هذا الكم من التشريع حول موضوع واحد؛ يؤدي لأرباك منفذي القانون^(١)، كان من الافضل توحيد تلك القرارات بقانون واحد من اجل العمل على تحقيق التكامل والتناسق القانوني وتقليل الكم الهائل من التشريعات التي تعاني منها السياسة التشريعية العراقية؛ فعند تشريع قانون جديد ينبغي دراسة القديم لمعرفة الفرق بينهما لأنه ربما تعديل القانون يكون افضل من تشريع قانون جديد يعالج المسائل نفسها.

ويمكن القول من ذلك كله ان ترهل التشريعات وتعددتها وتعارضها مع الدستور كل ذلك ادى الى غياب اي تخطيط او تنسيق متخذ من قبل السلطة التشريعية وبالتالي غياب السياسة التشريعية المتكاملة؛ وكل ذلك سيعزز الدعوة الى اصلاح تشريعي شامل يبدأ من اعادة النظر في القوانين القديمة والجديدة واعادة بنائها وفق مرتكزات اساسية لبناء اي سياسة تشريعية رشيدة للوصول الى الاصلاح القانوني الشامل والفعال والوصول لبناء دولة القانون.

الفرع الثاني: ضعف الصياغة التشريعية

لقد اتسمت صياغة العديد من القوانين الصادرة من مجلس النواب بضعف الصياغة اللغوية والقانونية مما فتح الباب واسعاً امام التفسيرات القضائية والسبب في ذلك يعود الى المحاصصة السياسية والتوافقية للنظام السياسي في العراق، بالإضافة الى اثاره مصالح الحزب على حساب المصلحة العامة، ويضاف للسبب السابق ايضاً غياب المتخصصين بصياغة النصوص القانونية حيث ان النصوص تحال غالباً الى متخصصين وليس في المجالس التشريعية^(٢).

لذلك من المتطلبات للصياغة التشريعية الجيدة هو وجود هيئات متخصصة في بناء القواعد القانونية وصياغتها بكافة المراحل التي تحتاجها العملية التشريعية، فلا يعد صحيحاً ان تعهد عملية الصياغة لجهة واحدة فقط فلا بد ان يكون هناك جهاز متخصص بالصياغة في السلطة التنفيذية، فضلاً عن تشكيل لجان وهيئات متخصصة بالصياغة بالسلطة

(١) ينظر دليل الصياغة التشريعية لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٢٤، مصدر سابق، ص ١٧.

(٢) د. حيدر عبد الرضا الظالمي، مصدر سابق، ص ٤١.

التشريعية والاستعانة بجهات وخبرات كفاءات اخرى متخصصة بالصياغة، كما يجب العمل مستقبلاً على بناء هذه الكفاءات من خلال تخصيص مواد في المساقات الاكاديمية تُعنى بالصياغة وتوجيه طلبة الدراسات في تخصص الصياغة^(١). ومن المهم الاشارة الى انه في النظام المصري تقوم الحكومة المصرية بعرض مشروع القانون على قسم التشريع لمراجعته دستورياً وفنياً قبل عرضه على البرلمان، كما ان المجلس الدستوري في فرنسا يقوم بمراجعة التشريعات قبل اصدارها ويراقبها بعد الاصدار والمجلسين لا يراجعا الصياغة الفنية فقط وانما يتحققا من مدى توافق التشريع مع الدستور^(٢)، وعليه نؤكد انه يمكن بعد اجراء الصياغة التشريعية استشارة مجلس الدولة العراقي بالصياغة الفنية ومدى توافق التشريع مع الدستور والقوانين الاخرى.

الفرع الثالث: غياب المشاركة المجتمعية

لقد شهدت السياسة التشريعية في العراق غياب المشاركة المجتمعية باستشارة الخبراء من الأكاديميين وممثلي المجتمع فيما يتم سنه من قوانين لضمان تكامل القوانين، فضلاً عن الاستشارة بالصياغة لتحقيق الدقة والوضوح بتلك القوانين؛ فالبرلمانات بجميع دول العالم لا تعمل بمفردها، فلا بد من مدها بالمعلومات المطلوبة من خلال ما يسمى بمراكز البحوث او بيوت الخبرة البرلمانية^(٣) التي لها الدور الكبير في عقلنه البرلمان وتحقيق الاقتدار التشريعي اللازم^(٤).

(١) د. ليث كمال نصرأوين، مصدر سابق، ص ص ٤٠١ - ٤٠٢ ..

(٢) د. حيدر عبد الرضا الظالمي، مصدر سابق، ص ٨٧.

(٣) بيوت الخبرة "بقصد بها المؤسسات البحثية التي تركز على الجوانب المتصلة بالسياسة العامة فتتولى كتابة الأبحاث التحليلية واقتراح البدائل والافكار، والتي قد تتواجد داخل المؤسسة التشريعية او خارجها، وقد تكون مستقلة او غير مستقلة كتلك التي تشكلها الاحزاب السياسية بغية دعم اعضائها في السلطة وهي ما تدعى ببيوت الخبرة الحزبية " لمزيد من التفصيل ينظر: د. محمد عزت فاضل، الحكم الرشيد بين اصلاح العمل البرلماني وبيوت الخبرة الحزبية، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد (٣٧)، العدد (١)، ٢٠٢٢، ص ٨٩ <https://doi.org/10.35246/jols.v37i1.452>

(٤) المصدر نفسه، ص ١٩٩.



ولقد تم تكريس تلك المشاركة المجتمعية بالدساتير بالعديد من الدول فلقد نص الدستور الأوكراني لسنة ١٩٩٦ على انه "يختص البرلمان ضمن حدود سلطته بتشكيل مفوضيات مؤقتة خاصة لإجراء دراسات اولية حول اي من القضايا "في الوقت الذي خلا فيه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من مثل هذا النص، لكن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ نص على انشاء دائرة البحوث البرلمانية وربطها بهيئة رئاسة مجلس النواب^(١)، لكن تلك الدائرة لم تعد اي خبرة وتحولت الى مكتبة موجودة بمجلس النواب.

الفرع الرابع: كثرة التعديلات القانونية

لقد شهدت بعض القوانين العراقية التعديلات الكثيرة رغم قصر عمرها فالقوانين الانتخابية عدلت لعدة مرات ففي كل دورة انتخابية يعدل قانون الانتخابات النافذ بقانون انتخابي جديد يحقق مصالح النظام السياسي وكأنا في حقل تجارب في كل انتخابات تجرى، حيث شهد العراق منذ عام ٢٠٠٣ ولحد الان عدة قوانين انتخابية وهي:

قانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ وتم تعديله بالقانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩^(٢) قانون التعديل لقانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ وصدر قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣^(٣) وتم تعديله لأكثر من مرة، كما صدر قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ والذي عدل لثلاث مرات، التعديل الاول بقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٩^(٤) قانون التعديل الاول لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية، والتعديل الثاني كان بقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٩^(٥)، قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية كما صدر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠

(١) د. محمد عزت فاضل، مصدر سابق، ص ٨٧.

(٢) الوقائع العراقية العدد ٤١٤٠ بتاريخ ٢٨/٢/٢٠٠٩.

(٣) الوقائع العراقية العدد ٤٣٠٠ بتاريخ ٢/١٢/٢٠١٣.

(٤) الوقائع العراقية العدد ٤٥٥٣ بتاريخ ٢/٩/٢٠١٩.

(٥) الوقائع العراقية العدد ٤٥٦٦ بتاريخ ٩/٢/٢٠١٩.

(١)، ولكن عدل بقانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية وهو قانون رقم ٤ لسنة ٢٠٢٣ (٢) التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية. كل هذه القوانين الانتخابية شهدتها العراق منذ عام ٢٠٠٥ ولحد الان ونحن مقبلون على انتخابات الدورة السادسة لمجلس النواب وفي النية اصدار قانون انتخابي جديد اخر وما هذه التشريعات المتعددة والتعديلات المتلاحقة الا دليل واضح على غياب السياسة التشريعية في العراق بالإضافة لهذه القوانين هناك قوانين اخرى عدلت اكثر من مرة منها قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦ المعدل (٣).

المطلب الثالث: غياب مرتكزات الاولوية والمواءمة

ان غياب او اهمال مبدأ الاولوية في التشريعات؛ سيؤدي لتبني نصوص قانونية لا تعكس حاجات المجتمع الاساسية وبالتالي لفقدان التشريع فاعليته وجدواه بالمجتمع، كما ان عدم مراعاة الدولة لالتزاماتها الدولية؛ سيؤدي لتعريضها للمساءلة الدولية، بالإضافة الى ان غياب التشريعات المواكبة للتطور؛ ستؤدي لوقوع الفراغ التشريعي وعدم معالجة الامور المستجدة وعليه سنبين غياب هذه المرتكزات في الفروع الاتية:

الفرع الاول: غياب سن التشريعات المواكبة للتطور

لقد فرض التطور التقني والتكنولوجي الذي يشهده العالم بروز جرائم جديدة تم تنظيمها بقوانين تعالجها وتواكب ذلك التطور بالعديد من دول العالم ومنها الدول الاقليمية المجاورة للعراق، ولكن العراق مازال يعيش في واقع غياب التشريعات التي تعالج القضايا الجديدة منها قانون الجرائم الالكترونية والقوانين التي تنظم حقوق الانسان الرقمية وقوانين الذكاء الاصطناعي فكل هذه القوانين لم تشهد الاهتمام الملموس من مجلس النواب العراقي وما هذا الا دليل اخر يضاف لغياب وجود السياسة التشريعية الدقيقة.

(١) الوقائع العراقية العدد ٤٦٠٣ بتاريخ ٩/١١/٢٠٢٠..

(٢) الوقائع العراقية العدد ٤٧١٨ بتاريخ ٨/٥/٢٠٢٣..

(٣) د. حيدر عبد الرضا الظالمي، مصدر سابق، هامش رقم ٢٠ ص ٤٨.



ايضاً لا يوجد قانون ينظم الأمن السيبراني في الوقت الذي يعد فيه العراق من أكثر الدول الذي تتعرض للهجمات الالكترونية السيبرانية حيث ان تلك الهجمات ساهمت في تعطيل الصفحات الرسمية الخاصة بالوزرات الامنية مثل وزارة الداخلية، مستشارية الامن الوطني، جهاز مكافحة الارهاب، وكان اخطر تلك الهجمات في ٢٥ تشرين الثاني عام ٢٠٢٩ عندما تم اختراق الموقع الرسمي لجهاز مكافحة الارهاب والاعلان عن انقلاب على الحكومة، الا ان الجهاز اعلن ان موقعه الرسمي تعرض لهجمة سيبرانية وان ما نشر عار عن الصحة (١).

يمكن ارجاع عدم اهتمام مجلس النواب بهذه القوانين هو السجلات بين اعضاء المجلس بغية تحقيق مصالح الكتل والابتعاد عن تحقيق مصلحة البلد والمواطن بحيث اضحى العراق بعيداً عن بيئة التطور التقني في ظل انتشار الجرائم الالكترونية فيه بفعل الواقع المتطور وازدياد استخدام الوسائل الالكترونية.

الفرع الثاني: غياب الموائمة مع التشريعات الدولية

لقد صادق العراق على اتفاقيات دولية ولكنها لم تدخل حيز التنفيذ لغياب او عدم تشريع قانون تصديق الاتفاقية الدولية من مجلس النواب العراقي منها الاتفاقية الدولية لحماية جميع الاشخاص من الاختفاء القسري التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها المرقم (١٧٧/٦١) في ٢٠ / ١٢ / ٢٠٠٦ (٢)، فعلى الرغم من مصادقة العراق على هذه الاتفاقية منذ عام ٢٠١٠ الا ان قانون تصديق الاتفاقية لم يشهد الولادة لحد الان على الرغم من خضوع العراق لمراقبة اللجنة المعنية بتنفيذ هذه الاتفاقية وهي (لجنة حقوق الانسان) للتأكد من مدى التزام العراق بتحقيق بنود الاتفاقية.

(١) د. سامر محي عبد الحمزة، "السياسة التشريعية العراقية لحماية الأمن الوطني السيبراني دراسة في ضوء احكام القانون الدولي العام"، مجلة لارك، كلية الآداب-جامعة واسط، المجلد ١٤، العدد ٤، ٢٠٢٢، ص ٥٣٣: <https://doi.org/10.31185/lark.Vol3.Iss46.2449>

(٢) رنيم مجيد حميد، "الاليات الدولية للحد من جريمة الاختفاء القسري"، المجلة القانونية، جامعة القاهرة، المجلد ٩، العدد ١٢، ٢٠٢١، ص ٤١٩٣. <https://doi.org/10.21608/jlaw.2021.190933>

عليه عدم تشريع قانون تصديق الاتفاقية لحد الان يعد ايضاً دليل اخر على غياب السياسة التشريعية الواضحة والدقيقة والتي انعكست على القوانين النافذة بكونها ركيكة وبعيدة عن الواقع وبالتالي غير فعالة.

الفرع الثالث: غياب تحديد الاولويات التشريعية

ان للأولوية التشريعية الاهمية الكبيرة في تلافي تزامم مشروعات القوانين المحالة من السلطة التنفيذية الى السلطة التشريعية، كما ان تحديد الاولوية يختلف من دولة لأخرى و يجري حسب السياسة العامة للدولة او برنامجها الحكومي، في العراق ومن خلال استقراء التشريعات النافذة يلحظ غياب أولويات التشريع لعدم وجود اتفاق بين السلطتين لإقرار مشروعات القوانين ذات الاولوية وحسب حاجات المجتمع، لذلك شهد العراق غياب العديد من القوانين ذات الاهمية الملحة على حساب القوانين الاقل اهمية، كما شهد المختصين البدء باهتمام بمجال قانوني معين والانتقال الى مجال اخر وهذا ادى الى انتاج قوانين مبتورة لا تحقق غاياتها^(١)، ومن المهم الاشارة الى ان هناك العيد من القوانين التي صرف النظر عنها مجلس النواب بالوقت الذي كانت له تلك القوانين اهمية كبيرة على حساب القوانين الاخرى التي تم تشريعها ومنها مشروع قانون النفط والغاز الذي قدم بالدورة النيابية الاولى بتاريخ ١٥/١١/٢٠٠٨ ولم يتم قراءته القراءة الاولى حتى انتهاء الدورة النيابية الثالثة، ومشروع قانون اعمار البنى التحتية والقطاعات الخدمية الذي قدم في الدورة النيابية الثانية بتاريخ ٤/٥/٢٠١١ ولم يتم قراءته القراءة الاولى حتى انتهاء الدورة النيابية الثالثة، ومشروع قانون قواعد السلوك الانتخابي الذي قدم في الدورة النيابية الاولى بتاريخ ٨/١٠/٢٠٠٩ ولم يتم قراءته القراءة الاولى حتى انتهاء الدورة النيابية الثالثة، مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي الذي قدم في الدورة النيابية الثانية بتاريخ ٢٢/٥/٢٠٢٢ وتمت قراءته الاولى بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٤ والقراءة الثانية بتاريخ ١٥/٨/٢٠١٥ ولم يتم

(١) د. شروق جابر حبيب، مصدر سابق، ص ص ١٥٧-١٥٨ .



التصويت عليه حتى انتهاء الدورة النيابية الثالثة، ومشروع قانون الرعاية الاجتماعية الذي قدم في الدورة النيابية الثانية بتاريخ ٢٥/٢/٢٠١٣ ولم يقدم للقراءة الاولى حتى انتهاء الدورة الانتخابية الثالثة، ومشروع قانون تعويض ضحايا العدالة الذي قدم في الدورة النيابية الثانية بتاريخ ٤/٢/٢٠١٣ وتمت قراءته الاولى بتاريخ ١٣/٨/٢٠١٦ ولم يقدم للقراءة الثانية حتى انتهاء الدورة النيابية الثالثة، ومشروع قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة الذي قدم في الدورة النيابية الثانية بتاريخ ١٤/٨/٢٠١٣ وتمت قراءته الاولى بتاريخ ١١/٨/٢٠١٥ والثانية بتاريخ ٦/٢/٢٠١٦ ولم يتم التصويت عليه حتى انتهاء الدورة النيابية الثالثة، ومشروع قانون الهيئة الوطنية للمعلوماتية الذي قدم في الدورة النيابية الاولى بتاريخ ٢٥/١٠/٢٠٠٩ وتمت قراءته الاولى بتاريخ ٤/٥/٢٠١٥ والثانية بتاريخ ٢٦/٧/٢٠١٦ ولم يتم التصويت عليه حتى انتهاء الدورة النيابية الثالثة، ومشروع قانون الجرائم المعلوماتية الذي قدم في الدورة النيابية الثانية بتاريخ ٢٧/٤/٢٠١١ وتمت قراءته الاولى بتاريخ ١/٨/٢٠١٥ ولم يقدم للقراءة الثانية حتى انتهاء الدورة النيابية الثالثة^(١)، وغيرها من القوانين ذات الاهمية ولها اولوية بالتشريع وما هذا الا انحراف للسياسة التشريعية العراقية عن احد اسسها النظرية اذ جرى التقاضي عن اهم القوانين المحورية على حساب قوانين اخرى.

كما ان هناك تواطؤ بمجلس النواب وهو التوافق بين الكتل السياسية على تشريع عدة قوانين بسلة واحدة؛ ففي عام ٢٠١٢ تم الاتفاق على تمرير قانون الموازنة العامة في مقابل تمرير قانون العفو العام وتضمن رواتب البيشمركة في الموازنة وما حدث سنة ٢٠١٧ عندما تم الاتفاق على تمرير قانون الحشد الشعبي مقابل تعديل قانون المسائلة والعدالة^(٢). كما شهد العراق غياب سن العديد من القوانين المهمة منها قانون الطوارئ لتنظيم شؤون البلاد اثناء الحرب بالاستناد للمادة ٦١/٩ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وكذلك عدم صدور القانون الخاص بالفصل بالانتهاكات الموجه لرئيس الجمهورية و رئيس

(١) د. علي يوسف الشكري، انحراف السلطة في العراق، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان، ٢٠١٩، ص ١٩٠ - ١٩١.

(٢) المصدر نفسه، ص ١٩٢.

مجلس الوزراء بالاستناد للمادة ٩٣/سادساً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وكذلك القانون الخاص بعمل الوزارات مما انعكس بالسلب على تنظيم العلاقة بين اجهزة الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم^(١). الا تعد هذه القوانين مهمة لماذا لم يتم ادراجها ضمن خطط وبرامج السياسة التشريعية، لماذا لم تدرج بجدول اعمال مجلس النواب العراقي. كل هذا الاغفال لا يفسر الا بضوء غياب وعدم وجود سياسة تشريعية منتظمة ودقيقة. وفي الختام يمكننا القول اننا بحاجة لمراجعة شاملة للتشريعات العراقية، وبحاجة لإعادة بناء السياسة التشريعية العراقية بضوء المرتكزات الاساسية لأي سياسة تشريعية متكاملة من اجل النهوض بالقوانين العراقية والوصول لتحقيق الاصلاح القانوني الفعال وبناء الدولة القانونية.

الخاتمة: تم التوصل من خلال البحث الى الاستنتاجات والتوصيات الاتية:
اولاً: الاستنتاجات:

١. السياسة التشريعية يقصد بها النهج او الخطط التي تتبعها السلطة التشريعية بوضع القوانين وصياغتها بما يحقق المصلحة العامة، ويترجم حاجات المجتمع واهدافه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الى قواعد قانونية ملزمة.
٢. تعد السياسة التشريعية جزء من السياسة العامة للدولة وهي الترجمة القانونية لها، وكلاهما يكونان نتاج تفاعل مؤسسات الدولة الدستورية التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتتميز عن الصياغة التشريعية بأن الاخيرة جزء منها وأحد روافدها وهي المرحلة التالية لها وهي الترجمة الفنية واللغوية لها حيث ان خطط واهداف السياسة التشريعية تترجم بنصوص قانونية واضحة ودقيقة.
٣. هناك عدة مرتكزات نظرية وعلمية تقوم عليها اي سياسة تشريعية رشيدة حيث ان هذه المرتكزات تعد الإطار المرجعي لصناعة التشريع وتوجيه مساره، تتمثل بالاستناد بتشريع القوانين لمبدأ الشرعية الدستورية، ومبادئ العدالة والمساواة والوضوح والشفافية والمشاركة

(١) "انتهاكات الحكومة العراقية للدستور..... بالأدلة والبراهين هكذا افراغ العراق الدستور من مضمونه"، الحزب الديمقراطي الكوردستاني: <https://www.kdp-fro.krd/ar/article/1318>



المجتمعية، كما يجب ان تتصف القوانين بالتكامل والتناسق القانوني واتفاقها مع الاتفاقات الدولية فضلاً مراعاتها اولوية المجتمع وحاجاته بالتشريعات التي تصدرها.

٤. لقد شهدت صياغة السياسة التشريعية العراقية غياب تلك المرتكزات النظرية العلمية وعلى مدى دورات مجلس النواب الخمس لذلك جاءت بعض القوانين غير متوافقة مع الواقع وغير ملبية له وبها تناقضات ومفترقة للوضوح والدقة، فضلاً عن كثرتها.

٥. شهدت السياسة التشريعية العراقية غياب المشاركة المجتمعية في اعداد القوانين باستشارة الخبراء من القضاة ورجال القانون والأكاديميين وكل ذي خبرة والشعب.

ثانياً: التوصيات:

- ١- نوصي السلطة التشريعية في العراق بإعادة رسم السياسة التشريعية باعتماد المرتكزات النظرية والعلمية لها ولا ضير من تشكيل هيئة داخل المجلس بشكل دائم تعمل على دراسة القوانين ومراجعتها لمعالجات التناقضات والمتضادات الموجودة بها، فضلاً عن صياغتها صياغة دقيقة ولا بد من استشارة المتخصصين بالصياغة واخذ رأيهم.
- ٢- نوصي السلطة التشريعية بعقلنة التشريع في العراق، عن طريق تفعيل دور دائرة البحوث البرلمانية والاعتماد عليها في تقديم الاستشارة في القوانين وصياغتها عن طريق ما تقدمه من بحوث قانونية وخبرات في الصياغة.
- ٣- نوصي السلطة التشريعية بإنشاء قاعدة بيانات متكاملة للتشريعات لكي يسهل الرجوع اليها ومراعاة تناسقها وتكاملها فيما يتم اعداده من تشريعات بالمستقبل.
- ٤ نوصي السلطة التشريعية في العراق باشتراك الشعب واستشارته فيم ما يتم سنه من القوانين عن طريق انشاء روابط الالكترونية تطرح للرأي العام للتعبير عن رأيهم في المشروعات القانونية اسوة بما معمول به من الدول المتقدمة ولان ذلك يعمل على تعزيز مبدأ الشفافية والرقابة الشعبية فيما يتم سنه من تشريعات.
- ٥- نوصي السلطة التشريعية بوضع سقف زمني بجدول الاعمال تحدد فيه المدة التي يتم فيها اعداد التشريعات واصدارها منعاً لاستغراق الوقت الكبير بذلك، كما يجب على السلطة ان تراعي الاولوية بالتشريعات فيما يحتاجه المجتمع.

المصادر والمراجع

أ. العربية

أولاً: المعاجم اللغوية

١. ابن منظور، لسان العرب، ج٣، دار احياء التراث العربي، بيروت، ١٩٩٩.

<https://www.almaany.com/ar/dict/ar/>

٢. معجم المعاني الجامع:

ثانياً: الكتب

١. د. احمد رشيد، نظرية الادارة العامة - السياسة العامة والادارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
٢. د. حسن كيره، المدخل الى القانون، ج١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٩.
٣. د. حميد حنون خالد، مبدئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السهنوري، بغداد.
٤. د. عبد الحافظ عبد العزيز، الصياغة التشريعية، دار الجيل، بيروت، ١٩٩١.
٥. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، اسس النظم السياسية، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٤.
٦. د. علي يوسف الشكري، انحراف السلطة في العراق، ط١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، لبنان، ٢٠١٩.
٧. د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٦٦.
٨. د. ياسر هادي العقابي، مهند رشيد محمد، العلاقة بين السلطات الاتحادية والاقاليم وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ط١، مطبعة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح الجامعية

١. حسين طالب عبد الله، السياسة العامة للدولة بين التخطيط والتنفيذ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠٢٤.
٢. مصطفى سالم مصطفى النجفي، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٤.

رابعاً: البحوث والدراسات المنشورة

١. اسراء محمد كاظم، "دور السياسة التشريعية في تعزيز الحقوق والحريات وانعكاسه على المواطنة الصالحة"، المؤتمر العلمي الدولي الرابع، جامعة ديالى، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ملحق خاص، المجلد ١١، العدد ٣، ٢٠٢٢. <https://doi.org/10.55716/jjps.2022.S.4.35>
٢. احمد اسعد عمر، "الادماج او المواثمة كضرورة لإنفاذ قواعد القانون الدولي الانساني على المستوى الوطني"، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد (٤)، ٢٠٢٤.

<https://doi.org/10.71219/2468-004-002-005>



٣. د. حيدر عبد الرضا الظالمي، الضرورة الدستورية لإصلاح السياسة التشريعية في العراق، بحث في مؤلف الاصلاح الدستوري في العراق المشاكل والمقترحات، ط١، مركز البيدر للدراسات والتخطيط، بغداد، ٢٠٢٢.
٤. د. خالد جمال احمد حسن، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون... اداة للإصلاح والتطوير)، ج ١، العدد (٢)، ٢٠١٧.
- <https://journal.kilaw.edu.kw/wp-content/uploads/2018/12/113.pdf>
٥. رنيم مجيد حميد، "الاليات الدولية للحد من جريمة الاختفاء القسري"، المجلة القانونية، جامعة القاهرة، المجلد ٩، العدد ١٢، ٢٠٢١.
- <https://doi.org/10.21608/jlaw.2021.190933>
٦. زينب طالب سلمان، العملية التشريعية في جمهورية المانية الاتحادية (دراسة في الاجراءات والاليات، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، المجلد ١٧ العدد ٣٠،٧٠ حزيران ٢٠٢٠.
- <https://mjais.uomustansiriyah.edu.iq/index.php/mjais/issue/view/39/56>
٧. د. سامر محي عبد الحمزة، "السياسة التشريعية العراقية لحماية الأمن الوطني السيراني دراسة في ضوء احكام القانون الدولي العام"، مجلة لارك، كلية الآداب-جامعة واسط، المجلد ١٤، العدد ٤، ٢٠٢٢.
- <https://doi.org/10.31185/lark.Vol3.Iss46.2449>
٨. د. سري حارث عبد الكريم الشاوي، "أتمتة العملية التشريعية -دراسة مقارنة"، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد، ٧٩، ٢٠٢٢.
- <https://mjais.uomustansiriyah.edu.iq/index.php/mjais/issue/download/49/228>
٩. د. سلام عبد الزهرة القتلاوي، امنة فارس حامد، المعايير العامة للصياغة التشريعية (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسة، كلية القانون، جامعة كربلاء، العدد ٤، ٢٠١٧.
- <https://iasj.rdd.edu.iq/journals/uploads/2024/12/18/f40419a7b34eb11ece0a51738a8f9754.pdf>
١٠. شروق جابر حبيب، "اصول السياسة التشريعية"، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، العدد (٢٥)، تموز ٢٠٢٤.
- <https://doi.org/10.61279/nq3cq088>
١١. علي الصاوي، السياسة التشريعية للحكم الجيد؟ ورقة عمل كحلقة نقاشية نظمها برنامج الامم المتحدة الانمائي، برنامج ادارة الحكم في الدول العربية بالتعاون مع مجلس النواب اللبناني، ٣-٦ شباط، بيروت ٢٠٠٣.
١٢. د. محمد عزت فاضل، الحكم الرشيد بين اصلاح العمل البرلماني وبيوت الخبرة الحزبية، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد (٣٧)، العدد (١)، ٢٠٢٢.
- <https://doi.org/10.35246/jols.v37i1.452>

١٣. د. مصدق عادل، الاصلاح الدستوري في العراق (المحكمة الاتحادية العليا أنموذجاً، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص بمؤتمر فرع القانون العام بالكلية تحت شعار (الاصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول)، للفترة من ٢٠١٨/١١/١٣١٤.

١٤. د. ليث كمال نصرآوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة واثرها على الاصلاح القانوني، ملحق خاص بالمؤتمر الرابع (القانون... اداة للإصلاح والتطوير)، ج ١، العدد (٢)، ٢٠١٧.

<https://journal.kilaw.edu.kw/wp-content/uploads/2018/12/pdf>

١٥. د. وليد عبد الرحيم جاب الله، "مقومات الصياغة التشريعية"، مجلة السياسة الدولية، ٢٠٢٣/٥/٢٢:
<https://www.siyassa.org.eg/News/18588.aspx>

خامساً: الوقائع العراقية

١. العدد / ٤١٤٠ بتاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٨.
٢. العدد / ٤٣٠٠ بتاريخ ٢٠١٣/١٢/٢.
٣. العدد / ٤٥٥٣ بتاريخ ٢٠١٩/٦/٢.
٤. العدد / ٤٥٦٦ بتاريخ ٢٠١٩/٢/٩.
٥. العدد / ٤٦٠٣ بتاريخ ٢٠٢٠/١١/٩.
٦. العدد / ٤٧١٨ بتاريخ ٢٠٢٣/٥/٨.

سادساً: الدساتير والقوانين

*الدساتير

١. الدستور الاسباني لسنة ١٩٧٨.
٢. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٣. الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤.

*القوانين

قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١.

سابعاً: المواقع الالكترونية

١. انتهاكات الحكومة العراقية للدستور..... بالأدلة والبراهين هكذا افراغ العراق الدستور من مضمونه"،
<https://www.kdp-fro.krd/ar/article/1318>
الحزب الديمقراطي الكوردستاني:
٣. حمدوني علي، منهجية العلوم القانونية (فلسفة القانون)، محاضرات لقااة على طلببة السنة الاولى بكالوريوس حقوق.
<https://elearning.univ-mila.dz/a2025/course/info.php?id=3178&lang=en>
٤. "دليل الصياغة التشريعية لأعضاء مجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٢٤"، مجلس النواب العراقي:



https://arabic.iilhr.org/wp-content/uploads/2024/02/IILHR_LGD_Full_AR.pdf

٥. القاضي مكي ناجي، "الانتهاكات الدستورية في ظل المادة ١٣٠ من الدستور"، مجلس القضاء الأعلى، <https://www.sjc.iq/view.30> .٢٠١٣/٩/٢٩

٦. نبيل عبد الفتاح، "السياسة التشريعية والتغير الاجتماعي"، صحيفة الأهرام، السنة ١٤٦، العدد ٤٩٢٧٦، <https://gate.ahram.org.eg/daily/News/203927/4/829953.aspx> .٢٠٢١/١١/٤

ترجمة المصادر العربية إلى الإنكليزية

A. Arabic

First: Linguistic Dictionaries

1. Ibn Manzur, *Lisan al-Arab*, Vol. 3, Dar Ihya al-Turath al-Arabi, Beirut, 1999.
2. *Al-Maany Comprehensive Dictionary*: <https://www.almaany.com/ar/dict/ar/>

Second: Books

1. Dr. Ahmed Rashid, *Theory of Public Administration – Public Policy and Administration*, Dar al-Nahda al-Arabiya, Cairo, 1993.
2. Dr. Hassan Kira, *Introduction to Law*, Vol. 1, Manshat al-Maaref, Alexandria, 1969.
3. Dr. Hamid Hanoun Khalid, *Principles of Constitutional Law and the Development of the Political System in Iraq*, 1st ed., Al-Sanhouri Library, Baghdad.
4. Dr. Abdel Hafiz Abdel Aziz, *Legislative Drafting*, Dar al-Jeel, Beirut, 1991.
5. Dr. Abdel Ghani Basyouni Abdullah, *Political Systems – Foundations of Political Systems*, Al-Dar al-Jami'iyah, Beirut, 1984.
6. Dr. Ali Youssef Al-Shukri, *Deviation of Authority in Iraq*, 1st ed., Zain Legal and Literary Library, Lebanon, 2019.
7. Dr. Mahmoud Helmy, *General Constitutional Principles*, Cairo, Dar al-Fikr al-Arabi, 1966.
8. Dr. Yasser Hadi Al-Aqabi, Muhannad Rashid Mohammed, *The Relationship between Federal Authorities and Regions under the Constitution of the Republic of Iraq 2005*, 1st ed., Comparative Law Press, Baghdad, 2022.

Third: Theses and Dissertations

1. Hussein Talib Abdullah, *Public Policy of the State between Planning and Implementation*, Master's Thesis, College of Law, Tikrit University, 2024.
2. Mustafa Salem Mustafa Al-Najafi, *Equality and Its Role in Assuming Public Office – A Comparative Study*, Doctoral Dissertation, College of Law, Mosul University, 2004.

Fourth: Published Research and Studies (Here each entry is translated with author, title, source, and link as in your Arabic list. For example:)

1. Israa Mohammed Kazem, "The Role of Legislative Policy in Enhancing Rights and Freedoms and Its Reflection on Good Citizenship," Fourth International

Scientific Conference, Diyala University, Journal of Legal and Political Sciences, Special Supplement, Vol. 11, No. 3, 2022.

<https://doi.org/10.55716/jjps.2022.S.4.35>

2. Ahmed Asaad Omar, "Integration or Harmonization as a Necessity for Implementing International Humanitarian Law Rules at the National Level," Damascus University Journal of Legal Sciences, Vol. 4, 2024. <https://doi.org/10.71219/2468-004-002-005> ... (and so on for each of the listed studies, keeping the same order and links).

Fifth: Iraqi Official Gazette (Al-Waqa'i Al-Iraqiya)

1. Issue No. 4140, dated 28/2/2009.
2. Issue No. 4300, dated 2/12/2013.
3. Issue No. 4553, dated 2/6/2019.
4. Issue No. 4566, dated 9/2/2019.
5. Issue No. 4603, dated 9/11/2020.
6. Issue No. 4718, dated 8/5/2023.

Sixth: Constitutions and Laws *Constitutions*

1. Spanish Constitution of 1978.
2. Constitution of the Republic of Iraq of 2005.
3. Tunisian Constitution of 2014.

Laws Federal Supreme Court Law No. 25 of 2021.

Seventh: Electronic Websites

1. *Violations of the Iraqi Government against the Constitution... Evidence and Proofs of How Iraq Emptied the Constitution of Its Content*, Kurdistan Democratic Party: <https://www.kdp-fro.krd/ar/article/1318>
2. Hamdouni Ali, *Methodology of Legal Sciences (Philosophy of Law)*, Lectures delivered to first-year undergraduate law students. <https://elearning.univ-mila.dz/a2025/course/info.php?id=3178&lang=en>
3. *Legislative Drafting Guide for Members of the Iraqi Parliament 2024*, Iraqi Parliament: https://arabic.iilhr.org/wp-content/uploads/2024/02/IILHR_LGD_Full_AR.pdf
4. Judge Maki Naji, "Constitutional Violations under Article 130 of the Constitution," Supreme Judicial Council, 29/9/2013. <https://www.sjc.iq/view.30>
5. Nabil Abdel Fattah, "Legislative Policy and Social Change," Al-Ahram Newspaper, Year 146, Issue 49276, 4/11/2021. <https://gate.ahram.org.eg/daily/News/203927/4/829953.aspx>



المصادر الأجنبية:

Dan Sullivan, "China's State Organizational Structure", Congressional Executive-Commission on China.

<https://www.cecc.gov/chinas-state-organizational-structure>

House of Commons Procedure and Practice, 76 The Legislative Process, edited by Robert Marleau and Camille Montpetit :

<https://www.ourcommons.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch16&Seq=1&Language=E>