



YAKIN DOĐU ÜNİVERSİTESİ  
LİSANSÜSTÜ EĐİTİM ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

**İRAK CUMHURİYETİ'NİN 2005 YILI ANAYASASINDA YASAMA SÜRECİ VE  
ÖNÜNDEKİ ENGELLER**

ABBAS FATAH SALIH

Yüksek Lisans Tezi

NICOSIA  
2023



جامعة الشرق الأدنى  
معهد الدراسات العليا  
كلية الحقوق / قسم القانون العام

العملية التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 و معوقاتها

عباس فتاح صالح

رسالة ماجستير

**IRAK CUMHURİYETİ'NİN 2005 YILI ANAYASASINDA YASAMA SÜRECİ VE  
ÖNÜNDEKİ ENGELLER**

ABBAS FATAH SALIH

YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ  
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

**DANIŞMAN**

*Yrd.Doç.Dr. Tavga Abbas Towfiq*

NICOSIA  
2023

العملية التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 و معوقاتها

عباس فتاح صالح

جامعة الشرق الأدنى  
معهد الدراسات العليا  
كلية الحقوق / قسم القانون العام

رسالة ماجستير


بإشراف

الاستاذ المساعد الدكتورة تافكه عباس توفيق

## KABUL VE ONAY

Abbas Fatah Salih tarafından hazırlanan "Irak cumhuriyeti'nin 2005 yili anayasasında yasama süreci ve önündeki engeller" başlıklı bu çalışma, 01/27/2023 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir

### JÜRİ ÜYELERİ



Yrd.Doç.Dr. **Tavga Abbas Towfiq** (Danışman)  
Yakın Doğu Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



Prof.Dr. **Sangar Dawood Mohammed Amri** (Başkan)  
Yakın Doğu Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



Yrd.Doç.Dr. **Ahmad Mustafa Ali**  
Yakın Doğu Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü

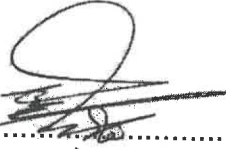


Prof. Dr. **K. Hüsnü Can Başer**  
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü  
Müdürü

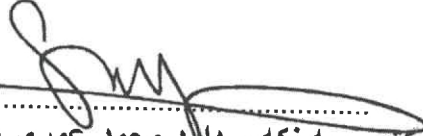
## قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير عباس فتاح صالح في رسالته الموسومة بـ " العملية التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 و معوقاتها" نشهد بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ 2023/01/27، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير

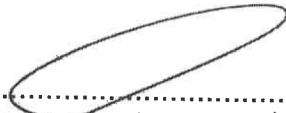
### أعضاء لجنة المناقشة



.....  
الاستاذ المساعد الدكتورة تافكه عباس توفيق (المشرف)  
جامعة الشرق الادنى  
كلية الحقوق، قسم القانون العام



.....  
الاستاذ الدكتور سه نكه ر دالود محمد عمرى (رئيس لجنة المناقشة)  
جامعة الشرق الادنى  
كلية الحقوق، قسم القانون العام



.....  
الاستاذ المساعد الدكتور احمد مصطفى علي  
جامعة الشرق الادنى  
كلية الحقوق، قسم القانون العام



.....  
الاستاذ الدكتور كزى حسنو جان باشير  
معهد الدراسات العليا  
المدير

## BİLDİRİM

Ben **Abbas Fatah Salih** olarak beyan ederim ki “**Irak cumhuriyeti'nin 2005 yili anayasasında yasama süreci ve önündeki engeller**”, başlıklı tezi ‘**Yrd.Doç.Dr. Tavga Abbas Towfiq**’ nin denetimi ve danışmanlığında hazırladığımı, tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya Sosyal Bilimler Enstitüsünün tez yazım kurallarına bağlı kalarak yaptığımı taahhüt ederim. Tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Bu Tez benim kendi çalışmamdır. Bu tezde yer alan tüm iddia, fikir, yorum, öneri ve çevirilerin sorumluluğu yazar olarak bana aittir.

Bağlı olduğum Sosyal Bilimler Enstitüsü hiçbir koşul veya şart altında, tezin içeriğini ve bilimsel sorumluluğunu taşımamaktadır. Yapılan ve yayınlanan çalışmaların tüm sorumlulukları yazar olarak bana aittir.

- Tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir .
- Tezimin içeriğine Sadece Yakın Doğu Üniversitesinde erişilebilir.
- Tezimin içeriğine iki yıl boyunca hiçkimse tarafından erişilemez, eğer bu sürenin sonunda sürenin uzatılmasını talep etmezsem, sürenin sonunda tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.

Date: 01/27/2023

Signature

Abbas Fatah Salih

## الاعلان

أنا عباس فتاح صالح، أعلن بأن رسالتي الماجستير بعنوان " العملية التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 و معوقاتهما"، كانت تحت إشراف وتوجيهات الاستاذ المساعد الدكتور تافكه عباس توفيق ، ولقد أعدتها بنفسى تماماً، وكل اقتباس كان مقيداً بموجب الالتزامات والقواعد المتبعة في كتابة الرسالة في معهد العلوم الاجتماعية. أؤكد بأنني أسمح بوجود النسخ الورقية والإلكترونية لرسالتي في محفوظات معهد العلوم الاجتماعية بجامعة الشرق الأدنى.

هذه الرسالة هي من عملي الخاص، وأتحمل مسؤولية كل الادعاءات والأفكار والتعليقات والاقتراحات والنصوص المترجمة في هذه الرسالة هي مسؤولية المؤلف.

معهد العلوم الاجتماعية الذي أنتمي إليه ليس له أي تبعية أو مسؤولية علمية تحت أي ظرف من الظروف، جميع مسؤوليات المصنفات المنشورة المنشورة تخصني كمؤلف.

- المحتوى الكامل لرسالتي يمكن الوصول اليها من أي مكان.
- رسالتي يمكن الوصول اليها فقط من جامعة الشرق الأدنى.
- لا يمكن أن تكون رسالتي قابلة للوصول اليها لمدة عامين (2). إذا لم أتقدم بطلب للحصول على الامتداد في نهاية هذه الفترة، فسيكون المحتوى الكامل لرسالتي مسموح الوصول اليها من أي مكان.

تاريخ: 2023/01/ 27

التوقيع:

عباس فتاح صالح



## TEŞEKKÜR

Sabrın nimeti ve işi başarma yeteneği için öncelikle Rabbe hamd ve şükürler olsun ve bu tezi nazikçe yöneten seçkin hocam Yrd.Doç.Dr. Tavga Abbas Towfiq. Bu çalışmayı olduğu gibi tamamlamam için bana vermiş olduğu destek, rehberlik ve yol göstericilik en yücesidir. Övgü ve takdirlerimi sunarken, bu çalışmanın devamı için bizlere destek olmaktan hiçbir zaman kaçınmayan değerli hocalarıma da teşekkürlerimi ve takdirlerimi sunarım. Bana yüksek lisans yapma fırsatı verdiği için Yakın Doğu Üniversitesi'ne teşekkürlerimi ve takdirlerimi sunuyorum, Arapça Bölüm Koordinatörü Dr. Kavar Mohammad Mousa'ya da değerli katkılarından dolayı sonsuz teşekkür ediyorum. çalışmalarımı takip etmekte emeği geçen herkese teşekkürlerimi ve takdirlerimi sunarım.

### شكر وتقدير

الشكر والثناء للرب أولاً على نعمة الصبر والقدرة على انجاز العمل، واتقدم بالشكر والتقدير الى استاذي الفاضل الاستاذ المساعد الدكتورة تافكه عباس توفيق علي الذي تفضل بإشراف على هذه الرسالة، ولكل ما قدمه لي من دعم وتوجيه وارشاد لإتمام هذا العمل على ما هو عليه فله أسى عبارات الثناء والتقدير، كما اتقدم بالشكر والتقدير الى الأساتذة الاعزاء الذين لم يدخروا جهداً في مساندتنا لمواصلة الدراسة وكان لهم العون في ذلك، واتقدم بالشكر والتقدير الى جامعة الشرق الادنى لإتاحة الفرصة لي في دراسة الماجستير، كما اشكر المتواصل الدكتور كاوار محمد موسى منسق القسم العربي على جهوده القيمة، كما اتقدم بالشكر والتقدير الى كل من ساهم في متابعة عملي.

## ABSTRACT

### THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF IRAQ FOR THE YEAR 2005 AND ITS OBSTACLES

The making of laws, or rather the legislative process, is very important in the life of all societies and their impact and influence on many different areas of life. This process is carried out according to controls, foundations, and procedures. It is necessary to involve the masses and open their hearts to them.

This research is a scientific and academic attempt to explore the legislative process of Iraq as a federal state. The concept of the legislative process in the general framework includes three dimensions: politics, constitution, and law. and its stages. The study also sheds light on the various stages of the legislative process in the federal states, especially in the Iraqi federal system, as it is a continuous and complex process that passes through different stages that complement each other.

The process also differs in the characteristics and advantages of the different stages and the procedures for completing them within the framework of constitutional and legal texts.

Finally, there is the fact that the legislative process is not without constitutional, legal and political issues and obstacles until the situation reaches the stage of implementing laws, especially federal laws.

**Keywords:** Constitution, Republic of Iraq, legislative, laws, political.

## ÖZ

### IRAK CUMHURİYETİ'NİN 2005 YILI ANAYASASINDA YASAMA SÜRECİ VE ÖNÜNDEKİ ENGELLER

Yasaların yapılması, daha doğrusu yasama süreci, tüm toplumların yaşamında ve bunların yaşamın birçok farklı alanı üzerindeki etki ve etkilerinde oldukça önemlidir. Bu süreç kontrollere, temellere ve prosedürlere göre yürütülür, kitleleri dahil etmek ve onlara gönüllerini açmak gerekir.

Bu araştırma, federal bir devlet olarak Irak'ın yasama sürecini keşfetmeye yönelik bilimsel ve akademik bir girişimdir. Genel çerçevede yasama süreci kavramı üç boyutu içerir: siyaset, anayasa ve hukuk. ve aşamaları. Çalışma ayrıca, birbirini tamamlayan farklı aşamalardan geçen sürekli ve karmaşık bir süreç olduğu için federal devletlerde, özellikle Irak federal sisteminde yasama sürecinin çeşitli aşamalarına ışık tutmaktadır.

Süreç ayrıca, farklı aşamaların özellikleri ve avantajları ile bunları anayasal ve yasal metinler çerçevesinde tamamlama prosedürleri bakımından da farklılık göstermektedir.

Son olarak, yasama sürecinin, durum yasaların, özellikle de federal yasaların uygulanması aşamasına gelene kadar anayasal, yasal ve siyasi meseleler ve engellerin olmadığı gerçeği var.

**Anahtar kelimeler:** Anayasa, Irak Cumhuriyeti, yasama, kanunlar, siyasi.

## ملخص

### العملية التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 و معوقاتهما

إن سن القوانين، أو بالأحرى العملية التشريعية، مهم جداً في حياة جميع المجتمعات وتأثيرها على العديد من مجالات الحياة المختلفة. تتم هذه العملية وفق ضوابط وأسس وإجراءات، فمن الضروري إشراك الجماهير وفتح قلوبهم لها.

يعتبر هذه الرسالة محاولة علمية وأكاديمية لاستكشاف العملية التشريعية في الجمهورية العراقية، ويتضمن العملية التشريعية في الإطار العام السياسية والدستورية والقانونية. كما تسلط الدراسة الضوء على مختلف مراحل العملية التشريعية في الدستور العراقي، فهي عملية مستمرة ومعقدة يكمل بعضها البعض.

كما تختلف العملية التشريعية في الجمهورية العراقية باختصاص ومزايا وإجراءات استكمالها في إطار النصوص الدستورية والقانونية، تختلف عن خصائص هذا العملية في الأول الأخرى.

وأخيراً، أن العملية التشريعية لا تخلو من قضايا وعقبات دستورية وقانونية وسياسية حتى يصل إلى مرحلة التطبيق القوانين، وخاصة القوانين الاتحادية.

**الكلمات المفتاحية:** دستور، الجمهورية العراقية، التشريعي، القوانين ، السياسية.

## قائمة المحتويات

.....	قرار لجنة المناقشة
iii	TEŞEKKÜR
ج	شكر وتقدير
iv	ABSTRACT
v	ÖZ
د	ملخص
هـ	قائمة المحتويات
1	مقدمة
4	الفصل الأول
4	العملية التشريعية في الدول ذات الأنظمة الاتحادية:
4	1.1: مفهوم العملية التشريعية:
5	1.1.1: التعريف بالعملية التشريعية:
5	1.1.1.2: العملية التشريعية من ناحية اللغوية:
5	1.1.1.2: العملية التشريعية من الناحية الاصطلاحية:
9	1.1.2: خصائص التشريع وأنواعه:
9	1.1.2.1: خصائص التشريع:
10	1.1.2.2: أنواع التشريع:
14	1.2: مفهوم الصياغة التشريعية:
14	1.2.1: تعريف الصياغة التشريعية:
16	1.2.2: فن الصياغة التشريعية وأهميتها:
19	1.2.3: أنواع الصياغة التشريعية:

23	1.2.4: عناصر الصياغة التشريعية:
23	1.2.4.1: المخاطب بالقاعدة القانونية (الفاعل القانوني):
25	1.2.4.2: الفعل القانوني:
27	1.2.4.3: وصف الحالة:
28	<b>الفصل الثاني</b>
28	<b>السلطات الرئيسية في العراق و آلياته الدستورية للعملية التشريعية:</b>
28	2.1: السلطات الرئيسية في العراق:
28	2.1.1: السلطة التشريعية في العراق:
29	2.1.1.1: مجلس النواب:
31	2.1.1.2: مجلس الاتحاد:
33	2.1.2: السلطة التنفيذية:
34	2.1.2.1: رئيس الجمهورية:
35	2.1.2.2: مجلس الوزراء:
36	2.1.3: السلطة القضائية في العراق:
37	2.1.3.1: مجلس القضاء الأعلى:
39	2.1.3.2: المحكمة الاتحادية العليا:
42	2.1.4: سلطات الأقليم و اختصاصية:
43	2.2: مراحل سير العملية التشريعية في العراق:
43	2.2.1: دور السلطة التشريعية في عملية التشريع:
47	2.2.2: دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين:
50	2.2.3: السلطة القضائية ودورها في تشريع القوانين:

52	الفصل الثالث
52	المعوقات التي تواجه سير العملية التشريعية في العراق:
52	3.1: المعوقات القانونية:
53	3.1.1: عدم تكامل المنظومة التشريعية:
55	3.1.2: خاصية الاستقلال و التوازن التشريعي:
58	3.1: الإنفاذ كعائق وأداة للتوازن التشريعي:
58	3.2.1: الأساس القانوني لإنفاذ القوانين:
59	3.2.1.1: أسلوب الإدارة المباشرة:
60	3.2.1.2: أسلوب الإدارة غير المباشرة:
60	3.2.1.3: أسلوب الإدارة المختلطة:
61	3.2.2: نفاذ القوانين في الاقليم:
70	3.3: معوقات تشكيل مجلس الاتحاد العراقي:
71	3.3.1: المعوقات الدستورية:
72	3.3.2: المعوقات السياسية:
74	الخاتمة:
75	المصادر و المراجع:
84	تقرير الانتحال:



## مقدمة

### أولاً:- مدخل تمهيدي :

يعتبر البناء المؤسسي للدولة من أهم العوامل في تقدم و الدولة والمجتمع المعاصر، لأنه من وجهة نظر قانونية تتحدد درجة تمدن الدولة بدرجة وضوحها والأسس التشريعية ومدى توافقها مع الأحكام الدستورية. لا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال إنشاء نظام تشريعي ذات خصوصية وأطر شاملة ، على أساس ضبط سرعة تشريع وصياغة القواعد القانونية ، وتنظيم عملياتها في نطاق معين ، دون عوائق تعرقل تقدمه أو تقلل من كفاءة السياسة العامة التشريعية التي تراعي المصالح افضلية للدولة.

العملية التشريعية الناجحة أداة لدعم وتعزيز الحوكمة الرشيدة ، من خلال استخدام القواعد القانونية كوسيلة لتحقيق التنمية المستدامة والحفاظ على مبادئ الشرعية وسيادة القانون ، بحيث يكون صنع القرار في السلطة التنفيذية على أساس محدد و قواعد قانونية واضحة المعالم.

من ناحية أخرى ، تعيق الإجراءات التشريعية المعيبة جهود الدولة لتطبيق الحكم الرشيد والتنمية ، والعلاقة بين القانون والتنمية -علاقة تفاعل وانسجام -تفتقر إلى صياغة القواعد القانونية وفي سياق القانون لا تكون مجموعة من القواعد تعبر عن النظام القانوني الذي ينظم سلوك الأفراد والمؤسسات في المجتمع ويوجههم لخدمة المصالح العليا للدولة.

تظهر أهمية العملية التشريعية في تحقيق الغرض من التشريع وما يسعى المشرعون إليه من خلال إصدار القواعد القانونية. وهذا يتطلب بالضرورة صياغة التشريع بوضوح ودقة ، وأن يكون دستورياً ولا يتعارض مع القوانين الأخرى ، وسهل الفهم والشرح. وتطبيق لا يقتصر تركيز العملية التشريعية على مراعاة الجوانب الرسمية والإجرائية فحسب ، بل يمتد ليشمل إصدار التشريعات الجيدة ومتقدمة بحيثئة تنطبق على الجميع بشكل متساوية. تعد جودة العملية التشريعية جزءاً مهماً من الحكم الرشيد، بسبب الطريقة التي يؤثر بها على التكوين الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للبلاد ، ناهيك عن الدور المهم جيدة في عملية الإصلاح القانوني.

### ثانياً: أهمية الدراسة:

أهمية هذه الدراسة تكمن بالدرجة الاولى في تسليطها الضوء على إحدى المهام الاساسية للمجالس النيابية والكامنة في تشريع القوانين وبخاصة في العراق. و بيان الضوابط والاجراءات المتصلة بتشريع القوانين أو بالأحرى العملية التشريعية، كون العبارة الاخيرة أوسع وأشمل من الاولى، اذ تدخل في

طياتها إجراءات وآليات وأبعاد مؤثرة ومتصلة بتشريع القوانين. وكذلك إظهار العوائق القانونية للعملية التشريعية في ضوء الاطر الدستورية والقانونية.

### **ثلاثياً: أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة الى:-**

بيان عمل السلطة المختصة بالتشريع في الدستور الجمهورية العراق والوحدات لمشاركة في مجال عملية التشريع وسن القوانين .

بيان الآليات والاساليب التي ينص عليها القانون الاساسي بما جاء في دستور الجمهورية العراقية لسنة 2005 كدولة فدرالية.

### **رابعاً: مشكلة الدراسة:**

تكمن الاشكاليات الاساسية في هذه الدراسة في أنه بالرغم من وجود قواسم وضوابط مشتركة لعملية التشريع في مختلف دول العالم، الا أن العملية التشريعية في العراق تتبع النظام الفدرالي لها خصوصيات ومميزات واعتبارات في تحديد حدود الاختصاصات التشريعية للسلطات والوحدات المكونة لها وكيفية حماية حدود هذه الاختصاصات، كل هذه تفرض على المشرع أن يأخذ بنظر الاعتبار بدءاً من الخطوة الاولى والمتجسدة في اقتراح القوانين الى الخطوة الاخيرة والمتمثلة في النشر، والاشكالية الثانية تكمن في أن تركيبة السلطة التشريعية تؤثر على سير العملية التشريعية وحماية مصالح الدولة، أما الاشكالية الثالثة والتي لمسناها في هذه الدراسة نجدها في إنفاذ القوانين المكونة للدستور.

### **خامساً: نطاق الدراسة:**

نطاق هذه الدراسة تنحصر بصدد العملية التشريعية في العراق و المعوقات التي تعترضها وذلك بالاستناد على دستور جمهورية العراق لسنة 2005 و التشريعات النافذة في الحكومة الاتحادية و الاقليم في إطار الدراسة التحليلية.

### **سادساً: منهجية الدراسة:**

هذه الدراسة تعتمد على المنهجية التحليلية بالدرجة الاساسية وذلك من خلا بحث و تحليل النصوص الدستورية و التشريعية النافذة التي تنظم العملية التشريعية في العراق و تطبيقاتها. وكذلك الأحكام و الآراء المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بالعملية التشريعية في العراق.

### **سابعاً: الدراسات السابقة:-**

عند البحث و التعمق بصدد هذا الموضوع وجدناه موضوعاً من أكثر المواضيع ملائماً في المهمة الدستورية و القانونية. حقيقةً لم أجد طرحاً شاملاً لعملية تشريع القوانين في الدراسات الدستورية سوى دراسة لأستاذ الدكتور سرهنك حميد البرزنجي بعنوان (كيفية سير العملية التشريعية في المجالس النيابية مجلس النواب العراقي دراسة تطبيقية) و دراسة لأستاذ الدكتور شورش حسن عمر بعنوان (خصائص النظام الفدرالي-دراسة تحليلية مقارنة) و دراسة لأستاذ الدكتور حميد حنون خالد بعنوان (مبادئ القانون الدستوري و تطور النظام السياسي في العراق) و دراسة الأخرى بعنوان (العملية التشريعية في الدولة الفدرالية-دراسة تحليلية مقارنة) للسيد بدرخان حسن بانيماراني و هذه العناوين ذات الصلة بدراستي.

### ثامناً: خطة الدراسة:

سيتألف هذا الدراسة من ثلاثة أجزاء رئيسية ، والتي سنغطيها في الفصل الأول: العملية التشريعية في الدول ذات الأنظمة الاتحادية، في المبحث الأول- مفهوم العملية التشريعية و في المبحث الثاني- مفهوم الصياغة التشريعية و في الفصل الثاني: السلطات الرئيسية في العراق والآلية الدستورية للعملية التشريعية كالاتي

المبحث الأول- السلطات الرئيسية في العراق و المبحث الثاني- ومراحل سير العملية التشريعية في العراق أما الفصل الثالث: المعوقات التي تواجه سير العملية التشريعية في العراق، المبحث الأول- المعوقات القانونية و المبحث الثاني- الإنفاذ كعائق و أداة للتوازن التشريعي و المبحث الثالث والأخير- معوقات تشكيل مجلس الأتحادي

## الفصل الأول

### العملية التشريعية في الدول ذات الأنظمة الاتحادية:

تعتبر العملية التشريعية في الدولة الاتحادية مهمة للغاية بسبب تعقيد العملية التشريعية والمصالح المعبر عنها في التشريع وعواقبه.

وذلك لأن العملية التشريعية للدولة الفيدرالية لها بعدان، البعد الفيدرالي والبعد ذو الوجهين للوحدة المكونة للدولة الاتحادية، من ناحية، تعتمد على النص الدستوري، ومن ناحية أخرى، يمثله الواقع. التكوين الاجتماعي والسياسي والثقافي للمجتمع، وبافتراض أننا نميز بين التوازن الدستوري والتشريعي بينهما، تصبح الاختلافات واضحة عند دراسة الأمور المتعلقة بسير العمليات التشريعية للدولة الاتحادية والعمليات التشريعية للولاية والنطاق الدستوري البسيط الاتحادية هي إحدى الركائز الأساسية لتركيزها، مقارنة بالسلطات المركزية التي تقتصر على الدول البسيطة، حيث تُحصر العملية التشريعية و الاختصاصات الدستورية بيد السلطة المركزية في الدولة البسيطة، إلا أن في الدولة الفدرالية نجد بأن مبدأ المشاركة و الاستقلال الذاتي و توزيع السلطات في الاختصاصات الدستورية بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية و الحكومة الفدرالية هي من أهم الدعائم الأساسية التي تركز عليها<sup>(1)</sup>.

لذلك، تتطلب دراسة العملية التشريعية للدستور العراقي و صنع التشريعات دراسة متعمقة للجوانب المختلفة التي مرت بها، مع مراعاة اتجاه السياسة العامة الوطنية و سن القوانين حسب الاقتضاء. والمصلحة العامة.

من أجل توضيح عمل العملية التشريعية في الدول ذات الانظمة الاتحادية وسلطتها، فقد تم تخصيص هذا الفصل لمناقشة تفصيلية للعملية التشريعية. في المبحث الاول، نصف مفهوم العملية التشريعية وطبيعة العمل التشريعي. المبحث الثاني مفهوم الصاغة التشريعية

#### 1.1: مفهوم العملية التشريعية:

سنبحث هنا عن مفهوم العملية التشريعية في مطلبين نتناول في المطلب الأول التعريف بالعملية التشريعية ومن ثم خصائص التشريع في المطلب الثاني.

(1) بدرخان حسن بانيماراني، العملية التشريعية في الدولة الفدرالية؛ دراسة تحليلية مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٢، ص 11

### 1.1.1: التعريف بالعملية التشريعية:

من أجل تعريف مصطلح العملية التشريعية، من الضروري بيانه من منظور لغوي واصطلاحي، لذلك من الأفضل تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

#### 1.1.1.2: العملية التشريعية من ناحية اللغوية:

يجب تقسيم هذه العبارة المعقدة لأن العملية هي اسم، وجمعها عملية، والعملية هي مجموعة من الإجراءات التي تنتج تأثيراً خاصاً، ومعنى العملية هو مجموعة من الأنظمة الهيكلية المصممة لتحقيق هدف محدد، تقبل العملية تحويل عدد من المدخلات المحددة أو يتم تحويل عدد من المدخلات المحددة إلى مخرجات محددة، وقد تشمل العملية الأدوار والمسؤوليات والأدوات والضوابط الإدارية اللازمة لتسليم المخرجات بشكل موثوق. إذا لزم الأمر، يمكن للعملية تحديد السياسات والمعايير والمبادئ التوجيهية والأنشطة ووصف الوظائف بمعنى آخر ، تشير العملية إلى العمل المستمر لسلسلة من الدراسات لتحقيق هدف محدد وملمس.(2)

أما كلمة (تشريعي) فهي تشير إلى التشريع ، ولها معانٍ متعددة في اللغة، وهي مشتقة أساساً من التشريع: إَشْرَعُ إَشْرَعًا: بدأ بعمل الشيء، أشرع ( الطريق ) : مهّد الطريق وسهّله، وكذلك شَرَّعَ، يُشَرِّعُ تشريعاً، شرع لانجاز العمل بوفرة (بكثرة )، الشريعة: طريق، مقصد، أو مذهب أو دين، التشريع: سن القوانين. في المقابل، يمكن تسمية كلمة (تشريعي)، وتعني فعلاً أو حدثاً، لذا فهي تعني: سلطة عامة، ضمن اختصاصها، تضع قواعد قانونية ملزمة، بحيث تسمى هذه السلطة العامة (السلطة التشريعية)، التشريع في يعتبر هذا المعنى ليكون مصدر بناء القواعد القانونية.(3)

#### 1.1.1.2: العملية التشريعية من الناحية الاصطلاحية:

فيما يتعلق بالعملية التشريعية، فهي المراحل والإجراءات التنظيمية التي يمر بها التشريع. وقد لعب جهد العلوم القانونية المعروف باسم هيئة دوره الأكبر في مراحل وإجراءات العملية التشريعية، ولا سيما في تطوير القانون الروماني والشريعة الإسلامية، تطور القانون. حتى أن البعض يعتقد أن انتهاء العملية التشريعية حتى صدور التشريع هو مظهر من مظاهر النضج القانوني والسياسي للمجتمع. بمعنى آخر،

(2) فؤاد افرام البستاني، القاموس المعجم الوسيط عربي-فارسي، الطبعة الاولى، مطبعة قم، مدينة طهران، 1382 شمسي، مترجم محمد بندر ريكي، ص 1347  
(3) د.ابراهيم ابو الليل و د.محمد الالفي، المدخل الى نظرية القانون ونظرية الحق، كلية الحقوق- جامعة الكويت، بدون دار النشر و مكان النشر، 1986، ص 71

ترتبط العملية التشريعية بالتعبير عن الاحتياجات والأهداف الاجتماعية. وهذا يعني أن العملية التشريعية (4).

تعريف آخر للعملية التشريعية مفاده أن كل جزء من التشريع يجب أن يمر من خلال سلسلة من الخطوات ليصبح قانوناً، ويجوز ان يرفض المشروع المقدم في أية خطوة في الخطوات خلال العملية، ويحتمل ان يقبل بشكل الأعتيادي أو بعد تعديل من حذف و إضافات ضرورية، فلهذا لكي يصدر أي قانون، يجب تداوله ومناقشته في كل مرحلة من مراحل العملية التشريعية تكتمل آخر مرحلة من مراحل التشريع (5).

الرقابة الموضوعية عامل حاسم في مضمون الإجراءات التشريعية لتحقيق النتائج التشريعية التي تنعكس في احترام المبادئ الدستورية ومراعاة طبيعة التشريع. تتشكل البيئة الاجتماعية في صياغة القوانين (6).

لذلك فإن العملية التشريعية نفسها هي عملية معقدة تلعب فيها الدولة الدور الرئيسي وتدعمه بالقانون وتطبقه من خلال النظام، وبالتالي فإن العملية التشريعية للقانون لا ترضي المجتمع بالضرورة. بشكل كامل، أو في سياق العملية ، تلمي مصالح المجتمع مصالح الدولة. يحتاج المجتمع إلى قوانين ثابتة لتلبية احتياجاته الدائمة ومراعاة مصالحه (7).

يمكن القول أن إجراءات الإجراء التشريعي لا تقتصر على الخطوات داخل المجلس التشريعي، ولكن هناك عدة مراحل داخل المجلس التشريعي قبل التشريع، وهو ما ينعكس في إجراءات العملية التشريعية. يبدأ مشروع قانون داخل الحكومة بإدراج جدول أعمال الخطة التشريعية للحكومة وينتهي بإعداد وهيكله

(4) د. السيد على موسى، العملية التشريعية في الدول العربية -الخبرات المقارنة والدروس المستفادة، بحث مقدم في ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية في مجلس النواب اللبناني، اوراق الندوة البرلمانية العربية، المنعقدة في بيروت بتاريخ ( 3-6 ) / 2 / 2003، ص1

(5) The legislative process is the sequence of steps for laws to move through the systems, from ideas to formally adopted legislation. The Editors of Encyclopaedia Britannica available at: <http://.britannica.com/legislation-politics> p2. last visited:27/ 2/ 2022.

(6) د. السيد على موسى، مصدر سابق، ص57 .

(7) The law-making process is a complex process. A state plays the leading role in it. It gives to the norms the force of law and supports their enforcement by force of its

النص التشريعي. المجلس التشريعي من أجل إدراجه على جدول أعمال المجلس التشريعي، يسير وفق الإجراء(8)

إن السلطة التشريعية في العراق هي السلطة المخولة دستورياً، والمتمثلة بمجلسٍ باقٍ ارر القوانين النواب ومجلس الاتحاد، وبما ان مجلس الاتحاد لم يشكل لغاية الآن، فإن مجلس النواب هو المسؤول الوحيد عن تشريع القوانين.

وقد حدد الدستور العراقي طريقتين لإقرار القوانين من قبل مجلس النواب، المادة (60) من الدستور في الفقرة الأولى تنص على ما يلي: - تعرض القوانين التي يصوغها مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية. الفقرة الثانية من النص نفسه: نصت الفقرة الثانية من المادة على ما يلي: - تقدم مقترحات القوانين من قبل ١٠ من أعضاء المجلس وكذلك النواب ، أو من إحدى لجانه المتخصصة.

من هذه التعريفات، يمكننا القول أن العملية التشريعية هي مجموعة محددة من الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية، يتم تنفيذها وفقاً لأسس وإجراءات فلسفية، ولها أبعاد محددة للتأثير والتأثير على الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. الأمة.

لذلك، إذا كان مصطلح "العملية التشريعية" يشمل الإجراءات والأبعاد الفعالة المتعلقة بالعملية التشريعية وتطبيقها، فإن استخدام مصطلح يكون أوسع وأشمل من مصطلح "التشريع".

في حين أن هناك أنظمة وأطر قانونية، قد تختلف العملية التشريعية اعتماداً على الأنظمة السياسية المختلفة للبلد، وأيديولوجية السياسة التشريعية، وموقع النظام الحكومي، والتركيب الاجتماعي والعراقي. الإجراءات التشريعية في الولايات الاتحادية ومختلف المعاني والمفاهيم المرتبطة بها تكثر تعريفات التشريع لأن التشريع العادي كمصدر رسمي للقانون يحتل مكانة بارزة بعد الدستور. وقد كثرت التعريفات التي وردت بصدد التشريع لأن التشريع العادي يحتل مكانة مرموقة بعد الدستور كمصدر رسمي للقانون، هذه التعريفات على الرغم من اختلافها في الالفاظ والعبارات إلا ان غالبيتها تركز على ثلاثة عناصر وهي: عنصر التقنين والسلطة المختصة ومجموعة القواعد القانونية(9).

(8) دليل اجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني، جامعة بيرزيت- معهد الحقوق، 2013 ، ص12.

(9) بغداد 1989، ص78-79، راجع استاذنا د. سرهنك حميد البرزنجي، كيفية سير العملية التشريعية في المجالس النيابية، مجلس النواب العراقي نموذجاً، بحث منشور في مجلة القانون و السياسة، كلية القانون و العلوم السياسية، العدد 10، لسنة 2011، ص143-182 ص146،

التشريع، كمصدر للقانون، هو الإجراء الذي يتبناه المجلس التشريعي وفقاً لنص الدستور لصياغة القواعد القانونية في النص المكتوب لتنظيم العلاقة بين الأفراد الاجتماعيين. . يميل البعض إلى وضع قواعد قانونية من قبل السلطة المختصة، والسلطة التشريعية المختصة هي السلطة التشريعية(10).

يجادل آخرون بأنه، كمصدر لتحديد القواعد القانونية المعمول بها، فإن التشريع هو مجموعة من القواعد القانونية العامة الصادرة كتابياً من قبل السلطات المخولة بإصدارها(11)، إما أن تعبر السلطة العامة المختصة في الدولة عن القواعد القانونية كتابياً وتعيّنها، أو تصوغ السلطة القواعد القانونية في شكل فني مكتوب وتعطيها قوة الإلزام(12)، تتميز القواعد التشريعية بقوتها الملزمة، وقيمتها كقواعد لا تأتي من نفسها، ولكن من الأهداف المحددة التي تسعى إلى تحقيقها(13). إذا كانت السلطة العامة مع سلطة إصدار مثل هذه القواعد هي السلطة الدستورية، فنحن معنيون بـ (الدستور)، إذا كانت سلطة وضع القواعد هي السلطة التشريعية، فإننا نواجه (القانون العام) ولكن إذا كانت السلطة هي السلطة التنفيذية إذن نحن نواجه نظام أو (تنظيم)(14). بينما يعتقد البعض أن السلطة التي تصدر التشريعات في الدولة تضع قواعد القانون في النص، لا يهم ما إذا كانت هذه السلطة حاكماً استبدادياً أو هيئة تمثيلية يدعمها رئيس الدولة(15)

في تعريفاتهم للتشريعات، ركز البعض على عناصر التنظيم، قائلين إن (عملية وضع أسس الجماعة واقتراح قواعد البناء الاجتماعي من أجل تنظيم ومراقبة الحياة والعلاقات بين المواطنين والمراقبين) مع درجة معينة من الترابط والتداخل وتسهيل تفاعلاتهم(16)، أو كل القواعد القانونية التي تحكم أنشطة الأفراد في المجتمع الذي يعيشون فيه. أخيراً، هناك آخرون يجدون في التشريع أنه مجموعة مكتوبة من

(10) بدرخان حسن بانيماراني، مصدر السابق ص19

(11) د. عبدالحى الحجازي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، بدون دار النشر وسنة الطبع، ص251.

(12) د. حسن كيرة، المدخل الى القانون، القانون بوجه عام (النظرية العامة للقاعدة القانونية، النظرية العامة لحق) ، منشأة المعارف بالاسكندرية، بلا سنة طبع، ص228.

(13) د. نعيم عطية. في الروابط بين القانون والدولة والفرد، ص11، إشارة إليه بهذا الصدد: د. عصمت عبدالمجيد

بكر، مشكلات التشريع (دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة )، الطبعة الاولى، دار الكتب العلمية، بيروت، 2014، ص6

(14) ينظر: د. عبدالقادر الشخيلي، فن الصياغة القانونية تشريعاً وفقهاً وقضاءً، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995، ص18.

(15) د. عبدالرزاق أحمد السنهوري و الدكتور احمد حشمت أبوستيت، أصول القانون أو المدخل لدراسة القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، 1952، ص163. أشار إليه بهذا الصدد: د.سرهنگ حميد البرزنجي، كيفية سير العملية التشريعية في المجالس النيابية-مجلس النواب العراقي نموذجاً، مصدر سابق، ص148.

(16) ينظر د. علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، إطار مقترح للدول العربية، في مجلس النواب اللبناني، "نحو تطوير الثياغة التشريعية للبرلمانات العربية، أوراق الندوة البرلمانية العربية"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان 2003، ص24.



القواعد القانونية التي أصدرتها الهيئة التشريعية الوطنية. الأوامر التي لها القدرة على التعميم أو استهداف موضوع معين فقط<sup>(17)</sup>

يتضح هنا أن الغرض من التشريع هو تنظيم العلاقة بين الأفراد من جهة ، وبين الأفراد والدولة ممثلة بالإدارات والأجهزة من جهة أخرى. يجب أن تحمل هذه التشريعات أدوات للتنفيذ الفعال والناجح، أثناء النشر وبعده ، مع مراعاة سهولة الاستخدام والبعد عن التعقيد أو الالتباس أو الغموض، حتى لا ندخل في إزالة هذه النصوص وتعديلها<sup>(18)</sup>

باختصار، نرى أن هذه التعريفات تقع ضمن إطار مفاهيمي واحد، وعند تعريف التشريع ، فإن الدلالة تكون قريبة من المفهوم، ويمكننا أن نستنتج أن للتشريعات عدة خصائص وأنماط مختلفة، ونحاول تلبية الحاجتين التاليتين حل هذه القضايا.

## 1.1.2: خصائص التشريع وأنواعه:

في هذا المطلب، نهدف إلى خصائص التشريع التواضع ، التسلسل الهرمي لأنواع التشريعات في فرعين منفصلين، مما يشير إلى خصائص التشريع في القسم الأول، بينما يخصص القسم الثاني لأنواع التشريعات، في شكل:

### 1.1.2.1: خصائص التشريع:

يحتوي التشريع على مجموعة من الخصائص التي سنناقشها أدناه:

أولاً: صدور التشريع عن السلطة العامة المختصة:

التشريع هو مسؤولية الهيئة التشريعية. للمؤسسة سلطة وضع القواعد القانونية لتنظيم المجتمع حسب طبيعته والغرض من إنشائه<sup>(19)</sup>، ووفقاً للدستور تحدد صلاحيات ومراحل التشريع، وتتنوع تشكيلات هذه السلطة وصلاحياتها في الزمان والمكان<sup>(20)</sup>

(17) د. عبدالمجيد عباس، حول القانون، بغداد، 1945، ص57، إشارة إليه بهذا الصدد: رائد شهاب احمد، السياسة التشريعية وآليات التشريع في العراق بعد 2005، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك- جامعة دهوك، العدد 2، 2011، ص153.

(18) دليل إجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني، مصدر سابق، ص7.

(19) د.سمير عبدالسيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف-الاسكندرية، 1972، ص298.

(20) عصمت عبدالمجيد بكر، تشكيلات التشريع، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، 2014، ص57.

## ثانياً: التشريع قاعدة قانونية:

نعني أن التشريع يضع قواعد ملزمة للسلوك العام والمجرد، بحيث لا يعتبر الأمر أو القرار الصادر عن سلطة عامة أو سلطة عامة فيما يتعلق بشخص معين أو حقيقة معينة أو جمعية معينة تشريعاً لأنه ليس كذلك (أ) قواعد عامة مجردة. لهذا السبب يميز بعض الفقهاء بين التشريع بالمعنى الرسمي والتشريع بالمعنى الموضوعي أو المادي. في حين أن الأوصاف التشريعية غير قابلة للتطبيق بشكل موضوعي على الأحكام الصادرة عن الهيئات التشريعية ذات الخصائص المتأخرة للقاعدة القانونية، ولا يوجد شك في أن التشريع هو مصدر الأسس القانونية، لا يمكن الجمع بين هذه الأوصاف إلا بالمعنى الرسمي والموضوعي<sup>(21)</sup>

والقاعدة القانونية هي رسالة للناس، مهما كان المصدر، ليشرحوا بعواقب نتيجة معينة على حقيقة معينة، للسيطرة على النظام الاجتماعي وتحقيق الانسجام الاجتماعي.

## ثالثاً: التشريع يصدر في صورة مكتوبة:

تمتاز القواعد التشريعية القانونية في أنها تصدر في صورة مكتوبة، وبذلك يتاح للقاعدة التشريعية التحديد والثبات للذات يدفعان عنها الغموض والابهام. وما يميز القاعدة التشريعية عن القواعد القانونية الأخرى وبشكل خاص عن القاعدة العرفية هي إنها يتم التعبير عنها كتابة، فتخرج الى عالم الوجود في صورة ملزمة<sup>(22)</sup> وهي اهم ماتميز به التشريع عن بقية المصادر القانونية الأخرى، لانه اذا كان التشريع من غير الصورة المكتوبة عادة، فهي تشبه وتختلط مع المصادر القانونية الأخرى، والتشريع دون صورة مكتوبة ليس له قيمة فعالة و لن يندرج تحت التدرج الثاني للمصادر القانونية بعد الدستور الذي يأتي في المصاف الأول بطبيعة الحال ولن يكون له نفس القيمة القانونية.

## 1.1.2.2: أنواع التشريع:

ينقسم التشريع إلى ثلاثة مستويات ، منها التشريع الأساسي أو الدستور ، التشريع العام أو ما يسميه بعض الفقهاء التشريع الرئيسي، و التشريع الفرعي. نتعامل مع كل من هذه الدرجات الثلاث في فقرة منفصلة على النحو التالي:

### اولاً: الدستور

(21) بدرخان حسن بانيماراني، مصدر السابق ص19

(22) د.مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، جامعة المستنصرية، الجزء الاول، دون مكان النشر و سنة النشر، ص250.

يقصد بالتشريع الدستوري التشريع الذي يضع اساس بناء الدولة أي يضع نظام الدولة ودستور الحكم فيها ، فيحدد شكل الحكم في الدولة ، وتعدد السلطة العامة فيها و توزيع الاختصاصات بينها، وعلاقتها بالأفراد(23)

وتقسم الدساتير من حيث مصدرها الى اربعة أقسام ، دستور يصدر في شكل منحة من الحاكم ، ودستور يأتي نتيجة تعاقد بين الحاكم والشعب ، ودستور يضعه الشعب عن طريق . جمعية تأسيسية، ودستور يضعه الحاكم ويقره الشعب في استفتاء عام.(24)

بينما يرى انصار المذهب الشكلي بأن القاعدة تكتسب صفة الدستورية من الوثيقة التي ترد فيها . لذا تكون القواعد الدستورية القواعد التي تتضمنها الوثيقة الدستورية ، بصرف النظر عن مضمونها

في حين ان القواعد الاخرى التي لا تتضمنها الوثيقة الدستورية هي ليست بقواعد دستورية حتى ولو انصب موضوعها على تبيان تركيب ونشاط الهيئات العليا في الدولة هذا لا يكفي وحده لتمييز القواعد الدستورية عن القواعد القانونية الاخرى لأن القواعد الدستورية تتميز بأن لا يمكن تعديلها من المشرع الاعتيادي انما بطريقة تختلف عن طريقة تعديل القانون.

يوفر مجموعة من القواعد التي تحدد هيكل الدولة ونظامها الحكومي والسلطات العامة والعلاقات فيما بينها. كما يصف الحقوق والمسؤوليات الأساسية للمواطنين الأفراد وواجباتهم. من هذه المبادئ والمراسيم ، يتم إنشاء قوانين أخرى مستوحاة منها مثل القوانين الوطنية التي لا يمكن خرقها. هناك أنواع مختلفة من الدساتير التي تستخدمها عدة دول. تشير الدساتير المكتوبة والقوانين العرفية إلى مصادر محددة. ومع ذلك ، فإن القوانين العرفية فقط هي نادرة ومرنة اليوم. بالإضافة إلى ذلك ، فإن الدساتير المكتوبة لها مصدر محدد أيضاً ، لكنها أيضاً جامدة(25).

### ثانياً: التشريع العادي:

هو التشريع الذي تسنّه الهيئة التشريعية ضمن سلطتها المفوضة ، والمبينة في الدستور وتتبع الإجراءات الواردة فيه ، حيث تنص المادة (61) من الدستور العراقي على أن مسؤولية المجلس هي: سن القوانين

(23) د. حسن كيرة، مصدر السابق، ص 228

(24) انظر اساليب وضع الوثيقة الدستورية. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، طبعة الثانية، بيروت، الناشر مكتبة السنهوري، 2012، ص 126 وما بعدها.

(25) د. حسن كيرة، مصدر سابق، ص 232.

الفيدرالية. يتم اصدار القانون في مجلس النواب باغلبية الاصوات بعد التأكد من اكتمال النصاب القانوني (26) (27) ويسري ذلك على تعديل القانون.

هي عملية تقديم مشاريع القوانين من قبل مجلس الوزراء و رئيس الجمهورية عند اقتراح التعديلات. يتم وضع القوانين من قبل أعضاء مجلس النواب أو لجنة مخصصة لموضوع معين (28)

بالإضافة إلى ذلك ، تتمتع كل دولة بالسلطة التشريعية باعتبارها اختصاصها المتأصل الوحيد في وضع التشريعات. ومع ذلك ، منحت الدساتير رئيس الدولة سلطة اقتراح التشريعات أو إصدارها أو الاعتراض عليها (29)

هناك نوع من التقدم والتسلسل الهرمي بين الدستور والتشريع واللوائح. الدستور هو أعلى هذه النصوص تليها القوانين ثم اللوائح. هذا يعني أن التشريع في المركز المتوسط ، ومن مسؤولية التشريع ألا يتعارض مع أحكام الدستور ، تمامًا كما لا ينبغي أن تنتهك الأنظمة كل من الدستور والتشريع بطريقتها الخاصة.

الدستور والتشريع لهما صيغ مختلفة ويركزان على مواضيع مختلفة، و خاصة من حيث الموضوع و الشكل: (30)

#### أ- من حيث الشكل:

الدستور يتم إنشائها من قبل هيئة مختصة ، وهي الهيئة التأسيسية. ولكن التشريع هو عمل الهيئة التشريعية، ولا يجوز للهيئة التأسيسية أن تختلف اختلافا كبيرا عن الهيئة التشريعية فيما يتعلق بتكوينها أو تشكيلها في كثير من الحالات. ومع ذلك ، فإن لها خصائص مختلفة فيما يتعلق بتحديداتها والغرض من تكليفها ، وهو صياغة دستور البلاد ، بدلاً من سن تشريعات عادية.

#### ب- من ناحية الموضوع:

(26) المادة (59) البند (ثانياً) من الدستور عراق لسنة 2005.

(27) المادة (59) البند (الأولى) من الدستور عراق لسنة 2005.

(28) المادة (59) البند (ثانياً) من الدستور عراق لسنة 2005.

(29) د. محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون القاعدة القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية الطبعة الأولى 2010.

(30) د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، موجز النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، مؤسسة الثقافة الجامعية، المعهد الوطني للإدارة العامة، برنامج القانون، المدخل إلى علم القانون.

يتم إنشاء الدستور من قبل هيئة خاصة ، وهي الهيئة التأسيسية. أما التشريع فهو عمل الهيئة التشريعية ، ولا يجوز للهيئة التأسيسية أن تختلف اختلافا كبيرا عن الهيئة التشريعية فيما يتعلق بتكوينها أو تشكيلها في كثير من الحالات. ومع ذلك ، فإن لها خصائص مختلفة فيما يتعلق بتحديدتها والغرض من تكليفها ، وهو صياغة دستور البلاد ، بدلاً من سن تشريعات عادية.

### ثالثاً: التشريع الفرعي (الأنظمة):

يقصد به التشريع الذي تصدره السلطة التنفيذية بما لها من اختصاص قانوني ، ويتخذ في القانون المقارن تسميات وتصنيفات مختلفة مثل اللوائح و اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية واللوائح المستقلة ولوائح تنظيم المرافق العامة ولوائح الضبط وغيرها<sup>(31)</sup> أما في العراق، فيتوزع التشريع الفرعي الى ثلاثة انواع هي الانظمة والتعليمات والانظمة الداخلية، ويقصد بالانظمة ويسمى (الانظمة التشريعية) التشريع الذي يصدره مجلس الوزراء تنفيذاً" للقانون، ينص البند (ثالثاً) من المادة ٨٠ من الدستور على أن لمجلس الوزراء سلطة إصدار اللوائح التي تهدف إلى تنفيذ القوانين.

رئيس الجمهورية أو عن الوزراء المختصين أو المجالس البلدية والإدارات العامة يصدر الأوامر. تسمى الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية المراسيم التنظيمية ، ولكن تسمى الأوامر الصادرة عن السلطات الأخرى قرارات تنظيمية.

تأتي سلطة إصدار اللوائح والمراسيم إما من التشريع نفسه أو من مبدأ عام يمنحهم الولاية القضائية ، حتى لو لم يتم تفويضها لهم بشكل محدد من خلال نص محدد. يختلف التشريع عن المرسوم أو الأوامر التنظيمية فيما يتعلق بالشكل والموضوع:

أ- من حيث الشكل: يتم اتخاذ القرار التنظيمي من قبل السلطة التنفيذية ، وليس السلطة التشريعية.

ب- من ناحية الموضوع: يختلف القرار التنظيمي عن التشريع من حيث أنه لا يعالج نفس القضايا بطريقة أولية ومبتكرة ، ولكنه يستخدم بدلاً من ذلك نهجاً تابعاً لتفسير التشريع وتحديد أحكامه دون القدرة على انتهاكها أو إبطالها أو تعديلها<sup>(32)</sup>.

(31) راجع انواع اللوائح الادارية، د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، الطبعة الأولى، مطبة الميناء، بغداد 2003، ص54.

(32) المعلومة القانونية، التشريع، مصدر سابق.

## 1.2: مفهوم الصياغة التشريعية:

يتطلب التشريع عملية قانونية مناسبة مع تشريعات جيدة التصميم. غالبًا ما يساعد الأشخاص مثل الفقهاء والمعلقين والأفكار التي يساهمون بها في الكتابة القانونية الخاصة في هذا الأمر. إذا كان هدف التشريع هو إنشاء قاعدة ، فيجب أن ينتج النموذج الوسائل لتحقيق هذا الهدف. يتطلب تشكيل التشريع النظر في جميع الأفكار والمفاهيم ذات الصلة. لذلك ، لا يمكن أن توجد القواعد القانونية دون تشكيل تشريع. إن الاهتمام بكل جانب من جوانب التشريع ينتج عنه قانون أفضل بشكل عام.

لتوضيح معنى الصياغة التشريعية ، سنقسم الموضوع إلى أربعة متطلبات. في المتطلب الأول ، سنناقش تعريف الصياغة التشريعية ، تليها أهمية الصياغة التشريعية في المتطلب الثاني. بالإضافة إلى ذلك ، سنناقش الأنواع المختلفة من الصياغة التشريعية في المتطلب الثالث ، وسنختتم بمكونات الصياغة التشريعية في المتطلب الرابع.

### 1.2.1: تعريف الصياغة التشريعية:

يتم تعريف الصياغة في اللغة على أنها إعداد وبناء شيء ما لذا فإن صياغة الكلمات في الدائرة تأتي من أمثلة وأشياء مباشرة بالمعنى الرسمي لرتبهم. يعبر عن الكلمة بمعنى "بناءها من كلمة أخرى في شكل معين" (33) والصيغة هي النوع أو البداية، وقال صيغة المادة ، أي الشكل الذي بنيت عليه. يتم التحدث بالكلمات المصاغة بشكل جيد. بالمعنى الجيد والضيق، يُقال أن صيغ الكلام تكون بمعنى هياكلها وعباراتها(34). يعبر عن كلمة صاغ في الإنجليزية بـ Drafts ويقصد بها (شكلا وهيئة) وكلمة Draftman محرر أو صانع الوثائق يقصدبها الشخص الذي يصوغ الوثائق القانونية (35).

يتم تعريف الصياغة بشكل عام على أنها عملية تحول المكونات الأساسية لقاعدة قانونية إلى قواعد محددة وعملية ذات صلة وقابلة للتطبيق في العالم الحقيقي. هذه القواعد لها غرض يتضح من جوهرها.(36) يتم إجراء هذا التحويل من خلال الموارد والأدوات التي تسهل الترجمة الدقيقة لمحتوى

(33)المعجم اللغة العربية ، المعجم الوسيط، الجزء الأول، الطبعة الثانية. الهيئة العامة، الهيئة العامة لشؤون الطبعة الاميرية، القاهرة، 1972. ص 528

(34)جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1998، ص 1013

(35)محمود محمد علي صبرة، اصول الصياغة القانونية بالعربية والإنجليزية، الطبعة الثانية ، الجيزة، مصر. 2007. ص 21.

(36)د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية -القسم الأول. النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية، بيروت، 1993. ص 164.

هذه المقالة الأساسية. وتحويلها إلى شكل عملي يصلح للتطبيق كقاعدة عامة مجردة بسيطة تنطبق على الجميع على قدم المساواة، وتأخذ بعين الاعتبار معايير وأسس التفكير السليم. التشريع له هدف ومظهر الجوهر الأساسي هو الجوهر الأساسي الذي تمليه أعلى مثال للعدالة في حالة تتعلق بالمجتمع. ومع ذلك، فإن المظهر هو الشكل الذي تظهر به المادة الأساسية، وهذه قاعدة قانونية صالحة للتطبيق في الحياة(37).

تعتبر الصياغة التشريعية أيضاً عملية إنشاء قواعد قانونية محددة وبناءها على هيئة معينة وفقاً لقواعد محددة، استجابة لحاجة تتطلب تنظيم سلوك الأفراد والجماعات والمنظمات بطريقة ملزمة(38). كما أنها عبارة عن مجموعة من الإجراءات والأدوات التي يتم توظيفها لإعداد مشروعات القوانين بناءً على المبادئ التي تقترحها الجهة التي تطلب التشريع، ويجب أن تتبع هذه المبادئ الدستور وأن تنسق مع القوانين الحالية المعمول بها. ثم تعرض على السلطة التشريعية لدراستها واعتمادها(39).

وصف آخر للصياغة التشريعية هو أنه عبارة عن مجموعة من الأساليب والقواعد المستخدمة لصياغة المفاهيم القانونية والنصوص التشريعية التي لها تأثير مباشر على تطبيق القانون. من خلال استيعاب الحقائق ذات الصلة من الحياة اليومية في النماذج التشريعية من أجل تحقيق الفرض المطلوب الذي تسعى إليه العقيدة القانونية(40) إنها أيضاً عملية تحويل القيم التي تشكل جوهر القانون إلى قواعد ملزمة قانوناً قابلة للتطبيق في التوظيف من خلال الإجراءات الرسمية أو الدستورية التي تهدف إلى سن قوانين تستند إلى قواعد محددة ومعترف بها يتم تطبيقها من قبل السلطة المناسبة(41). وصفه الفقهي ديكسون بأنه "قانون وقائي" لأن الغرض من الصياغة القانونية هو كتابة المستندات التي تمنع النزاعات وتمنع حدوث المشكلات من خلال التنبؤ بها ووضع حلول لها(42). يطلق على الصياغة التشريعية اسم التشريع البسيط، وتتبع أهميته من حقيقة أنه لا يتعلق فقط بالجانب الرسمي أو الإجرائي من العملية، ولكنه

(37) اد. انور سلطان، المبادئ القانونية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٦٧.

(38) اد. عبد الحافظ عبد العزيز، الصياغة التشريعية، دار الجيل، بيروت، ١٩٩١، ص ١١.

(39) اد. عبد الواحد كرم، معجم المصطلحات القانونية، الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، القاهرة، 1995، ص 262.

(40) اد. ثروت الأسيوطي، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص ١٦٦.

(41) اد. مصطفى محمد جمال وعبد الحميد محمد جمال، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية، بيروت، 1987، ص 64.

د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، لبنان. 2011. ص 136

(42) Barbara Child, Drafting Legal Documents: Principles & Practices, 6<sup>th</sup> ed., St. Paul Minn: West Publishing Co., 1992, p1.

يهدف في المقام الأول إلى إنتاج تشريع متقدم يتميز بالوضوح والدقة ، وأن أنها متسقة ولا تتعارض مع القوانين الأخرى.<sup>(43)</sup> سواء او الدولية منها الوطنية، وان يكون التشريع قابلاً للفهم و التطبيق .

تتكون القاعدة القانونية من عنصرين أساسيين: عنصر الصياغة وعنصر العلم. حيث يرتبط المكون العلمي بالمادة الأساسية وموضوع القانون يتم التعبير عن هذا في المادة الأساسية التي تشكل القاعدة القانونية. وكذلك المكونات التي يتألف منها محتواها والفقهاء الذين يستمدونها من الحقائق المرصودة في المجتمع عبر التجربة والعقل.<sup>(44)</sup> فيما يتعلق بالصياغة، يتضح في تحويل محتوى المادة الخام إلى أفعال ، من خلال الوسائل التقنية اللازمة لإنشاء الأساس القانوني والتعبير عنه. وهذا ما يسمى عملية صياغة أو إنشاء التشريع.<sup>(45)</sup> وقد تأسس هذا التشريع على تحويل المادة الأولية للتشريع إلى قواعد عامة ومجردة تنطبق على الأفراد ولها نفس التأثير عليهم.<sup>(50)</sup> ثم لا توجد طريقة لتجنب حقيقة أن الجوهر يظهر في أزياء و اثواب القانون. من المستحيل تجنب عرض التعريفات والمفاهيم التشريعية في جمل وعبارات تناسب القانون وتعززه. هذه مسؤولية الكاتب القانوني، يجب أن يفهم نية المشرع.<sup>(51)</sup>

## 1.2.2: فن الصياغة التشريعية وأهميتها:

يشير علماء القانون إلى عملية الصياغة التشريعية على أنها "فن تشريعي" لأنها مهنة تحول قيم المجتمع ومبادئه ومثله إلى شكل فني يمكن استخدامه بعد ذلك لإنشاء قواعد قانونية. الصياغة التشريعية هي مجموع المعارف المكتسبة والأساليب المستخدمة لوضع القوانين واللوائح. تم تصنيفها لأنها تتطلب

(43) د. محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، بحث منشور في مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة بغداد، العراق، العدد 11، 2014، ص 68

(44) د. سعد جبار السوداني، القصور في الصياغة التشريعية – دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون في الجامعة المستنصرية في العراق، مجلد رقم 4، 2012، ص 78.

(45) المحامي هيثم الفقي، بحث بعنوان «الصياغة القانونية»، ص 3، منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.shaimaatalla.com/showthread/vb/com.php?http874>

(50) حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان «مبادئ الصياغة القانونية»، دائرة الشؤون القانونية قسم اقتراح التشريعات في العراق، والمنشورة على الموقع الإلكتروني [www.nazaha.com](http://www.nazaha.com)

5Cpdf/%iq%pdf.5Csiyagha 5C1542%up\_5Cpdf/%iq%pdf.5Csiyagha ص 2 .

(51) نصرالله محمد أحمد شاعر، الأصول اللغوية في صياغة النصوص التشريعية – التشريعات الفلسطينية مثال، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة العلوم الإسلامية العالمية، أيار 2013، ص 24.



مهارة وقدرة ووعي ومعرفة، كما أنها تتفاعل مع العلوم الإنسانية الأخرى، مثل علم النفس وعلم الاجتماع والسياسة.<sup>(52)</sup>

تتطلب أي مسودة تشريع اهتمامًا دقيقًا بالتفاصيل وفهمًا عميقًا للاتجاهات الحالية لأن التشريع يحتاج إلى توفير الحلول التي تلبي احتياجات عامة الناس؛ كما يحتاج أيضًا إلى الاستجابة للتكنولوجيا المتطورة والمجتمع ككل. يمكن تحقيق ذلك باستخدام النظريات القانونية الراسخة والوسائل المصطنعة لتحقيق الأهداف.<sup>(53)</sup> يعتقد مايكل زاندر، أن الأهلية القانونية العامة لا تكفي لاعتبارها محررا جيدا، لأن القانوني المختص الذي يفتقر إلى الخبرة العملية في فن صياغة التشريعات لا يمكنه أداء هذه المهمة بشكل فعال.<sup>(54)</sup>

استنادًا إلى فرضية أن الصياغة التشريعية فن معقد بطبيعته، من الضروري استكمال فهمه بدراسة مستفيضة وخبرة طويلة، ويجب أن يتمتع المصمم الذي يمارس الصياغة التشريعية بدرجة عالية من المعرفة بالقانون وعلومه، وكذلك معرفة بتاريخ القانون وتطوره، يجب عليه أيضاً فهم سياق وبيئة الزمان والمكان الذين تم فيهما إنشاء القواعد السابقة، وهذا سينعكس حتماً في القواعد الجديدة التي تمت صياغتها، ويجب عليه أيضاً فهم الموقف.<sup>(55)</sup>

يتضح مضمون الصياغة التشريعية في إصدار القواعد القانونية التي تعزز المصالح العامة والخاصة للأفراد، ويتم التعبير عن هذه القواعد في شكل وثائق وبنود قانونية مختلفة. ونتيجة لذلك، فن الصياغة التشريعية يمكن تعريفها بأنه مجموعة من الأساليب والقواعد التي تستخدم لخلق الأفكار التشريعية، وهذه الأساليب والقواعد تساعد في تطبيق القانون من خلال تفسير واقع الحياة من خلال قوالب في النصوص التشريعية في من أجل تحقيق الغرض المقصود من المجتمع. العملية التي تدمج واقع الحياة من خلال قوالب في نصوص تشريعية تحقيقاً للغرض المقصود هي السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. العلم القانوني بمعناه الأوسع هو الشيء الذي يستخرجها العقل من طبيعة الروابط الاجتماعية التي يتم تطويرها من خلال مثال أعلى ينير المسار. إنها الأساس والجوهر،

(52) د. كمال الحاج، فقرة (فن) في الموسوعة الفلسفية العربية، المجلد الأول، معهد الانماء العربي، بيروت، 1986، ص 661.

(53) د. سعد جبار السوداني، القصور في الصياغة التشريعية – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 79.

(54) Michael Zandar, The Law- making Process, 5<sup>th</sup> ed., London: Butterworth, 1999, P 41

(55) Robert J. Martineau, Drafting Legislation and Rules in Plain English, West Publishing Company, 1991, P3.

بينما الصياغة التشريعية هي النموذج الذي تصاغ فيه هذه المادة العلمية لتصبح تطبيقاً عملياً. العملية التشريعية إذن هي الشكل والتمثيل، والتي لا تقتصر على الأسلوب المكتوب للمادة العلمية، بل تمتد إلى ما بعده لتشمل الهيكل القانوني والبناء.<sup>(56)</sup>

فيما يتعلق بالغرض الأساسي من فن الصياغة التشريعية ، فهو يتمثل في تسهيل فهم القانون والعمل بنصوصه وأحكامه، ويتحقق هذا الهدف بطرق متعددة، أهمها:

١-تطبيق مناهج وطرق في الصياغة التشريعية يمكن أن تحتوي على جميع الحقائق المتعلقة بالقواعد القانونية. يصعب فهم مختلف جوانب الحياة ، وأساليب الصياغة التشريعية محدودة. نتيجة لذلك، يستحيل على أي فن بشري، حتى لو كان مثالياً، إنشاء مبادئ وقواعد قابلة للتطبيق على الجميع. الأماكن ولجميع الأوقات والسلوكيات نتيجة لذلك، يجب دمج القواعد وصبها بطريقة تستوعب التنوع والتفاوت بينهما، كما يجب أن يكون الرسام متمكناً من مواصفات الكمال.<sup>(57)</sup> .

٢ -يجب أن يتضمن كل تشريع عناصر مادية يجب أن تنظمها الحياة والطبيعة يتم ذلك من خلال استخدام القوانين الطبيعية والمفاهيم القانونية التي صاغها المشرعون. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تتضمن المفاهيم التشريعية عناصر مصطنعة تملئ سلوكيات معينة تتعلق بالعناصر المادية التي تنظمها.

٣- الدراسة المقارنة هي إحدى الطرق التي تسهل الصياغة التشريعية، وتتجلى في استخدام الأساليب المستخدمة في البلدان الأخرى لكتابة أحكام التشريعات المحلية. من المهم هنا أن نتذكر أن التشريع مشتق من مفهومين مختلفين: البيانات الاجتماعية والصناعة القانونية. نتيجة لذلك، فإنه ينتج عن التباين والتباين في البيانات المتعلقة بالحياة الاجتماعية بين البلدان فيما يتعلق ببعضها البعض، يجب ملاحظة هذا التباين وإدراجه في التشريع، ويجب دراسة التباين في محتواه، والتحليل المقارن لـ يجب القيام بفن صياغة التشريعات بمختلف أنواعها.<sup>(57)</sup> .

فيما يتعلق بقيمة الصياغة التشريعية، يمكننا القول أنها تمهد الطريق أو المخطط للجهة المعنية بالتشريع، وهذا المسار أو المخطط يهدف إلى تنفيذ السياسة العامة العليا في مجالات متعددة ذات أهمية سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، يعبر عن هذه السياسة وخصائصها الخاصة وآلية تحقيقها من خلال مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة. وظيفة صانع الذهب هي تحويل المادة الخام من المفهوم

(56)د. عبد الرزاق السنهوري وأحمد أبو استيت، أصول القانون أو المدخل لدراسة القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، 1941، ص 66-67، ود. أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، مرجع سابق، ص 67.

(57)المحامي هيثم الفقي، بحث بعنوان «الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 3.

(57) C.CC Thornton, Legislative Drafting, Bloomsbury Publishing Pic, 1996, P25.

إلى الكلمة المكتوبة، ويتم ذلك من خلال إنشاء كلمات مكتوبة تكون قانونية، وهذه الكلمات هي شكل قانون مقترح، وهي في المرحلة التحضيرية لسلسلة من الإجراءات الدستورية والقانونية التي يجب استكمالها لإقرار القانون والمصادقة عليه. أهمية الصياغة التشريعية تكمن أيضاً في أنها الطريقة الأساسية التي يمكن من خلالها للصياغة أن ينقل الغرض المقصود والغرض من التشريع المقترح إلى المشرع، ويتم تحقيق ذلك من خلال فهم إرادة المشرع والتعبير عنها من الناحية القانونية، مع معرفة متطلبات القانون المتعلق بالحقوق والالتزامات، وتحديد آثار التشريع على ظاهرة اجتماعية أو سياسية أو غيرها. من خلال آلية ملزمة قانوناً، يمكن توضيح نطاق العلاقات الاقتصادية أو المهنية، وتحديد حقوق والتزامات التشريع والحد من النزاع.<sup>(58)</sup> تنص الدستور المصرية في دور و أهمية الصياغة التشريعية في إحدى أحكامها بالقول "من المستحيل إنشاء وثيقة تشريعية خارج تصورات المجتمع والمصالح المقصودة". يجب أن تدور جميع الوثائق التشريعية حول مصلحة مجتمعية حتى يتم اعتبارها فعالة اجتماعياً. من المفترض أيضاً أن المشرع يأمل في تحقيق هذا الهدف عند وضع تشريعاته. لذلك، يجب تحليل النصوص التشريعية من منظور آمال منشئها ونواياهم. يساعدنا هذا في فهم سبب وجوب أن يكون لهذه النصوص هدف شامل وموضوع موحد لتجنب التناقضات بين أجزائها. من خلال ربط الأحكام الفردية وتكاملها وربطها ببعضها البعض، يمكن أن يطمئن المجتمع إلى أن هذه القوانين ستسير جميعها في نفس الاتجاه الذي يقصده المشرعون.<sup>(59)</sup>

للمعملية التشريعية أهمية بالغة، وتتمثل في تحسين النظام القانوني في الدولة، وتنضيفه من الرواسب، وإخراجها من حالة عدم الاستقرار، ومنع تضارب المصالح بين جميع الأطراف. المجتمعات التي يتم تناولها بموجب أحكام القانون، حيث أن عملية ترجمة القيم التي تشكل مادة القانون إلى قواعد قانونية قابلة للتطبيق في مكان العمل هي الغرض من العملية.<sup>(60)</sup>

### 1.2.3: أنواع الصياغة التشريعية:

تقسم الصياغة التشريعية بالنظر إلى تأثيرها على مضمون أو جوهر القيم التي تعبر عنها بإضفاء طابع الجمود أو المرونة عليها، إلى صياغة جامدة وصياغة مرنة، كما تتنوع هذه الصور بالنظر إلى طبيعة الوسيلة المستعملة في الكشف عن جوهر هذه القيم إلى صياغة مادية وأخرى معنوية، و أخيراً تتنوع

(58) حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان ، مبادئ الصياغة القانونية، مرجع سابق، ص 2.

(59) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم 1 لسنة 15 قضائية المحكمة الدستورية العليا (تفسير).

(60) د. أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، بيروت، 1983، ص 94

بحسب مدى حظر أو جواز اتفاق الأفراد على مخالفتها إلى صيغ أمره وصيغ مكملة، وذلك كله على التفصيل الآتي:

أولاً- الصياغة الجامدة : نعرض لتعريفها ولمزايا و عيوبها وذلك على الشكل التالي.

1. تعريف الصياغة الجامدة: إنها الصيغة التي تقصر جوهر النص القانوني أو جوهره على معنى فردي يظل كما هو بغض النظر عن التغيرات في الظروف أو الأفراد. هذا يمنع الفهم. لقد قرر بشكل واضح ونهائي ما إذا كان خاضعاً للقواعد المنصوص عليها في القانون أم لا، أو فيما يتعلق بالقاضي عند تطبيق القانون، وهذا واضح له من خلال هذا البيان وحده: من هو مشمول بمحتوى هذا النص فيما يتعلق بالأشخاص أو الأشياء دون أن يترك له أي سلطة تقديرية عند إصدار الحكم. التشريعات التي تسنها هذه الوثيقة تتعلق بالفرد أو بالحادث.

نحن ندرك أن هذه الصياغة توضح أنها تحدد بدقة محتوى النص القانوني بجميع أجزائه وجوانبه، وبالتالي فإن هذه الصيغة تحدد المتلقي المقصود للنص، والحدث الذي هو موضوع الخطاب، والقرار القانوني التي يتم إجراؤها بخصوصها، وكل ذلك يؤدي إلى اعتبار القرار القانوني قراراً منفرداً لا يعتمد على الأفراد أو الحقائق المختلفة.

عندما تتناول قاعدة قانونية فرضية أو حادثة فردية ، فإن الصياغة تكون صارمة، ويكون للقاعدة حل ثابت لتلك الفرضية أو الحادثة التي لا تتغير بغض النظر عن الظروف. نتيجة لذلك، يُجبر القاضي على اتباع الحل أو القاعدة بمجرد توفرها. تم فرضه دون أي خيار.(61).

2. مزايا الصياغة الجامدة : ولعل من مزايا هذه الصياغة أنها تيسر على القضاة مهمة تطبيق النصوص القانونية في المنازعات المعروضة عليهم في سهولة ويسر بدون أي مشقة، فينزلون أو يطبقون أحكام القانون على هذه المنازعات بطريقة آلية تجنبهم مشاق التقدير و متابعة مراعاة الاختلاف في ظروف الأشخاص أو الوقائع المعنية بتلك الأحكام، كما تجنبهم أيضاً في نفس الوقت مخاطر سوء التقدير على نحو يضمن سلامة ما يصدر من أحكام قضائية(62) أو بمعنى آخر تؤمن سلامة الأحكام القضائية من التحكم أو الانحراف في تطبيق القانون(63).

(61) أ.د. خالد جمال احمد حسن، جامعة اسيوط سابقاً- مصر، ماهية الصياغة و معوقات جودتها، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع. (القانون ..أدارة للإصلاح و التطوير)- العدد 2- الجزء الأول- مايو 2017 ص113  
(62) أ.د. / مصطفى محمد الجمال ، أ.د. / عبد الحميد محمد الجمال «النظرية العامة للقانون»، ص 72 ، طبعة عام 1987م ، الدار الجامعية بيروت – لبنان .

(63) انظر في ذلك: أ.د. / أحمد بخيت « ضوابط وضع التقنيات وصياغتها » ص 61 ، بحث منشور في مجلة معهد الدراسات القضائية والقانونية البحريني ، العدد السابع ، السنة الرابعة، فبراير عام 2011م ، د / كمال عبد الواحد

3. عيوب الصياغة الجامدة: هذه الصيغة معيبة لأنها تفتقر إلى السلطة القضائية بأي سلطة تقديرية تسمح لها بمراعاة التناقضات أو الاختلافات بين الأفراد أو الحقائق التي تتطلب معاملة مختلفة لهم. بالمعنى الدقيق للكلمة ، فهي لا تغير أو تنحرف حتى عندما يتم تغيير الأفراد أو الحقائق أو الظروف أو الواقع ، ونتيجة لذلك ، فإن هذه الأحكام تنفي متطلبات مفهوم العدالة التي تستلزم تغيير الأحكام مع تغيير الأفراد أو الحقائق. أو الظروف أو الواقع(64).

### الثاني: الصياغة المرنة:

و نعرض ايضاً في هذا المجال لتعريفها و عيوبها ومزاياها، كالتالي:

1. تعريف الصياغة المرنة: تهدف الصياغة المرنة إلى قصر المفهوم أو المعيار على البيان، وترك تحديد المفردات لتقدير أولئك الذين يطبقون القاعدة، بدلاً من ذلك، فإن الافتقار إلى قاعدة ثابتة تظل كما هي بغض النظر عن الظروف التي تتغير، بدلاً من ذلك ، لديها قاعدة أكثر مرونة تتكيف مع الاختلافات والاختلافات بين هذه الظروف والظروف(65).

من الواضح لنا أن صياغة القاعدة القانونية تكون مرنة عندما لا تفرض القاعدة قرارًا يتغير مع الوضع، بل تجعل القاضي معيارًا مرناً يسمح له باتخاذ قراره متسقاً ومناسباً للوضع في يُسَلِّم.

2. مزايا الصياغة المرنة: لا شك أن الصياغة المرنة تتيح للقضاء سلطة تقديرية واسعة عند تطبيق النص القانوني بصورة تمكنه من مراعاة الظروف والملابسات المعاصرة أو المتزامنة لكل حالة من الحالات المثارة أمامه، الأمر الذي يسهم في تحقيق فكرة العدالة، هذا بالإضافة إلى أن مرونة الصياغة تسمح باستيعاب النص حالات جديدة ربما لم تدر في ذهن واضعه عند وضعه، الأمر الذي يسهم في مواكبته للتطور ومسايرة مستجداته، فيعالج هذا النص الفروض الجديدة التي قد تفرزها مظاهر التطور المتلاحقة في المجتمع(66).

3. عيوب الصياغة المرنة: يكاد الفقهاء لا ينسبون النقص إلى الصيغة المرنة في حد ذاتها، بل يعزون هذا القصور إلى خوف خارجي عنها. هذا الخوف هو أن القضاة سوف يتبعون في نهاية المطاف مسار التحكم في التقدير من أجل تحفيزهم على القيام بذلك. في نهاية المطاف، يخرج التطبيق عن العمومية

الجعفري « القصور التشريعي وسلطة القاضي الجنائي » ص 75 ، رسالة دكتوراة عام 1992م ، كلية الحقوق – جامعة بني سويف

(64)أ. د. خالد جمال احمد حسن، مصدر السابق ص124

(65)د / عبد القادر الشخلي «فن الصياغة القانونية» تشريعا1995 م ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع .ص25.

(66)أ. د. خالد جمال احمد حسن، مصدر السابق ص128

والتجريد ، ونتيجة لذلك، يحاول بعض القضاة تقييم الواقع الذي يتم النظر فيه أو تحديد ما إذا كان الواقع يخضع للقاعدة القانونية المعمول بها. (67)

### الثالث الصياغة المادية

تحتوي القواعد القانونية على جزأين متميزين: جزء يتم التعبير عنه في شكل مادي، والآخر يعبر عن الجوهر. هذا لأن القواعد القانونية تتطلب شكليات محددة لفرض آثارها.

#### 1. الصياغة الكمية :

الصياغة الكمية هي طريقة التعبير عن جوهر القاعدة أو قيمتها بقيمة عددية محددة تمنع أي نزاع حول المعنى الحقيقي عند تطبيق القاعدة. التعريف القانوني كمي، لذلك يتم التعبير عنه برقم محدد (مصطلح استبدال الكمية بالجودة، أو استخدام مصطلح العد أو التعبير عن المعنى بالأرقام)(68).

#### مزايا الصياغة الكمية وعيوبها :

لا جرم أن الصياغة الكمية نظراً لاعتمادها على التعبير الرقمي فإنها تيسر على القضاة مهمة تطبيق محتوى النص القانوني في سهولة ويسر، كما تيسر على الأفراد معرفة وفهم مراكزهم القانونية في ضوء هذا المحتوى، لكن يؤخذ عليها أنها لا يعطي القاضي أي سلطة تقديرية لاستخدامها ، مما يجعله يشعر بالحرج بين اقتناعه بأنه ناجم عن الواقع الفعلي، والتعبير العددي في النص الذي يمليه عليه. لكل حالة من حالات عدم الامتثال للأحكام المحددة مسبقاً في كل حالة وكل حالة.

#### 2. الصياغة الشكلية

تتضمن الصياغة الشكلية صياغة محددة تتطلب من المتصرف في الشؤون التعبير عن أفعاله بطريقة رسمية حتى يكون لها أثر قانوني. على سبيل المثال، ما يفرضه القانون هو ضرورة إفراغ الضمان أو الرهن الرسمي في ورقة رسمية. (69)

#### مزايا هذه الصياغة الشكلية وعيوبها:

لا جرم أن اشتراط الشكلية في التصرفات القانونية يحفظ عليها وجودها من الضياع ويوفر لها أدلة إثباتها أمام القضاء، كما أن مرور الوقت الإلزم الستيفاء الشكلية ينبه المتصرف إلى خطورة التصرف

(67) أ. د. خالد جمال احمد حسن، مصدر السابق ص128

(68) د. أنور سلطان، المبادئ مصدر السابق ص98.

(69) أ. د. خالد جمال احمد حسن، مصدر السابق ص132

المقبل على إبرامه فيأخذ قدرًا من الوقت قبل أن يجمع أمره على المضي قدما إلى إبرام التصرف الذي يمثل الشكل ركناً لازماً لصحة انعقاده، وهذا لا يتأتى له في التصرفات الرضائية، عندما يتم الانتهاء من العقد ويكون الشخص ملزماً برضاه التام عنه وتفاعله مع معرفة المتلقي المقصود، لا يمكنه تعديل رأيه بشأنه، لكن موافقته الوحيدة على العقد الرسمي لا تكفي لإلزام الشخص طالما أنه لا يفرغ هذه الموافقة بالشكل المطلوب بموجب القانون أو الاتفاق، فيمكن للشخص الانسحاب من إكمال العقد الرسمي قبل استكمال النموذج الشرطي له، لأنه لا يمكن إبرام العقد بدون هذا النموذج.(70)

#### الرابع الصياغة المعنوية:

الصياغة المعنوية هي عملية عقلية تتضمن النظر في صحة كائن غير معروف بناءً على حقيقة معروفة تدعمه أو تتعارض مع الحقيقة. من أجل تحقيق نتيجة قانونية محددة أو استكمال إجراء معين.(71)

#### 1.2.4: عناصر الصياغة التشريعية:

الفضل يعود في شرح مكونات الصياغة التشريعية إلى الفقيه جورج كود، وهو من أوائل الذين كتبوا عن الموضوع وقسموا هذه المكونات إلى أربعة مكونات. وسيتم بيان هذه العناصر على النحو التالي(72).

##### 1.2.4.1: المخاطب بالقاعدة القانونية (الفاعل القانوني):

الفاعل القانوني هو الشخص الذي يمنحه المشرع التزاماً أو تفويضاً، أو يمنعه من الأمر، أو يمنحه حقاً أو سلطة أو صفة. وافق على تحمل الالتزامات مقابل الامتيازات المنصوص عليها في القانون.(73) هنا، يجب التمييز بين الفاعل الذي يشارك في الجملة التشريعية والفاعل الذي يشارك في الجملة العادية. يجب أن يكون هذا الأخير إنساناً، لأن الأشياء غير البشرية أو غير الحية أو الحيوانات ليست قادرة على تحمل المسؤولية.(74) هذا يختلف عن الفاعل في الجملة التشريعية، حيث يمكن تخيل أن الفاعل القانوني ليس شخصاً طبيعياً، حيث يمكن أن يكون شخصاً اعتبارياً عاماً أو خاصاً مفوضاً بموجب القانون للقيام بشيء ما أو عدم القيام به. مبدأ آخر في الصياغة التشريعية هو أنه ليس بمفرده "محمد" أو "سعيد" بدلاً

(70) د / عبد القادر الشخيلي «فن الصياغة القانونية» تشريعاً 1995 م، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص31.

(71) د. خالد جمال احمد حسن، مصدر السابق ص134

(72) Emir Doornan, Drafting, Essential Legal Skills Series, London: Cavendish Publishing Limited, 1997, P138.

(73) د. محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة التشريعية، دار الكتب القانونية، مصر المحلة الكبرى، 2004، ص241.

(74) Vorac, Legislative Drafting, London, Cavendish Publishing, Limited, 1998, p37

من ذلك ، فالقاعدة القانونية تخاطب الفرد بناءً على وضعه القانوني بدلاً من القاعدة التشريعية. الطريقة الأكثر شيوعاً للتعبير عن شكل الموضوع القانوني هي استخدام مصطلحات مثل (كل فرد) أو (كل شخص). وهذا يجعل من الممكن حصر تطبيق حكم المادة القانونية الخاضعة للصياغة على من لديهم صفة محددة، مثل المحامين والأطباء. في جميع الأحوال، يجب استخدام اسم الفعل القانوني بشكل ثابت، كما يتم تعريفه عادة في مادة معينة، وكذلك التعريفات الواردة في متن القانون. نتيجة لذلك، هناك العديد من العوامل والقيود التي يجب أخذها في الاعتبار عند إنشاء جهات فاعلة قانونية، وهذه العوامل موجودة في العناصر التالية:

#### ١- استخدام صيغة المفرد بدلاً من الجمع:

نظرًا لأن صيغة المفرد تجعل التشريع أبسط وأكثر عملية من صيغة الجمع ، مما يجعل الأمر أكثر تعقيدًا ، بالإضافة إلى ذلك، فإن صيغة المفرد تسهل التطبيق العملي لمحتوى القاعدة القانونية من خلال تحديد الفئة التي يتم توفير نص بدل بيان الحكم في جماعة غير محددة(75).

#### ٢ -التحديد على وجه يقطع الشك في حال الفاعل المتعدد(76):

في بعض الأحكام القانونية ، يكون الفاعل القانوني متعددًا. ونتيجة لذلك، فإن للصياغة التشريعية خيارات متعددة، الأول هو الاستفادة من ذكر التعداد إذا كان محدودًا، على سبيل المثال، "يجوز لأي قرية أو مدينة أو منطقة"، أو إذا كان للتعدد تأثير يكون بعد العد، يتم تعريف المصطلح ليشمل المعنى المقصود من الفاعل القانوني، على سبيل المثال ، باستخدام مصطلح "التقسيمات الإدارية" وتعريفها على أنها تشمل المناطق والمحافظات والمقاطعات، إلخ.(77)

(75) محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنجليزية، مرجع سابق، ص 384 وما بعدها.  
(76) دليل الصياغة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية، إعداد الشبكة القانونية للنساء العربيات، مؤسسة المستقبل، 2010، ص 96 وما بعدها.  
(77) محمود محمد علي صبرة، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، دار الكتب القانونية، مصر، 2014، ص 201



### ٣ - تجنب استخدام الضمائر قدر الامكان للتعبير عن الفاعل القانوني:

يستخدم المشرع الضمائر لتمثيل الفاعل القانوني. في هذه الحالة ، يجب أن يكون استخدام الضمير في جملة واضحة ولا تؤدي إلى الارتباك أو الغموض بالنسبة للمستفيد المقصود من القاعدة القانونية أو القاضي الذي يطبق النص القانوني(78).

#### 1.2.4.2: الفعل القانوني:

إنه ذلك الجزء من الصياغة التشريعية الذي يمنح حقًا أو امتيازًا أو سلطة أو التزامًا أو مسؤولية للفاعل القانوني. تتضمن الالتزامات القانونية الأنشطة والواجبات المطلوب من الممثل المشاركة فيها. من القانوني المشاركة أم لا، مع فرض عقوبات على انتهاك القانون المعمول به لضمان الهدف المنشود من القاعدة القانونية: توضيح شروط العلاقة القانونية وفرضها عقوبات على المشاركين. يعرف العالم جورج كود الفعل القانوني بأنه (جزء من الجملة الذي يمنح حقًا أو امتيازًا أو سلطة أو التزامًا أو مسؤولية للفاعل القانوني، في هذا الجزء، يُقال أن الممثل القانوني له الحق في القيام بذلك أو عدم القيام، تقديم أو عدم تقديم، أو اتباع القانون أو عدم اتباعه، كل هذا يعتمد على الفاعل القانوني، وفقًا للقانون القانوني، يجب أو لا يجب على الممثل القانوني تقديم أو تقديم أو لا تقدم أو تتبع القانون أو لا تتبعه، كل هذا يعتمد على الفاعل القانوني)(79).

من الشائع في الصياغة التشريعية أن نفترض أن الحقائق المرتبطة بتنفيذ القانون يتم عرضها كما لو كانت حقائق فعلية، في المقابل، يتم عرض الحقائق قبل التنفيذ. نتيجة لذلك، هناك معايير قانونية متعددة يبدو أنها حقائق في الماضي ، ونتيجة لذلك، هناك معايير متعددة يجب مراعاتها عند تحديد شرعية السلوك، وهي كما يلي(80):

(78) د. عبد القادر الشبخلي، فن الصياغة القانونية تشريعا، فقها، قضاء، محاماة، مرجع سابق، ص 243.

(79) V.K. Bahatia, An applied discourse analysis of English legislative writing, Language Studies Unit, The University of Aston in Birmingham, UK, 1985, P 5.

(80) Bryan A. Garner, A dictionary of modern legal usage, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford, Oxford university press. 1995, P 830.

## ١ - توضيح الفعل القانوني بشكل دقيق

كل من الفعل القانوني والفاعل القانوني لهما أهمية قصوى للجملة التشريعية، وبدونهما، لن يكون للصياغة التشريعية الغرض المقصود منها أو تؤدي دورها. ونتيجة لذلك، يجب بذل الجهود لتعريفها بدقة وبشكل كامل في الجملة التشريعية.

## ٢ - استخدام صيغة المضارع للتعبير عن الفعل القانوني

هذه المسألة تتماشى مع الغرض من التشريع، وهو الحفاظ على نفس التطبيق على جميع الأوصاف والمواقف القانونية. لا تكتمل عملية التشريع بمجرد تطبيقه مرة واحدة، بل إنها مستمرة مع تقدم الوقت وتشريعات محددة تعمل كشرط أساسي. صيغة المضارع في الجمل التشريعية مفيدة في إقامة نظام تشريعي محدد، على سبيل المثال، يتم إلغاء القانون، وإصدار القانون، ويتم سنه وفقاً للقانون. استخدمت كل هذه العبارات المضارع للتعبير عن معنى النظام التشريعي. يمكن أيضاً استخدام المضارع لنقل أو توضيح مبدأ قانوني أو قرار قانوني أو سياسة تشريعية قابلة للتطبيق. على سبيل المثال، تتعلق الشروط المقصودة في عقد الزواج بقانون كل من الزوجين. يتم تحديد موعد اجتماع الجمعية سنوياً (81).

قد يكون الغرض من استخدام الفعل القانوني في المضارع هو تفعيل بعض الحقوق والالتزامات المستمرة للأطراف المتعاقدة: في الأيام الأولى في كل شهر، يدفع المستأجر الإيجار إلى المالك، ويقدم مدير المشروع تقارير إلى مدير المشروع على حجم العمل المنجز كل شهر. في المثالين الأولين، قصد المشرع أن يقوم المالك بالإبلاغ عن استخدام المضارع لترتيب الالتزامات بين الأطراف أو العلاقات المختلفة، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تأثير لا يقتصر على الحاضر، بل يمتد إلى المستقبل، وهذا هو سبب أهمية استخدام المضارع لخلق فعل قانوني، وسوف يمتد التأثير إلى الحاضر والمستقبل.

حتى عندما يتم التعبير عن حدث ماضي من خلال فعل، فإن زمنه لا يشير إلى مرور الوقت. على سبيل المثال، فإن الإجابة على جملة شرطية ومثالها المقابل ستستخدم فقط الزمن المضارع يستخدم الفعل الذي يعبر عن المستقبل، مثل جاز، بدلاً من جاز للإشارة إلى الماضي. يمكن استخدام أي فعل عندما يبلغ الشخص سن الرشد ويمارس جميع حقوقه المدنية في ذلك المكان (82).

(81) اد. محمود محمد علي صيرة، أصول الصياغة التشريعية، مرجع سابق، ص 265.  
(82) نصر الله محمد أحمد شاعر، الاصول اللغوية في صياغة النصوص التشريعية - التشريعات الفلسطينية مثالا، مرجع سابق، ص 6

### ٣ - استخدام صيغة المبني للمعلوم بدلا من صيغة المبني للمجهول (83)

تتطلب عملية الصياغة القانونية تحديد الفاعل القانوني هذا لأن حقًا قانونيًا أو امتيازًا أو واجبًا أو حالة أو إجراء تتم صياغته من خلال الصوت المبني للمجهول. من أجل تحديد الماس المبني للمجهول ، نظر ديكسون في لغة المبادئ وجد أنه من الأسهل تمييز الممثل القانوني للماس والأطراف التي شكلت علاقة قانونية. بهذه المعلومات، خلص إلى أن كل كلمة تدل على علاقة قانونية - بدون غموض أو غموض - مما يسمح له باستنتاج أن الصوت المبني للمجهول هو أحد المبادئ الأساسية في صياغة التشريع.

#### 1.2.4.3: وصف الحالة:

نادراً ما يكون الفعل القانوني قابلاً للتطبيق على جميع الحالات ، ولكن فقط على حالات أو حالات محددة لها حدود فئوية ومحددة. يمكن تحقيق ذلك من خلال عمل الصياغة القانوني للصانع والبحث في القضية الأوصاف الدقيقة للقضية والتعريفات الواضحة لكل حالة ضرورية لصياغة التشريع بشكل صحيح ومنع الالتباس. لتوضيح أن الأنظمة القانونية المختلفة لها تفسيرات مختلفة للقضية يجب أن توضح القضية الظروف التي تتعرض فيها العقود للخطر بسبب تعليق القانون. على سبيل المثال، قد تتعرض العقود التجارية للخطر بسبب تعليق القانون في بعض الحالات، يمكن أن يؤدي ذلك إلى إنهاء العقد. عندما يكون أحد الأطراف المتورطة في عقد قانون تجاري هو شخص آخر غير الطرف المتعاقد، فإن هذه الشروط تنطبق عليه. (84)

(83) دليل الصياغة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 93.

(84) حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان «مبادئ الصياغة القانونية»، مرجع سابق، ص 3.

## الفصل الثاني

### السلطات الرئيسية في العراق و آلياته الدستورية للعملية التشريعية:

تكون السلطة في الحكومات الديمقراطية في يد الشعب يتولاه بنفسه كما كان عليه الحال في الديمقراطية المباشرة، او بواسطة نواب ينتخبون ليحكموا باسمه كما هو عليه الحال في الديمقراطية النيابية وشبه المباشرة، ونظراً استحالة مباشرة السلطة ا من قبل الشعب بصورة مباشرة في الوقت الحاضر، لجأت غالبية الدول الى الأخذ بالديمقراطية النيابية، حيث فيها تقتصر مهمة الشعب من الناحية السياسية على إنتخاب عدد معين من النواب لمدة محدودة ليتولوا الحكم باسمه ونيابة عنه في الهيئات الانتخابية، فالركن الأساسي للحكم النيابي إذن هو وجود برلمان منتخب كله او معظمه بواسطة الشعب لمدة معينة وقد يكون مكوناً من مجلس واحد او من مجلسين.

الدستور العراقي لعام 2005 ينص على أن العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة يؤسس جمهورية ديمقراطية برلمانية كنظام الحكم في البلاد. هذا الدستور ضامن لوحدة العراق. (85).

وفقاً للدستور العراقي ، فإن البلاد جمهورية اتحادية برلمانية ديمقراطية. يجب على كل من الدول الفيدرالية والديمقراطيات اتباع قواعد محددة عند تشكيل المؤسسات العامة.

تنقسم هذا الفصل الى ثلاثة المباحث اساسيين :

### 2.1: السلطات الرئيسية في العراق:

سوف نوضح السلطات الرئيسية في العراق هذا المبحث من خلال تقسيمه الى اربعة مطالب نتناول في المطلب الأول السلطة التشريعية في العراق و من ثم التنفيذية في المطلب الثاني و السلطة القضائية من المطلب الثالث. و اخيراً سلطات الاقليم وإختصاصية من مطلب الرابع.

#### 2.1.1: السلطة التشريعية في العراق:

تعد السلطة التشريعية الاتحادية في العراق هيئة نيابية تضم نواب عراقيين، فمن اهم المسائل الدستورية مسألة تكوين الهيئة النيابية او البرلمان، فهل يتكون هذا البرلمان من مجلس واحد ام من مجلسين. أجاب الدستور العراقي عن هذا السؤال من خلال نصه على " تتكون السلطة التشريعية

(85) المادة الأولى من الدستور العراقي الصادر عام 2005 (الدستور النافذ)

الاتحادية من مجلس الاتحاد و مجلس النواب .(86) ينص الدستور العراقي لعام 2005 على أن العراق دولة فيدرالية. بالنظر إلى ذلك ، من المناسب أن يتألف مجلس الاتحاد من غرفتين: مجلس النواب ومجلس الاتحاد. كانت السلطة التشريعية العراقية في وضع أفضل عندما تم تبني المجلسين. وذلك لأن العراق متميز من حيث المناطق الجغرافية. نتيجة لذلك ، من المنطقي أن يكون لكل محافظة تمثيلها الخاص في مجلس الاتحاد، ونرى في الوقت ذاته وجود خطأ دستوري جسيم في الدستور العراقي لعام 2005 وهو ان هذا الدستور لم يذكر كيفية تكوين مجلس الاتحاد كما لم يذكر كيفية تحديد اختصاصاتها.

### 2.1.1.1: مجلس النواب:

يعتبر مجلس النواب أحد مجلسي السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ينظمه الدستور العراقي ويمثل الشعب العراقي بأكمله، و يتم انتخاب نوابه عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وقد نص الدستور على "ان يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر ويراعي تمثيل سائر مكونات الشعب فيه(87)".

اذن فبموجب النص السابق من الدستور العراقي مجلس النواب يتكون من عدد من الاعضاء الذين ينتخبهم الشعب العراقي، و حدد الدستور العراقي كذلك عدد النواب بنسبة عدد السكان وبنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة.

عادة ما يقتصر التمثيل في البرلمان على عضوين بموجب القانون العام باحدى طريقتين:-

1. تم حساب عدد النواب على أساس النسبة السكانية ، كأن يقال (نائب عن كل عشرة او عشرين الف مواطن) وقد أخذ الدستور العراقي بهذه الطريقة(88)
2. يجب أن يحدد الدستور أو القانون عددًا معينًا من الممثلين. وبدلاً من ذلك، يمكن وضع حد لعدد النواب بموجب القانون. ينص الدستور العراقي على أن مجلس النواب مدته أربع سنوات. خلال هذا الإطار الزمني، يعقد المجلس جلسة واحدة كل عام. بعد أربع سنوات، تتكرر الدورة حتى إجراء الانتخابات التالية. لكي يكون الفرد عضوًا في المجلس ، يجب أن يكون عراقيًا بكامل

(86)المادة 48 من الدستور العراقي الصادر عام 2005 (الدستور النافذ)

(87)المادة 49 من الدستور العراقي الصادر عام 2005 (الدستور النافذ)

(88)م.م سليمان كريم محمود، شلاو صباح عبدالرحمن، جامعة السليمانية ، ضرورة ثنائية السلطة الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، مجلة كلية القانون العلوم السياسية، ص187.

الأهلية يمكنه إدارة شؤونه بفعالية. علاوة على ذلك ، يجب التعامل مع جميع أعمال مجلس النواب بطريقة منظمة للحفاظ على سير الأمور بسلاسة. (89).

ينص الدستور العراقي على أنه لا يجوز تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب أكثر من 30 يوماً في كل مرة. تم وضع ذلك من قبل المشرعين بطريقة تلتزم بالمبادئ الديمقراطية. كما قام المشرعون بتمديد المدة بما لا يزيد عن 30 يوماً في حالات الحرب أو الأزمات السماوية ، حيث اعتبر ذلك ضرورياً. إن القيام بذلك بدون مبرر - مثل تمديد فترة بدون سبب عادل - ينتهك القواعد الديمقراطية وينتهك سلطات الشعب. ومع ذلك ، لا ينطبق هذا على الامتدادات العادية، والتي تعتبر قانونية ومقبولة. قام المشرع الدستوري العراقي بوضع هذا الحد بشكل صحيح على أنه الحد الأقصى المسموح به للتمديد.

لمجلس النواب العراقي سلطة استحداث قوانين اتحادية من خلال المادة 61 من دستور البلاد. كما يمكنها مراقبة أداء السلطة التنفيذية الاتحادية وانتخاب رئيس العراق والتصديق على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية. بالإضافة إلى ذلك ، يمكن الموافقة على تعيين أعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس النيابة العامة وقائد فرقة الجيش أو أعلى. علاوة على ذلك، يمكنها أيضاً انتخاب كل عضو من أعضاء محكمة النقض الاتحادية، ورئيس النيابة العامة، وقائد فرقة الجيش أو أعلى. (90)

لمجلس النواب العراقي أن يعفي رئيس الجمهورية بقرار إجماعي بعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا بالكذب وخرق الدستور والخيانة ضد الدولة.

ونظراً لوجود التوازن والفصل المرن بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني بشكل عام، فإن مجلس النواب العراقي يختص باعفاء رئيس الجمهورية، وتوجيه الأسئلة والاستجابات لرئيس مجلس الوزراء والوزراء، وطرح المواضيع العامة للمناقشة معهم، يُسمح لجميع أعضاء مجلس النواب بطرح أسئلة بخصوص أي موضوع لديهم علم به. يمكن لكل مسؤول منتخب الإجابة على أسئلة الجمهور، ويمكنه حتى اقتراح أسئلة تتطلب المناقشة من أجل توضيح إجراءات وسياسات مجلس الوزراء أو وزارة معينة. يمكن لما لا يقل عن 25 ممثلاً من مجلس النواب طرح موضوع مناقشة عامة يمكن للجميع تناوله. ويلزم الحصول على موافقة إضافية للأعضاء

(89)المادة 58 من الدستور العراقي الصادر عام 2005 (الدستور النافذ)

(90)المادة 61 من الدستور العراقي الصادر عام 2005 (الدستور النافذ)

لمحاسبة رئيس الوزراء على كفاءته عند الاستجواب حول مسألة تقع في نطاق اختصاصهم، والتي عادة ما تكون مرتبطة بالقانون.

يمكن لمجلس النواب سحب الثقة من وزير معين بأغلبية بسيطة. وفور حدوث ذلك يفقد الوزير منصبه على الفور ولا يجوز أن يُطلب منه الاستقالة إلا بموافقة 50 عضوًا من أعضاء المجلس. يجب مناقشة أي تغييرات مقترحة على ثقة الوزير في استجواب موجه إلى ذلك الوزير.

يجب التصويت بأغلبية أعضاء مجلس النواب على سحب الثقة من رئيس الوزراء. وذلك بتكليف من رئيس الجمهورية أو ما لا يقل عن خمس أعضاء مجلس النواب. في حال طلب أي عضو من أعضاء مجلس النواب القيام بذلك، يكون هذا الطلب فورياً<sup>(91)</sup>.

لمجلس النواب الحق في استجواب المفوضية العليا لحقوق الإنسان والنزاهة وكذلك المفوضية العليا للانتخابات. ويمكنهم القيام بذلك باتباع إجراءات استجواب الوزراء. يمكن للمجلس أن يقرر إعلان حالة الطوارئ والحرب بأغلبية ثلثي المجلسين بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء. كما أنهم يتخذون قرارات بشأن الميزانية الإجمالية للدولة<sup>(92)</sup>.

يمكن لأي رئيس وزراء أن يطلب حل البرلمان إذا حصل أو حصلت على موافقة من رئيس الجمهورية. وكبديل لذلك، يمكن لثلاث أعضاء مجلس النواب أن يطلبوا الحل عند انتهاء المدة القانونية لذلك<sup>(93)</sup>.

### 2.1.1.2: مجلس الاتحاد:

ينص الدستور العراقي على أن مجلس الاتحاد هو الهيئة التشريعية الثانية في البلاد. يتم تنفيذ هذه الاتفاقية بموجب المادة 65 من الوثيقة، والتي تنص على أن ثلثي أعضاء مجلس النواب بحاجة إلى تمرير التشريعات المتعلقة بمجلس الاتحاد.

استناداً إلى الدستور العراقي فإنه قد تم صياغة مقترح قانون خاص بتكوين مجلس الاتحاد مع بيان اختصاصاته و تمت قرأته قراءة أولية من قبل مجلس النواب العراقي و يتضمن هذا المقترح 18 مادة فقط، ومن خلال دراستنا لهذا المقترح سنبدي ملاحظتنا التالية عليه وكما يلي:

### أولاً/ تكوين مجلس الاتحاد:

(91)المادة 61 من الدستور العراقي الصادر عام 2005 (الدستور النافذ)

(92)المادة 62 من الدستور العراقي الصادر عام 2005 (الدستور النافذ)

(93) المادة 64 من الدستور العراقي الصادر عام 2005 (الدستور النافذ)

نص المقترح المذكور فيما يتعلق بتكوين مجلس الاتحاد على " يكون لكل محافظة اربعة اعضاء في مجلس الاتحاد سواء كانت المحافظة منتظمة في اقليم او غير منتظمة فيه(94)".

أذن فالمقترح نص على ان لكل محافظة اربعة اعضاء في المجلس دون ان يوضح كيفية وطريقة اختيارهم، اي هل سيتم اختيارهم عن طريق التعيين ام عن طريق الانتخاب، كما لم يذكر كيفية انتخابهم، لذا نرى بان هذه المادة هي محل نظر، إذ ينبغي ان تحدد الطريقة التي ستتبع لاختيار اعضاء مجلس الاتحاد، إذ ان هناك طرق مختلفة لاختيار اعضاء هذا المجلس في برلمانات الدول الاخرى الفدرالية.

### ثانياً/ مدة مجلس الاتحاد:

تم تحديد الجدول الزمني لجلسات مجلس الاتحاد ومدته أربع سنوات من خلال اقتراح أقره الدايت. اقترح الاقتراح أن تستمر كل دورة أربع سنوات تقويمية ، تبدأ من التجمع الأول وتنتهي في نهاية السنة الرابعة.

ومن ملاحظتنا ودراستنا لمدة ولاية المجلس الثاني في الدول الفدرالية الاخرى ولتحقيق مزايا نظام المجلسين فمن الافضل ان تكون مدة ولاية مجلس الاتحاد أطول مقارنة بمدة ولاية مجلس النواب العراقي، لذا كان من الأخرى والأفضل ان تقرر مدة ولاية مجلس الاتحاد العراقي بست سنوات ويجدد ثلث الأعضاء كل سنتين.(95)

### ثالثاً/ إختصاصات مجلس الاتحاد:

وبصدد الاختصاصات المذكورة لمجلس الاتحاد والمنصوص عليها في المقترح المشار اليه سلفاً تكاد تكون هذه الاختصاصات هي ذات الاختصاصات وقد أشار المقترح المذكور الى الاختصاصات التشريعية والادارية لمجلس الاتحاد ايضاً (96).  
يمتلك مجلس الاتحاد الصلاحيات التالية: -

1. وضع مقترحات لقوانين جديدة من خلال طرح مشاريع وأفكار حول الحقوق في الأقاليم والمحافظات.

2. لمجلس النواب اصدار القوانين والقرارات من خلال سلطته. يمنحهم هذا القدرة على اتخاذ الإجراءات التالية:

أ/ إرسال قانون أو قانون إلى رئيس الجمهورية للتصديق عليه ، وبعد ذلك يصبح قانوناً.

(94) المادة 2 من مقترح القانون مجلس الأتحاد.

(95) م.م سليمان كريم محمود، شلاو صباح عبدالرحمن، جامعة السليمانية ، ضرورة ثنائية السلطة الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، مجلة كلية القانون العلوم السياسية، ص187.

(96) المادة (12) من النقترح قانون مجلس الاتحاد.



ب/ يمكن لأي عضو في القانون المقترح الاعتراض عليه خلال 15 يوماً من إبلاغه بوجوده.  
 ج/ يجب إعادة مشروع القانون الى مجلس النواب مع اسباب اعتراضهم خلال مهلة لا تزيد عن 15 يوماً. بمجرد استيفاء هذا الشرط ، يعود مشروع القانون تلقائياً إلى مجلس النواب.  
 د/ عند اعتراض مجلس النواب على اعتراضات مجلس الاتحاد يعتبر مشروع القانون مصادقاً عليه.  
 يحدث ذلك عندما يوافق مجلس النواب على أسباب الاعتراض ويصوت عليها بالأغلبية المطلقة.  
 ه/ عندما يقرر مجلس النواب عدم الاعتراضات ، فإنهم يتجاهلون أسباب رفضها. نتيجة لذلك، يجب إرسال القوانين إلى مجلس الاتحاد لإعادة النظر فيها. هذا الإجراء ضروري لأن الكونجرس رفض تغيير قراره.

ومن دراسة نص (المادة 5/61. أ) من الدستور العراقي النافذ نلاحظ بانها تتعارض تماماً وبشكل جلي وواضح مع ما تم ايراده في المقترح المعد لتكوين مجلس الاتحاد، ويظهر وجه التعارض في ان الدستور العراقي ووفقاً للمادة المذكورة اعلاه قد أناط صلاحية تعيين من تم ذكرهم بمجلس النواب فقط دون غيره، لذا لايجوز سن قانون عادي يصدر من مجلس النواب يتعارض مع النصوص الدستورية. من كل ما سبق نرى بانه ينبغي على مجلس النواب ان لا يقر المقترح المذكور والمقرر لتكوين مجلس الاتحاد، ونرى في الوقت ذاته انه بدلاً من إقرار هذا المقترح الذي تمت القراءة الأولى له في مجلس النواب العمل على تعديل النصوص الدستورية المتعلقة بموضوع دراستنا بحيث تضاف قواعد دستورية جديدة تنظم تكوين مجلس الاتحاد وكل ما يتعلق به من حيث الاختصاصات و... الخ . إذ ان وجود هذا المجلس يعد ضرورة لا يمكن الاستغناء عنه في الدول الفدرالية بشكل عام وفي الدولة العراقية الفدرالية بشكل خاص. وبذلك لا يمكن ترك مسألة هامة كمجلس الاتحاد تنظم من قبل مجلس النواب لتقوم بتنظيمه بتشريعات عادية، إذ ان ذلك سيؤدي حتماً الى اخضاع مجلس الاتحاد لمجلس النواب، اضافة لكل ذلك فان مسألة و أمر تنظيم تكوين مجلس الاتحاد هو موضوع دستوري، بمعنى ان هذه المسألة هي مسألة تقع ضمن صلب اختصاص الدستور وحده دون غيره بحيث لايجوز ولايحق لغيره التدخل في امر تنظيم هذا المجلس مهما كانت الأسباب والمبررات(97).

## 2.1.2: السلطة التنفيذية:

مع إقرار الدستور الحكومة العراقية لسنة 2005، احتاجت الحكومة الانتقالية إلى إجراء انتخابات للبرلمان المشكل حديثاً. سيكون للهيئة الجديدة جميع السلطات الدستورية؛ التي ينبثق منها فرع تنفيذي

(97)م. سليمان كريم محمود، شلاو صباح عبدالرحمن، جامعة السليمانية ، ضرورة ثنائية السلطة الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، مجلة كلية القانون العلوم السياسية، ص202.

بقيادة رئيس ومجلس وزراء. وذلك وفق نص الدستور الذي ينص على أن "السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء - يشار إليهما بـ" رئيس الوزراء والوزراء "في الدستور - وهذه السلطة تمارس سلطتها وفق الدستور " (98).

### 2.1.2.1: رئيس الجمهورية:

إنه رئيس الدولة وأهم رمز للبلاد. تشمل واجباته ضمان اتباع الدستور واستقلال العراق وأراضيه ووحدته. بالإضافة إلى ذلك ، فهو يمثل سيادة العراق كما حددتها المادة 67 من الدستور (99)

وفقاً للمادة 68 من الدستور العراقي ، يتم انتخاب رئيس الجمهورية خلال عام 2005. :

1. أن يكون مواطناً عراقياً وأبوين عراقيين.

2. يبلغ من العمر 40 عاماً بكامل طاقته.

3. حسن السيرة والسلوك.

4. لم يتم تلميح سجل شرفه بأي عمل من أعمال عدم الولاء أو عدم الأمانة.

ينص الدستور العراقي لعام 2005 على أن رئيس العراق يجب أن يقسم على احترام الدستور قبل جلسة مشتركة للبرلمان. يتم انتخابهم من قبل أعضاء البرلمان ومدة ولايتهم أربع سنوات. في غضون 30 يوماً من الاجتماع الأول للمجلس المنتخب حديثاً، إذا توفي الرئيس أو أصبح عاجزاً، فسيتم انتخاب مرشح جديد لإكمال فترة ولايته.

على الرغم من انتخاب رئيس الجمهورية من خلال آلية يقرها البرلمان ، إلا أنه يجب أن يستقيل من منصبه إلى الهيئة بعد مرور فترة السبعة أيام المطلوبة. يجب على الرئيس المنتخب أن يستقيل من منصبه قبل أن يتولى المنصب لأكثر من 30 يوماً. إذا لم يتمكن الرئيس من إيجاد بديل لنفسه ، يتولى رئيس مجلس النواب صلاحياته مؤقتاً إلى أن يتولى شخص ما المنصب. ثم يتم اختيار هذا البديل وفقاً للإجراءات المعمول بها. ينص الدستور العراقي لعام 2005 على أن هذا الاستبدال يجب أن يتم في غضون 30 يوماً من استبدال سابقتها.

تنص المادة ثلاثة و سبعون من الدستور العراقي لعام 2005 على أن لرئيس الجمهورية مجموعة من السلطات عند توليه مسؤولياته. هذه القوى مذكورة أدناه:

(98)المادة (66) من الدستور العراقي 2005

(99) أ. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري و تطورات النظام السياسي في العراق ، ، بيروت 2015، ص363.

1. بموافقة رئيس مجلس الوزراء ، منح عفو خاص عن المدانين بجرائم دولية أو إرهابية باستثناء المحكوم عليهم بأية جريمة أخرى.
2. بعد موافقة مجلس النواب ، تعتبر المعاهدة أو الاتفاقية مصدق عليها بعد 15 يوماً.
3. يحتاج الجمهور إلى مراجعة واعتماد القوانين الجديدة التي أقرها البرلمان في غضون 15 يوماً .
4. يمكن لمجلس النواب أن يبدأ عمله في غضون 15 يوماً من الموافقة على نتائج الانتخابات.
5. قبول اوراق اعتماد السفراء .
6. اصدار المراسيم الجمهورية .
7. تحتاج أحكام الإعدام الصادرة عن المحاكم المختصة إلى الموافقة والتصديق.
8. القيادة العليا للقوات المسلحة لأسباب الاحتفاليات الرسمية.
- 9.

### 2.1.2.2: مجلس الوزراء:

يحكم رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية في البلاد. ومع ذلك ، هناك منصب آخر يتربع على رأس السلطة: مرسوم رئيس الجمهورية. غالبًا ما يشار إلى هذا المنصب باسم النائب الأول لرئيس الجمهورية. صلاحيات المجلس تنبع من ثقة مجلس النواب العراقي التي مُنحت له. يقتصر رئيس الوزراء الذي سيتم اختياره من قبل البرلمان على اختيار أعضاء حكومته في مدة لا تزيد عن 30 يوماً. بعد ذلك، يقدم رئيس الوزراء جميع أسماء وتفاصيل الوزراء إلى مجلس النواب. يجب أن يوافق البرلمان على كل وزير على حدة قبل توليه منصبه. يتم اتباع هذه العملية للموافقة على المنهج الوزاري، الأمر الذي يتطلب أغلبية بسيطة. من أجل كسب الثقة، يجب أن يحصل كل وزير أيضًا على موافقة من البرلمان على حدة. وبمجرد القبول، تمتد الثقة إلى جدول الأعمال الوزاري ويجب أن يظل ساري المفعول طوال مدته. رئيس الوزراء هو أيضًا رئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة - مما يجعله السلطة الأولى للسياسة العامة - لعام 2005. وله الحق في إقالة مجلس الوزراء، ولكن يجب أن يحصل على الموافقة من البرلمان أولاً (100).

قبل عرض برنامج الوزراء على مجلس النواب ، قرر مجلس الوزراء السياسة العامة من خلال برنامج ومنصة عرضها على مجلس النواب. لقد نالوا ثقتها ونفذوا سياساتهم وفقًا لذلك.

ينص الدستور العراقي الدائم لعام 2005 على أن لمجلس الوزراء الصلاحيات التالية. بصفته رئيس الوزراء الأعلى ، يشرف رئيس الوزراء على جلسات مجلس الوزراء والحق في التدخل في شؤون الوزارة. ولأنه مسؤول عن السياسة العامة ، فإنه يتمتع بسلطة تجاوز أي قرارات تتخذها الوزارة.(101):

إدارة العمليات والأجهزة غير الوزارية والسياسة العامة للدولة.

1. اقتراح مشاريع القوانين.
2. إنفاذ القوانين من خلال تقديم الإرشادات والقرارات واللوائح.
3. تحديد أولويات خطط التنمية ومقترحات الميزانية.
4. يوافق مجلس النواب على تعيين السفراء ووكلاء الوزارات والضباط الخاصين وأصحاب الرتب بالإضافة إلى ذلك ، يجب أن يوافقوا على رئيس أركان الجيش ومساعديه وقادة الفرق والرؤساء الأعلى لأجهزة المخابرات والأمن الوطنية.
5. التفاوض على المعاهدات والاتفاقيات مع دول أخرى ، أو مع شخص لديه السلطة للقيام بذلك.

### 2.1.3: السلطة القضائية في العراق:

حدد دستور العراق لعام 2005 النظام القضائي للبلاد في الفصل الثالث ، الجزء الثالث من القسم الثالث. يغطي الدستور المسمى "السلطات الفيدرالية" المواد من 87 إلى 101. ويعمل النظام القضائي العراقي جنباً إلى جنب مع السلطات التنفيذية والتشريعية وغيرها من سلطات الحكومة. من أجل إنشاء هذا النظام الجديد، عملت كل ركيزة معاً كشركاء متساوين وكما ورد في المادة 87، فإن السلطة القضائية تعمل جنباً إلى جنب مع السلطتين التنفيذية والتشريعية للحكومة.

لكل نوع من أنواع المحاكم سلطة قضائية مستقلة. يصدر الأحكام وفق القانون. السلطة القضائية مستقلة كما نصت المادة 88 من الدستور العراقي. كما ينص القانون "أ" الأول من قانون تنظيم القضاء رقم 160 لسنة 1979 على ما يلي: "يمكن لوزير العدل أن يشرف على جميع المحاكم والقضاة وغيرهم من ذوي الصلاحيات القضائية. يمكنه حتى مراقبة الإدارة السليمة للمحاكم، وتصرفات المسؤولين عن عملهم وسلوكهم الشخصي والرسمي ". وهذا يعني أنه قبل عام 2003 لم تكن هناك سلطة قضائية مستقلة في العراق. وبدلاً من ذلك، كان حزب البعث يسيطر على القضاء في البلاد.

(101)المادة (80) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005.

وبحسب المادة 57 من قانون "وزارة العدل" رقم 101 لسنة 1977 ، فإن وزير العدل له صلاحيات إضافية. وتشمل هذه القدرة على إبلاغ القاضي بأي أخطاء يتم العثور عليها في عمله وكذلك الأمور المتعلقة بالإجراءات القانونية أو الإدارية(102).

ينص الدستور العراقي على أن القضاء الاتحادي يتكون من عدة فروع. الفرع الأول المذكور هو المحكمة الاتحادية العليا، التي تدير شؤون جميع الهيئات القضائية الاتحادية. كما تؤكد المادة 89 على وجود محاكم اتحادية أخرى أنشأها القانون. تتعامل هذه المحاكم مع القضايا المتعلقة بكل من القانون المدني والجنائي. الفرع الثاني الذي تم ذكره هو النيابة العامة يدير هذا الفرع الدعاوى من خلال النيابة العامة والقضاة. الفرع الثالث المذكور هو محكمة النقض الاتحادية، التي تفصل في القضايا التي تنطوي على مسائل دستورية. أخيراً، تفصل المحكمة الاتحادية العراقية العليا في القضايا التي تنطوي على مسائل قانونية تتطلب درجة أعلى من السلطة القضائية ينص الدستور العراقي على أنه لا يجوز لأي فرع أن يتعدى على اختصاص الآخرين.

تنص المادة الثانية و التسعون من الدستور العراقي على أن المحكمة الاتحادية العليا مستقلة إدارياً ومالياً. أي أن أي هيئة قضائية أخرى مستقلة مالياً وإدارياً عن البقية. وقد تضمنت المادة (101) سابقاً أحكاماً تنص على أن يكون مجلس الدولة العراقي قضاء إداري انتظاراً لتأسيسه. إلا أن هذه الرؤية لم تتحقق بسبب قصور في التشريع الدستوري. وذلك لأنها تجاهلت فلسفة كل النصوص الدستورية التي تبنت التنظيم القضائي المتعدد. لتصحيح هذا الخطأ ، كان من الضروري تضمين الاستقلال المالي والإداري في نص شامل واحد- على سبيل المثال، المحكمة الاتحادية العليا بأكملها وجميع الهيئات القضائية الفيدرالية - أو الاستقلال المالي والإداري لجميع الهيئات القضائية الفيدرالية. وهي: النيابة العامة ، ومحكمة التمييز الاتحادية ، ومجلس الدولة.

### 2.1.3.1: مجلس القضاء الأعلى:

أشار الدستور بشكل غامض إلى وثيقة قانونية لتشكيل مجلس القضاء الأعلى. يسمى قانون إدارة الدولة ، ووصف كيفية تشكيل المجلس واختصاصاته وقواعد سير عمله. (103) نظرًا لأن الدستور العراقي هو القانون الأعلى للبلاد، فقد قرر أن يدير مجلس القضاء الأعلى جميع الشؤون القضائية. وشمل ذلك

(102) زيد العلي، يوسف عوف، الدستور العراقي: تحليل للمواد الخلافية- الحلول و المقترحات، عمان مؤسسة فريديش ايبيرت، الطبعة الأولى 2020، ص57.  
(103) د. حميد حنون خالد، مصدر المسبق، ص376.

أيضاً تشكيل المجلس وتحديد كيفية عمله. الدستور محدد للغاية حول هذا الموضوع في المادة 90. وبالتالي، عند إنشاء المجلس، يجب على المشرع اتباع إرشادات محددة حددها. تحدد هذه الإرشادات عدد الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، بالإضافة إلى عملية الاختيار والمسؤوليات. بشكل عام، تحدد هذه المبادئ التوجيهية كيف يمكن للمجلس أن يعمل ضمن الدستور العراقي. إلا أن إنشاء هذا المجلس أثار جدلاً في العراق. كان هذا بسبب قانون جديد أنشأته الهيئة التشريعية؛ قانون رقم 112 لسنة 2012. على الرغم من أن هذا القانون صدر بعد صياغة الدستور نفسه، إلا أنه غير بشكل جذري العديد من جوانب إنشائه. أدى ذلك إلى نقاش واسع حول ما يجب أن يقوله الدستور بالضبط حول هذه القضية. كان من أبرز نقاط الخلاف هذه مسألة رئاسة مجلس القضاء الأعلى، وما إذا كانت تخص رئيس المحكمة الاتحادية أو المحكمة العليا، وانتهت هذه المسألة بحكم بأن القانون غير دستوري من قبل المجلس الأعلى الاتحادي. المحكمة في 16 سبتمبر 2013، الوضع نعم، ليس لدى مجلس القضاء الأعلى العراقي قانون في تطبيق المادة (90) من الدستور، فلا شك أنه إذا كانت المواد المتعلقة بمجلس القضاء الأعلى مفصلة في الدستور نفسه، ثم هذا الشغب الكبير الذي حدث وما زال تأثيره مستمراً، يمكن تجنبه بسهولة.

في هذا السياق، يجب أن يكون المنظور الدستوري منسجماً مع مختلف السلطات القضائية في العراق، سواء كانت كياناً واحداً أو كيانات متعددة، وكما اختار الدستور العراقي أن يكون له قضاء متعدد، كان من الضروري الفصل بين السلطات الاتحادية. المحكمة العليا والقضاء العام (وفوقها محكمة النقض وموقعها من رئاسة مجلس القضاء الأعلى)، وهذا يعني أن مجلس القضاء الأعلى يترأسه محكمة النقض مباشرة دون أن يُسأل، بالإضافة إلى المجلس. لديها اختصاصات من المحتمل أن تشارك في أي تعديلات دستورية تضيف إلى السلطات الأصلية للدستور أو تقيّد وظائفها، على سبيل المثال، من خلال العمل على دعم استقلال القضاء، وتعزيز النشاط القضائي وتفعيل الإدارة المهنية للمحاكم؛ في النهاية، يتم تحقيق العدالة بسرعة.

في إطار الصلاحيات الدستورية الممنوحة لمجلس القضاء الأعلى لاقتراح ميزانية القضاء، كان يجب أن يكون جزء من الدستور أن جميع القوانين المقترحة المتعلقة بوظيفة القضاء يجب أن تعرض على المجلس لإبداء الرأي بشأنها. من ناحية أخرى، فإن مجلس القضاء - بسبب وظيفته، لديه معرفة واسعة بالمسائل القضائية وتفصيلها، يجب إطلاعه على رأيه وأخذ رأيه في الاعتبار في جميع الأمور المتعلقة بالقضاء، وتحديدًا قوانين مثل قانون، المحكمة الاتحادية العليا و قانون مجلس القضاء الأعلى وما إلى

ذلك. على العكس من ذلك، هذا الإجراء مهم. لتحسين جودة القوانين بشكل عام ومعالجة المطالب الملقاة على عاتقها (104).

### 2.1.3.2: المحكمة الاتحادية العليا:

لا يحدد نص المحكمة العليا كيفية اختيار قضاة المحكمة العليا أو تعيينهم ، وترك ذلك للقانون. يحدد القانون عددهم وطريقة اختيارهم وعمل المحاكم. مرة أخرى، من المهم أن يتضمن النص الدستوري عدد قضاة المحكمة الفيدرالية، وكيفية اختيارهم، ومدة ولايتهم، لمنع أي ضرر لهذه القواعد الهامة حول عمل المحكمة العليا من المجلس. محكمة. إضافة إلى ذلك، ورد في هذا السياق أنه على الرغم من مرور أكثر من عشرة اعوام على صدور الدستور العراقي، لا يوجد قانون مكتوب يتعلق بالمحكمة الاتحادية العليا. كما هو منصوص عليه في البند الفرعي (3) من قانون المحاكم الاتحادية رقم (30) لسنة 2005، وبناءً عليه، يرشح مجلس القضاء الأعلى سبعة و عشرون مرشحاً لمنصب رئيس وأعضاء المحكمة، و تسعة أعضاء من المحكمة. بالاقتراع السري،<sup>(105)</sup> ونتيجة لذلك، تم إنشاء المحكمة العليا للاتحاد قبل المصادقة على الدستور بالقانون رقم (30) لسنة (2005) الذي صدر في (2005/3/17)<sup>(106)</sup>، المادة (89) فقرة (أولاً) من الدستور تصف المحكمة الاتحادية العليا بأنها (هيئة قضائية غير مرتبطة بأى جه اخرى إدارياً ومالياً)، وهذا أمر شائع في الدول الديمقراطية ، حيث تتميز بالاستقلالية وليس لها سلطة قانونية أخرى. من القانون (5)، وهي المحكمة الاتحادية العليا وتتكون من عدد من القضاة وخبراء القانون الإسلامي وعلماء القانون. ويحدد عددهم وطريقة اختيارهم ويخضع عمل المحكمة لقانون يتطلب موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب. فيما يتعلق باختصاص المحكمة، تنص المادة (93) من الدستور العراقي على الآتي:

أ – تقييم دستورية القوانين والأنظمة الحالية.

ب – تفسير نصوص الدستور.

(104) زيد العلي، يوسف عوف، الدستور العراقي: تحليل للمواد الخلافية- الحلول و المقترحات، عمان مؤسسة فريدريش ايبرت، الطبعة الأولى 2020، ص 60-61.  
(105) محسن جميل جريح، المحكمة الاتحادية العليا في العراق. دراسة مقارنة، دار السياب للطباعة والنشر، لندن، ط 1، 2009، ص 75.  
(106) جريدة الوقائع العراقية، العدد 3996، في 2005/3/17.

ج - الفصل في القضايا الناشئة عن تطبيق القوانين الاتحادية وقرارات المحاكم والأنظمة والإجراءات والتعليمات الخارجة من الحكومة الاتحادية، ويضمن القانون لكل من مجلس الوزراء والأفراد المعنيين وغيرهم الحق في تقديم التماس مباشر إلى محكمة.

ح - حل النزاعات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والبلديات والمحافظات والسلطات المحلية المعنية.

خ - حل الخلافات بين الحكومات في مختلف المناطق أو المحافظات.

د - تفويض القانون بالفصل في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء.

ر - حل النزاعات المتعلقة بالولاية القضائية بين القضاء الاتحادي والقضاء في الأقاليم والمحافظات التي ليست جزءاً من إقليم.

ز - قرارات المحكمة على المستوى الاتحادي دائمة وواجبة التنفيذ على جميع المستويات.

نلاحظ أن الدستور العراقي وفقاً للمادة (93) نظم اختصاصات المحكمة لأتحادية وجعلها على سبيل الحصر، وجعل من أولى اختصاصات المحكمة لأختصاص الرقابي على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتتناط هذه الرقابة بالمحكمة لأتحادية العليا دون المحاكم الأخرى، وسنبحث من خلال هذا الفرع رقابة المحكمة لأتحادية العليا في العراق على دستورية القوانين اولذي هو في صلب موضوع بحثنا، وسنحلل هذه الرقابة في هذا الفرع.

في البداية يلاحظ على هذا الأختصاص أي لأختصاص الرقابي على دستورية القوانين او الأنظمة لدى المحكمة لأتحادية العليا، بأن المشرع الدستوري العراقي قد أورد الرقابة على (الأنظمة النافذة) بعبارة عامة ومطلقة، ولم يبين ما هو نطاق هذه الرقابة، وما هي الأنظمة التي تصلح محلاً للرقابة، حيث تمارسها المحكمة كأحد الأختصاصات الأصلية للقضاء الدستوري<sup>(107)</sup>.

حيث تجدر الإشارة إلى أنه في ظل الرقابة المركزية لـ يكون فيها لرقابة المتنازع (السابقة) أي محل، وذلك بخلاف الرقابة اللامركزية التي تعطي لجميع المحاكم بمختلف درجاتها ومستوياتها في النظام

(107) شورش حسن عمر، روبر مجيد احمد، آية تحرك الدعوى الدستورية وشروطها أمام المحكمة الاتحادية العليا، المركز العربي للنشر و التوزيع، مصر- القاهرة، 2021، ص116.



القضائي اختصاص الرقابة على الدستورية<sup>(108)</sup>، وأخذ المشرع الدستوري العراقي بمركزية الرقابة التي تعد من لأتجاهات الغالبة في أنظمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وجعل المحكمة لأتحادية العليا في العراق المحكمة الوحيدة التي تمارس لأختصاص الرقابي.

وتمارس المحكمة لأتحادية العليا في العراق الرقابة على دستورية القوانين من ناحيتين الأولى موضوعية والثانية شكلية:

أولاً: من الناحية الموضوعية تمارس المحكمة لأتحادية الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة الرقابة بمعناها العام، بحيث تبسط رقابتها على القوانين العادية والتشريعات الأصلية الصادرة من البرلمان لأنها الجهة المختصة بإصدار القوانين في كافة الظروف<sup>(109)</sup>، وتمتد رقابة المحكمة لأتحادية العليا إلى التشريعات الفرعية التي تصدرها السلطات الأخرى غير السلطة التشريعية مثل القوانين والأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية. ولم يحدد المشرع الدستوري الع رقبة موقفه من المعاهدات والقوانين المعدلة للدستور والقوانين العضوية والقوانين لأستثنائية وقوانين الطوارئ إذا كانت من رقابتها من اختصاص المحكمة لأتحادية العليا أم لا.

ثانياً: أما من الناحية الشكلية فتمتد رقابة المحكمة لأتحادية العليا فتختص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة مكانياً إلى رقابة القوانين والأنظمة الصادرة من الإقليم حيث يجب أن تكون تلك القوانين موافقة مع أحكام الدستور، ونلاحظ أن المحكمة لأتحادية العليا أكدت على ذلك من خلال قرارها المرقم 23 لسنة 2010 والذي يقضي (بأن النظر في الطعن في دعوى عدم دستورية القانون ما هو من صلب اختصاص المحكمة لأتحادية العليا بموجب المادة الرابعة من قانون المحكمة لأتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 والمادة (93) من الدستور العراقي لعام 2005 وبالتالي فأن قرار محكمة استئناف الكرخ قد صدر من محكمة غير مختصة بالنظر فيها<sup>(110)</sup>).

أحكام عامة المحكمة لأتحادية: يحظر نص الدستور العراقي (2005) إنشاء محاكم خاصة أو خاصة. ينظم القانون تكوين ونوع ومستوى واختصاصات المحاكم وطريقة تعيين القضاة وعملهم وأعضاء النيابة العامة ومسؤولياتهم. التأديب وإحالاتهم التقاعدية. <sup>(111)</sup>، أما "القضاة" فلا يجوز عزلهم إلا في

<sup>(108)</sup> محمد فؤاد عبد الباسط، وأية المحكمة الدستورية في المسائل الدستورية، منشأة المعارف، مصر-الإسكندرية، 2002، ص 171  
<sup>(109)</sup> شورش حسن عمر، روبر مجيد احمد، مصدر السابق، ص 116.

<sup>(110)</sup> قرار المحكمة لأتحادية العليا رقم 23 لسنة 2010 ، القرار موجود على الموقع لألكتروني للمحكمة لأتحادية العليا.  
<sup>(111)</sup> المادة (95) من الدستور العراقي 2005.

الأحوال التي يحدد بالقانون. كما يحدد القانون القواعد المختصة بهم وينظم مسؤوليتهم التأديبية. (112)،  
ويحظر يختص القاضي وعضو النيابة العامة بما يلي:

أ- الجمع بين الدور القضائي والوظيفتين التنفيذيتين التشريعية وأية مهام أخرى.

ب – الانتماء لأي منظمة سياسية أو حزب، أو المشاركة في الأنشطة السياسية.

أما القضاء العسكري ، فيحكمه القانون، ويحدد اختصاص المحاكم العسكرية ، وينحصر في الجرائم العسكرية داخل حدود القوات المسلحة والأمنية (113)، يحظر عليهم القانون إعفاء أي سلوك أو قرار إداري من الاستئناف. يمكن أيضاً إنشاء مجلس دولة يكون مسؤولاً عن وظائف القضاء الإداري، وإصدار الفتاوى، وصياغة وتمثيل الدولة وجميع الهيئات العامة الأخرى، باستثناء تلك التي يستثنىها القانون. (114)

#### 2.1.4: سلطات الأقليم و اختصاصية:

لأقليم سلطات ثلاث تتمثل بالسلطة التشريعية، التنفيذية، و القضائية، ولتلك السلطات حق مباشرة تشريع القوانين و تنفيذها و الفصل في المنازعات التي تحصل داخل الأقليم، باستثناء الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وفقاً لأحكام الدستور (م 121).

و يجب على كل أقليم أن يضع دستوراً خاصاً به ينظم هيكل سلطات الأقليم، و اختصاصاتها و العلاقة بين على الا يتعارض مع الدستور الاتحادي (م 120) .

وكما هو معروف فإن عمل السلطات ينحصر في نطاق الأقليم، و لذلك تسمى حكومة الأقليم (حكومة المحلية) لأن التشريع الذي يصدر عن السلطة التشريعية في الأقليم يطبق ضمن حدود الأقليم فقد.

و القاعده المألوفة أن التشريع الاتحادي أعلى من التشريع المحلي و هذا ما سار عليه دستور سنة 2005 فيما يتعلق بالاختصاصات الحصرية الا أنه أتجه اتجاه أخر فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة، حيث أعطى العلوية لقانون الأقليم، وهو أتجاه منتقد لأنه يقلل من مكانة القانون الاتحادي فضلا عن عدم انسجامه مع خصائص نظام الأتحاد المركزي(115).

(112)المادة (97) من الدستور العراقي 2005

(113)المادة (99) من الدستور العراقي 2005

(114)المادة (100، 101) من الدستور العراقي 2005

(115) أ. د. حميد حنون خالد، مصدر السابق، ص 407.

## 2.2: مراحل سير العملية التشريعية في العراق:

تنظم دستور جمهورية العراق لسنة 2005 العملية التشريعية في عدة مواد دستورية وحدد المراحل التي تمر بها خلال العملية التشريعية فخصص هذا المبحث للتطرت الى سير العملية التشريعية في العراق وفق لدستور و التشريعات النافذة.

### 2.2.1: دور السلطة التشريعية في عملية التشريع:

السلطة التشريعية هي الكيان الدستوري الذي يتمتع بسلطة سن القوانين واللوائح والسياسات العامة ، وتمتلك جميع الصلاحيات لإقرار أو تجاهل القوانين والسياسات العامة.<sup>(116)</sup> في حين أن السياسة العامة هي في المقام الأول قرار تشريعي، فإن المادة 61، الفقرة 1 من الدستور الدائم للعراق لعام 2005 تنص على أن عملية سن القوانين تقع ضمن اختصاص السلطة التشريعية ، وهي تمر بعدة مراحل مثل الاقتراح والمناقشة. ثم تُنشر قوانين التصديق والمصادقة في الجريدة الرسمية. مشاريع القوانين التي تعرض على الهيئة التشريعية (مجلس النواب) يتم تمريرها من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.<sup>(117)</sup>

وبالمثل، يتمتع عشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى هيئات المتخصصة بامتياز عرض التشريعات على مجلس النواب ، مما يؤدي بعد ذلك إلى مناقشته قبل إصداره. يهتم أعضاء مجلس النواب بالدرجة الأولى بمناقشة التشريعات المقترحة ، كما أن لديهم مصلحة في الصالح العام والبعث الدستوري.<sup>(118)</sup> بعد انتهاء المناقشات وبيان الايجابيات والمبررات لسن القانون ، يكون التصويت على القانون بالأغلبية البسيطة ، ما لم يكن للدستور أغلبية خاصة للموافقة على قوانين معينة ، وعند قراءة الدستور نجد ذلك. قد أحال إلى مجلس النواب في مواضيع متعددة تتطلب إصدار قوانين لتنظيمها. وهذا يحتم على مجلس النواب الاستعانة بالمختصين في مختلف المجالات لإنشاء دراسات وبحوث حول القضايا والمشكلات

(116) عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة، السياسات العامة. مدخل لتطوير اداء الحكومات، اصدارات المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2008، القاهرة ، ص 94 .

(117) المادة 60، اولاً، من الدستور العراقي 2005. اذ يوجد فرق بين مشروع قانون ومقترح قانون، يتم بحث مشروع القانون وتخطيطه من قبل متخصصين ومختصين ، ويتم دراسته من جميع الجوانب ، بما في ذلك الموضوع القانوني والبنود التي يمكن مناقشتها. أما بالنسبة للقانون المقترح ، فهو مجرد فكرة غير مدروسة لدى بعض أعضاء مجلس النواب ، ثم سارت الفكرة على طريق التشريع من خلال وضع مشروع قانون المصدر: المحكمة الاتحادية/ احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام 2010 ، المجلد الثالث، من اصدارات جمعية القضاء العراقي، ص 78 (118) عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة، مصدر سبق ذكره، ص 94.

التي تحتاج إلى معالجة من قبل مجلس النواب(119)، بالإضافة إلى ذلك، من الضروري أن نفهم أن عملية سن القوانين في الهيئة التشريعية تتم من خلال ما يلي:

يتقدم أعضاء مجلس النواب العشرة أو إحدى لجانه المختارة إلى رئيس المجلس باقتراح قانوني، مُصاغ في فقرات تحتوي على مبررات قانونية، وفي معظم الحالات يتم إرسال الاقتراح إلى الجهة الحكومية المختصة عن طريق: تُبدي وزارة الخارجية رأيها وتعيد إصداره في بعض الأحيان في شكل مقبول ومقبول للنشر، أي أن هذا الاقتراح المقدم من مجلس النواب لن يُطرح للتصويت حتى يتم تقديمه إلى السلطة التنفيذية ، والذي تم سنه في شكل مشروع قانون ، وصوت عليه في مجلس النواب بكفاءة.

مشروع القوانين التي ترفعها السلطة التنفيذية ورئيس الجمهورية ومجلس الوزراء إلى رئيس مجلس النواب ، الذي يحيلها إلى اللجان المختصة لدراستها وإبداء الرأي ، والتي ترفع بعد ذلك إلى رئيس مجلس النواب. . المناقشة في مجلس النواب بشرط حضور مندوبين عن اللجان التي قدمت المسودات ومن اهم هذه اللجان اللجنة القانونية ومهمتها دراسة مشاريع القوانين والمقترحات القانونية وتنتهي هذه المهمة باستلام المقترحات المقدمة من مجلس النواب للجان والتي تشمل: رغبة البرلمان أو إحدى الكتل في سن قانون معين حيث يقوم بدراسة المسودة وإدماجه في صياغة المعايير ودراسة بنوده وفقراته وإضافة تعديلات على المسودة ويتطلب ذلك. أن على رئيس اللجنة ما لا يقل عن (24) ساعة لتقديم هذه التعديلات إلى رئيس مجلس النواب، الذي بصفته رئيساً، سيستمع إلى تقرير اللجنة المختصة وأي آراء مؤيدة أو معارضة قد تحتوي عليها ، من أجل قدم العنصر أو الاقتراح في أفضل شكل. تعتمد مهمة البحث في المشروع وإعادة صياغته إلى حد كبير على اللجان قبل عرضه على البرلمان للمناقشة.

ونتيجة لذلك، يقرأ رئيس الجلسة في مجلس النواب تقرير اللجنة المختصة بالتشريعات المقترحة المقدم من السلطة التنفيذية وأي آراء فيها تختلف عن رأي أغلبية أعضاء اللجنة. وفي جميع الأحوال، تستند المناقشة إلى المسودة المقترحة المقدمة من اللجنة المختصة. عادة، عندما لا يصادق مجلس النواب رسمياً على مشروع القانون بكامله "بأغلبية أعضائه" ، يعتبر هذا رفضاً للقانون المقترح. (120)

(119) هيكلية مجلس النواب العراقي ودوره في الحياة العامة، اعداد المنظمة العراقية المدنية لتنسيق حقوق الانسان، العراق - 2006. ص 20

(120) اختصاصات اللجنة القانونية في البرلمان، مجلس النواب العراقي، دائرة البحوث والدراسات، ص 6.

أما إذا رأى مجلس النواب أن مشروع القانون موافق عليه من حيث المبدأ، فإنه يناقش كل مادة على حدة بعد تلاوة المادة بأكملها، وبعد ذلك يتم إبداء رأي الأعضاء بالتصويت على كل مادة على حدة. بعد ذلك يتم التوافق على المادة ككل ، وبعد انتهاء المناقشة لا يصلح التصويت على مشروع القانون، قبل مرور ٤ أيام كحد ادنى من انتهاء المناقشة، بحسب الأتى: (121)

### أولا : القراءة الأولى مشروع القانون

سيتم قراءة القانون المقترح مرتين على الأقل بعد تلقي مقترحات التحرير لتعديله. ومن فوائد المناقشة الكشف عن أوجه القصور والسهو في مشروع القانون المقترح، وتكشف المناقشة مواقف مجلس النواب تجاه سياسة الحكومة ومقترحات برامجها التي تعرض على مجلس النواب على شكل مشاريع قوانين. احد أهم مراحل التشريع داخل مجلس النواب هي المناقشة والتصويت، حيث أنها تحدد القوة الملزمة للقوانين. نظراً لأن مشاريع القوانين تُمنح طابعاً إلزامياً من خلال تقديمها إلى المجلس والموافقة عليها ، فهذه هي الوسيلة الوحيدة لتحديد الطبيعة الملزمة لمشاريع القوانين. (122).

بعد تمرير مشروع القانون من قبل مجلس النواب، أو مجرد التصويت عليه، يتم إرساله إلى مجلس رئاسة الجمهورية لإقراره بالإجماع، يليه المصادقة عليه ونشره في غضون 15 يوماً من وقت استلامه. بعد النظر في الاعتراضات والحصول على غالبية الاصوات تعاد المقترحات إلى مجلس الرئاسة للحصول على الموافقة عليها، وفي حال عدم موافقة المجلس على المشروع مرة أخرى، يتم إرجاعها إلى مجلس النواب الذي له صلاحية الموافقة. بأغلبية ثلاثة أرباع هذا الاقتراح غير قابل للاعتراض، ويعتبر الاقتراح معتمداً ويصبح قانوناً. (123)

لكي يكون للقانون أثر ملزم على جميع مواطني العراق، اقتضى الدستور العراقي لسنة 2005 نشر القانون في الجريدة الرسمية، بعد المصادقة عليه، حتى يكون الجمهور على علم به، واستغرق الأمر. ساري المفعول من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ، ما لم ينص على خلافها، سيكون هذا هو الحال

(121) دليل سير العمل في جلسات مجلس النواب، اعداد مكتب النائب الاول لرئيس مجلس النواب العراقي، الدائرة الاعلامية، بغداد، 2008، ص 34.  
(122) المادة (133) و (134) من النظام الداخلي لمجلس النواب.  
(123) المادة (136) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

إذا حدد القانون تاريخ انتهاء محدد. لتحقيق ذلك، من أجل استكمال الإجراءات اللازمة لتنفيذ القانون، يبدأ العمل على الفور. (124)

إن عملية سن القوانين في العراق معقدة وصعبة ، خاصة بسبب تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي أو العكس، والنظام السياسي في العراق نظام برلماني يعتمد على الرقابة والتوازن والتعاون بين السلطة التنفيذية و التشريعية. والتي تتعارض أحياناً مع عمل السلطة الأخرى، ولكنها بدلاً من ذلك تتجاوز اختصاصها المقصود. ونتيجة لذلك، تم إنشاء وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب ، وهذه الوزارة مسؤولة عما يلي:

- متابعة العمل التشريعي لمجلس النواب واقتراح مشروعات القوانين من مجلس الوزراء وحضور المناقشات عند تشريع القوانين الفيدرالية.
- إنشاء قنوات اتصال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- مناقشة موقف السلطة التنفيذية قبل السلطة التشريعية والإجابة عن الأسئلة التي تطرحها في هذا الشأن.
- متابعة وتدقيق مقترحات التشريعات البرلمانية ، وتقوم الوزارة المعنية بنقل المقترحات من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية ، ثم تقوم بدراسة وتوثيق وجهة نظر الجهات الحكومية بشأن المقترحات ، وتحديد المقترحات التي تتطلب إنشاء التزامات مالية على الحكومة. بعد ذلك، يتم رفع الاقتراح إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء للتعبير عن وجهة نظر الجهات الحكومية حول الاقتراح، وتحديد المقترحات التي تتطلب إنشاء التزامات مالية على الحكومة. (125).

بالنسبة للمجلس الاتحادي، وهو في الوقت نفسه ذراع للسلطة التشريعية ومسؤول عن سن القوانين في المستقبل، يمكننا أن نرى ذلك من خلال صلاحياته، والتي تتمثل في مقترحات لقوانين تتعلق بالإقليم والمحافظين غير المنظمين إقليمياً. وعرضها على مجلس النواب، وكذلك لمجلس الاتحاد حق الاعتراض على أي قانون مقترح في الأقاليم والمحافظين غير المنتظمين إقليمياً والمحال إليه من قبل

(124) خيرى عبد القوي، دراسة السياسة العامة، الكويت، ذات السلاسل، ط1، 1989، ص 136.

(125) علي حسين حسن، الية صنع السياسة العامة في النظام السياسي البرلماني (دراسة حالة العراق بعد 2003)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2013، ص 102

مجلس النواب ، فضلاً عن وجود القدرة على رفض الاعتراضات على القوانين بأغلبية ثلثي أعضائها لإقرار القانون المقترح الذي رفضه مجلس النواب. (126).

## 2.2.2: دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين:

تتألف هذه السلطة من رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء، والوزراء المعنيين، وجميعهم مسؤولون دستورياً عن صياغة وتنفيذ السياسة العامة ، فضلاً عن الوزارات والمؤسسات الهيئات التي ينشئها رئيس الوزراء للتحقيق في إصدار وتقديم مقترحات للحل. أمام الهيئة التشريعية ، فهي مسؤولة عن تنفيذها إذا تم تمرير مشروع قانون أو سياسة عامة. (127)

كدستور دائم للعراق في 2005 أوكلت مهمة تقديم المشاريع القانونية إلى السلطة التنفيذية. عند منح مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية سلطة تقديم مشروعات القوانين المستندة إلى المادة (60) أولاً من الدستور، والتي نصت على أن مشروعات القوانين يجب أن يقدمها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وهذا يعني أن الدستور أجاز أكثر من جهة في حالة الحاجة إلى إصدار تشريعات ، وأن مشروع القانون المقدم من السلطة التنفيذية يختلف عن اقتراح القانون المقدم من مجلس النواب أو بعض أعضائه، حيث أن المشروع القانون كامل، وهذا يؤهله للتصويت في مجلس النواب. (128)، أما الاقتراح فيتم رفعه إلى الجهة المختصة بصياغة مشروع قانون، ويمر هذا الجهاز (مجلس الوزراء) بسلسلة من الإجراءات ثم يناقش ويقترح من قبل مجلس الوزراء. يحال الى مجلس النواب لاغراض تشريعية. وعليه ، فإن المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة هو رئيس مجلس الوزراء، وكما نصت المادة (78) من الدستور، يمارس دوره في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطة العامة والإشراف بموجبها. المادة (80) من الدستور الصلاحيات الدستورية في عمل الوزارات والهيئات المستقلة عن الوزارات ، والحكمة في ذلك تكمن في قدرة مجلس الوزراء على اعداد مشاريع قوانين شاملة، بل إن معظم مقترحات مشاريع القوانين تقدم من قبل الحكومة، وليس من قبل النواب المقدمة. من بين مقترحات مشاريع القانون المقدمة، يتم تنفيذ دور مجلس الوزراء في سن القوانين من خلال إحدى الوزارات أو الجان المستقلة عن تلك التي تعمل بموجب الأنظمة الأساسية والقواعد والقوانين العامة، ويجعلها تتحرك

(126)سارة إبراهيم حسين, مؤسسات المجتمع المدني والسياسة العامة العراق انموذجا, رسالة ماجستير غير منشورة, كلية العلوم السياسية, جامعة النهرين, 2012, ص 97.

(127)عامر خضير الكبيسي, السياسات العامة, مصدر سبق ذكره, ص 95.

(128)عامر عياش, طبيعة النظام البرلماني في العراق, مجلة الحقوق, كلية القانون, الجامعة المستنصرية, العددان 13-

14, 2011, ص 22.

ضمن نطاق واسع لتقرر وفقاً لما لديها من إنسانية ومادية وما يجب القيام به. الأشياء التي تحددها القدرات المعلوماتية، وفي النهاية تحقيق أهداف السياسة العامة. وبينما تتوصل هذه الأجهزة التنفيذية إلى مشاريع قوانين بشأن كل قضية من قضايا الشؤون العامة وتسعى جاهدة لإدخالها ضمن تشريعاتها القانونية الصارمة، فإنها تتشاور معها عند رصد واكتشاف المشاكل في جانب معين من المجتمع والبحث عن حلول. للتحقق من المدى التي تظهر آثارها السلبية عند تطبيقها، لذلك وضعت لجان الصياغة تصنيفاً هيكلياً للتشريعات وفقاً للمشكلات التي يهدف المشرعون إلى حلها بهدف إيجاد الطريقة الأنسب لتصنيف العناصر التشريعية ووضعها في مجموعات متجانسة لتسهيل عملية الصياغة. (129)، بعد ذلك يتم إحالته إلى مجلس الوزراء للمناقشة حيث يخضع المشروع للعديد من المراجعات المتعمقة، ثم يتم إرسال مقترح القانون إلى اللجان المتخصصة التي تجري دراسات إضافية حول الاقتراح قبل عرضه على مجلس النواب، والخطوة الأخيرة هي تقديمه إلى مجلس شورى الدولة التابعة لوزارة العدل، والمسؤول عن التصديق عليه من خلال ما ورد في المادة (5) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979، ونصها كالتالي: (130)

أولاً: إعداد وكتابة مشروعات التشريعات الخاصة بالوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة بناءً على طلب الوزير المختص.

ثانياً: فحص جميع مشاريع القوانين التي تضعها الوزارات أو الهيئات غير المرتبطة بوزارة معينة، بما في ذلك شكل وموضوع ما يلي:

- 1- الوزارة المسؤولة مكرسة لتقديم مشروع القانون إلى الوزارات الأخرى للحصول على مدخلاتهم.
- 2- قبل عرضها على الهيئة التشريعية.
- 3- يجب إرسال التشريع الذي تصوغه الحكومة إلى مجلس شورى الدولة برسالة موقعة من الوزير المختص، مع ذكر أسباب إنشائها، ولا يمكن عرضها مباشرة على محكمة الرئاسة.
- 4- يتولى المجلس الاستشاري الوطني دراسة المشروع وإعادة صياغته وتعديله إذا لزم الأمر واقتراح البدائل التي يراها ضرورية مع توصيات اللجنة إلى محكمة الرئاسة.

(129) غازي ابراهيم الجنابي، دليل الصياغة التشريعية، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد 18، 2012، ص ص 1-3.

(130) وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، إنجازات مجلس شورى الدولة للعامين 2004-2005، ص 231.



وإذا كان رأي اللجنة الاستشارية للولاية يرى أن التعديل قد تجاوز خمسون بالمئة من نصف شروط المسودة المراد تعديلها، فعندئذٍ ستكون هناك حاجة إلى مسودة جديدة، بدلاً من التشريع الحالي، نظراً لأن نصف التعديل شروط التشريع الحالي من شأنها أن تؤدي إلى تطبيق العديد من الأسئلة<sup>(130\*)</sup>، فإن معظم الدول تشكل لجائاً لصياغة القوانين أو تشكيل هيئات أو مؤسسات لصياغة ومراجعة مشروعات القوانين قبل عرضها على المجلس التشريعي، وتنقسم مشروعات التشريعات إلى (قوانين، قرارات، أوامر، لوائح تشريعية). ، اللوائح والتعليمات الداخلية. بقلم رئيس الوزراء. أما التعليمات واللوائح الداخلية فتصدر عن الوزراء المختصين وتصدر القوانين باسم الشعب ويوقعها رئيس الجمهورية باسم الشعب. وبعد هذه الإجراءات المطولة، يحال مشروع القانون إلى مجلس النواب، المجلس التشريعي، لمناقشته والتصويت عليه، سواء بالتعديل أو الرفض أو بالقبول.

أما دور "رئيس الجمهورية" من حيث التشريع، فيتجلى في الموافقة على هذه القوانين بعد تشريع مجلس النواب للحصول على موافقتها قبل نشرها في الجريدة الرسمية، بحيث يصبح ساري المفعول وقابل للتطبيق على جميع المواطنين، لأن هناك مرحلتين زمنييتين لإقرار القوانين يختلف الإجراء عن إجراء رئيس الجمهورية من قبل، كما نوضح أدناه:

الدورة الأولى / الجلسة الأولى لمجلس النواب من (2006 إلى 2010) حيث تبدأ إجراءات التصديق بعد أن يرسل مجلس النواب مشروع القانون المصادق عليه إلى مجلس رئاسة الجمهورية والذي تم تحديده في المرحلة الأولى، هذا هو رئيس الجمهورية ونوابه، حيث أن موافقة المجلس مطلوبة بالإجماع من أجل النظر في القانون المعتمد، وفي غضون 10 أيام من إرسال القانون إليه، يحق للمجلس الاعتراض على القانون ورفضها وإعادتها إلى مجلس النواب لإعادة النظر في الجوانب التي اعترضت عليها<sup>(131)</sup>، يمكن لأي عضو من أعضاء هيئة الرئاسة الاعتراض على القانون.

الدورة الثانية / هي المرحلة ما بعد سنة 2010، والتي كانت متمشية مع غالبية أعضاء مجلس النواب، وهذه المرحلة تختلف عن سابقتها، لأن ويرسل مجلس النواب اقتراح القانون بعد إقراره إلى رئيس الجمهورية فقط وليس إلى رئيس الجمهورية. " مجلس الرئاسة، الذي يضم الرئيس ونوابه، لغرض إقرار القانون. يعتبر التشريع شرعياً في حالتين: (132).

(130\*) غازي ابراهيم الجنابي، دليل الصياغة التشريعية، مصدر سبق ذكره، ص 7.

(131) هيكلية مجلس النواب العراقي ودوره في الحياة العامة، مصدر سبق ذكره، ص 21.

(132) المادة (73/ثالثاً) من الدستور العراقي 2005.

- تصديق رئيس الجمهورية على القانون خلال خمسة عشر يوماً من استلام القانون.
- انقضاء مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام القانون دون مصادقة الرئيس عليها.

وبينما لا يذكر الدستور العراقي صراحة حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على مشروعات القوانين، فإن هذا الحق يُفهم ضمناً بمنح الرئيس 15 يوماً للموافقة على مشروعات القوانين المعروضة عليه، وإلا اعتُبر التشريع مصدقاً عليه. وقد اعترض رئيس الجمهورية على ذلك خلال جلسة مجلس النواب. أول (32) مشروع قانون من أصل (438) بدأً تم مناقشتها من قبل مجلس النواب في الجلسة السابقة، و (12) بدأً رفعت إلى الدورة الثانية لمجلس النواب(133).

### 2.2.3: السلطة القضائية ودورها في تشريع القوانين:

السلطة القضائية هي الهيئات القانونية والقضائية التي لها دور في وضع القوانين ، ولكن أعضاؤها ليسوا سياسيين، لكنهم يتعاونون مع المشرعين والمديرين التنفيذيين والرؤساء الإداريين في ممارسة السلطة السياسية التي ينتج عنها مسؤولية وضع القوانين. تتمتع المحاكم العليا بالقدرة على استخدام سلطتها لتفسير التشريعات من خلال عملية سن التشريعات(134).

هذا ما ورد في الدستور الدائم للعراق لسنة 2005 بشأن دور "المحكمة الاتحادية" في سن القوانين، وهي إحدى المؤسسات القضائية، وتراقب المحكمة دستورية القوانين والأنظمة القائمة، وكذلك تفسير المسودة. القوانين، ويفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات الاتحادية. بالإضافة إلى ذلك ، يكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء والأفراد المعنيين، وكذلك غيرهم ، في تقديم استئناف إلى المحكمة الاتحادية (3). وبحسب المادة (9) من قانون المحاكم الاتحادية رقم (30) لسنة 2005، فإن الإجراءات المتبعة للاستئناف أمام المحكمة يجب أن تكون بالأغلبية البسيطة، وهذه الأغلبية ضرورية لأهمية مثل هذه النزاعات وأثارها. قرارات المحكمة نهائية وملزمة لجميع الأطراف.(135)

(133) علي يوسف شكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، بيروت، ط 1، 2012، ص138.

(134) فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة، منظور كلي في البنية والتحليل، عمان، طبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2001، ص 217.

(135) ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، مطبعة وزارة التعليم العالي، بغداد، 2009، ص149.

تم إنشاء دور المحكمة الاتحادية لحل الخلافات المتعلقة بالنتائج النهائية للانتخابات التشريعية 2010 بشأن تفسير أكبر عدد من الكتل النيابية التي ستشكل الحكومة. كان قرار المحكمة نهائياً وملزماً للجميع<sup>(136)</sup>. كما اصدرت المحكمة الاتحادية قرارها بتاريخ (15/4/2015) والذي نص على "حق مجلس النواب في تقديم مشروعات قوانين وليس مقترحات فقط" كما كان الحال في الجلسة السابقة ، وهذا القرار سيلغي. الصفة التشريعية للمجلس ، ونتيجة لذلك ، فإن قراره السابق الذي منع المجلس من تقديم مشاريع القوانين من شأنه أن يجعله غير قادر على استكمال القوانين. تبطل المحكمة الاتحادية مشروعات القوانين والقرارات التنفيذية إذا كانت غير دستورية أو غير عادلة، ثم تستأنف القوانين كما فعلت المحكمة في (2012/10/31) فقرة (5) من المادة (13) من قانون الإقليم والتي: ليست (36) لسنة 2008، الأمر الذي دفع مجلس النواب العراقي إلى الموافقة على التعديل الرابع للقانون<sup>(137)</sup>، في هذا التعديل تم اعتماد طريقة سانت ليغو لتوزيع المقاعد، وكانت هذه الطريقة هاستخدمت للمرة الأولى في العراق في انتخابات مجالس المحافظات التي جرت في 2013 (بخصوص المقاعد التعويضية). للسلطة القضائية سلطة تنظيم تصرفات الجهات الحكومية، ويعتبر ذلك ضمناً أساسياً لتأسيس سيادة القانون في العراق ، لأن تنظيم أعمال الأجهزة الحكومية من قبل القضاء هو الوسيلة الأساسية لمنع سوء المعاملة والفساد السياسي<sup>(138)</sup>.

كما استأنفت المحكمة الاتحادية في الدورة الأولى للانتخابات بـ 76 قانوناً اعتبرتها غير دستورية ، وزادت أهمية القضاء في إصدار القوانين ، وكان لها أيضاً القول الفصل في شرعية أو دستورية القوانين والقرارات الحكومية. كلما كان القضاء مستقلاً عن السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فإنه يميل إلى فرع واحد عندما يحتضن العراق نظاماً قانونياً والعكس صحيح

<sup>(136)</sup>علي جاسم عبد علي، اليات صنع السياسة العامة، مركز الفيض العلمي، وحدة الابحاث والدراسات، 2011، ص19.

<sup>(137)</sup>الدليل الشامل لانتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم لسنة 2013، تقرير اعدته المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ص 58

<sup>(138)</sup>علي جاسم عبد علي، اليات صنع السياسة العامة، مركز الفيض العلمي، وحدة الابحاث والدراسات، 2011، ص

## الفصل الثالث

### المعوقات التي تواجه سير العملية التشريعية في العراق:

إنَّ سير العملية التشريعية لا يتوقف على عملية إصدار القوانين على عموم البلاد ومن ضمنها الوحدات المكونة للدولة الفدرالية فحسب، فهو نفس حال الدول البسيطة من حيث تطبيق قوانين الحكومة المركزية في ارجاء البلاد، بل أن تمرير مشروعات القوانين يواجه جملة صعوبات سياسية وقانونية، لكي تتلائم مع طبيعة أختلاف الافكار السياسية وتعدد أطراف المجتمع من النواحي الدينية والمذهبية والقومية، ولتحقيق العدالة الاجتماعية .

إنَّ قيام وأستمرارية الانظمة الفدرالية المعاصرة يقتضي الأخذ بنظر الاعتبار التوازن التشريعي ما بين الوحدات المكونة للفدرالية والحكومة الفدرالية، لذلك من المفترض أن يكون تحديد الاختصاصات التشريعية في الدستور واضحاً ودقيقاً لكل من الوحدات والحكومة الفدرالية، بينما نجد في كثير من الدول الفدرالية اختلاف المنظومة التشريعية في بعض الامور من وحدة فدرالية الى أخرى بسبب تباين تركيبة الوحدات من النواحي الجغرافية السياسية أو الاقتصادية أو لسبب آخر غير ذلك(139).

فمن المهم ان نشير الى كيفية ولآلية تطبيق القوانين الصادرة من السلطة المختصة بالتشريع على مستوى الحكومة الفدرالية والوحدات الفدرالية من جانب، و كيفية انفاذ القوانين وممارسة الصلاحيات التشريعية من قبل الوحدات المكونة للدولة .

### 3.1: المعوقات القانونية:

يتناول هذا المبحث أهم الاشكاليات الدستورية الناجمة عن توزيع الاختصاصات التشريعية في العراق، وهنا نتطرق الى دور النصوص الدستورية في خلق تعارض وتنازع القوانين.

شكّل توزيع السلطات التشريعية وفق ما يقتضيه الدستور بين الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة يعد مظهراً اساسياً لابل محتدماً من مظاهر تصميم الاتحادات الفدرالية وسير عملها، وبدلاً من ذلك ، يعتبر الترتيب الدستوري للسلطات بين المستويات الحكومية المختلفة مكوناً حاسماً وعالمياً لها. ومع ذلك ، هناك فرق كبير بين الشكل الدستوري لهذه الأنظمة ونطاقها ، وكيفية توزيع السلطات داخل الاتحادات المختلفة، وقد تأثرت قوة المصالح المشتركة ودرجة التنوع الخاصة بكل اتحاد فدرالي، جراء

(139) بدرخان حسن بانيماراني، المصدر السابق، ص ١٥٣

مختلف العوامل الجغرافية، والتاريخية، والاقتصادية، والأمنية، والديمقراطية، واللغوية، والثقافية، والفكرية، والعالمية، مما أدت الى اختلاف التوزيع المحدد للسلطات ودرجة اللامركزية بين الاتحادات الفدرالية(140).

### 3.1.1: عدم تكامل المنظومة التشريعية:

إن عدم تكامل المنظومة التشريعية أمر بالغ الأهمية في الدول التي تأخذ بالنظام الفدرالي، وتكوين المنظومة التشريعية الموحدة الى حد ما، هي الصعوبة التي تواجهها المجتمعات التعددية، وتبرز هذه المسألة بدرجات متفاوتة من نظام تعددي الى آخر. والإجراءات الواجبة اتخاذها لاعداد الاليات المطلوبة لاكتمال المنظومة القانونية، تبدأ بتشكيل هيئة قانونية منسقة بين الوحدات الفدرالية والحكومة الفدرالية، بمشاركة اعضاء من كل السلطات الفدرالية في هذه اللجنة أو الهيئة ومشاركة اعضاء الوحدات الفدرالية من كل السلطات والجهات المتعلقة بأعداد مشروعات التشريع، والغرض من إنشاء هذه الهيئة المنسقة هو تقارب المصالح المتعارضة والتوازن بين الوحدات المكونة من النواحي السياسية والاقتصادية من جهة وبين وحدات الحكومة الفدرالية من جهة أخرى.(2)

إحدى آليات تحقيق تكامل المنظومة التشريعية للدولة الفدرالية، هي قيام الاطراف الفدرالية بسن واعتماد تشريعات متجانسة. وربما يكون من المفيد هنا القول بان واحدا من أسباب الاشكاليات المرافقة لبناء الدولة العراقية الجديدة هو غياب هذه الالية مابين اقليم والحكومة الفدرالية لسد الفراغ التشريعي مابين الجهتين، وعلاوة على ذلك لم يشير في الدستور النافذ في أي مادة دستورية الى حلول للإشكاليات التي تنشأ في مجال التشريع، ومازاد الطين بلة هو عدم وجود مجلس الاتحاد، ولحد كتابة هذه الاسطر تتواجد العديد القوانين المتعارضة والمتشاكبة، وفي بعض الاحيان التي لاتتلائم مع مبادئ الدستور النافذ لسنة 2005 .

الملاحظ ان عدم تكامل المنظومة التشريعية في إطار الدولة الفدرالية أمر ذو وجهين، الوجه الاول يُعكس الواقع الطبيعي الديمقراطي في الدولة الفدرالية والمتجسدة في التعدد والتنوع التشريعي، بيد أن هذه الحالة يمكن ان تؤخذ بصورة نسبية، اما الوجه الاخر ينتج الكثير من المشاكل الدستورية والقانونية نتيجة الفوضى التشريعية اذا صح التعبير، وهذا يؤثر سلباً بالنتيجة على حقوق المواطنين والمساواة بين

(140) ينظر: رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، دراسة مقارنة، طبعة خاصة، ترجمة من الانكليزية: غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكللا، سلسلة كتيبات منتدى الاتحادات الفدرالية- شبكة دولية للفدرالية، 2006، ص 48.  
(141) بدرخان حسن بانيماراني، المصدر السابق، ص 100

فئاتهم، وعدم التوازن في الحقوق التي يضمن فيها الدستور والقانون ومن هنا ان نحاول طرح الاشكاليات القانونية في العراق لهذا الأمر كالاتي:

1- تناقض القوانين: يثير هذا الوضع بعض التحديات والتقاطعات القانونية، وفي بعض الاحيان أهدار لحقوق المواطنين<sup>(142)</sup>، على سبيل الذكر إن ما أدخلت من التعديلات على قانون الاحوال الشخصية رقم 188 لسنة 1959 بموجب القانون رقم 15 لسنة 2008 صعبت الى حد ما تعدد الزواج في اقليم، بالنظر للشروط والاجراءات المضافة الى القانون من قبل المشرع، مما دفع بالكثير من الراغبين في الزواج الثاني أو الثالث باللجوء الى محاكم الاحوال الشخصية للمحافظات العراقية الواقعة خارج حدود إقليم، حيث لاتزال هذه المحافظات تطبق قانون الاحوال الشخصية المشار اليه دون إجراء التعديلات على مسألة تعدد الزواج .

2- تنازع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والاقليم: المشاكل العالقة تحت ذريعة تنازع الاختصاصات الدستورية تظهر بالنتيجة افرزات جديدة في عدم التوازن التشريعي ما بين الاقليم والحكومة الفدرالية، ونظراً لأصدار الكثير من التشريعات في المجالات المختلفة من قبل الاقليم وعدم وجود قوانين من هذا القبيل في الحكومة الفدرالية، بسبب خلاف دستوري حول تفسير نص معين، على سبيل المثال قانون النفط والغاز الذي يثير جدلاً كبيراً وواسعاً يحول دون صدوره، فثمة خلاف واسع النطاق حول تفسير المادة (112) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 المتعلقة بالثروات الطبيعية والتي تنص على أنه: أولاً: تقوم الحكومة الفدرالية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقليم والمحافظات المنتجة ثانياً: تضع الحكومة الاتحادية ، مع الأقاليم المنتجة وحكومات الأقاليم ، السياسات الاستراتيجية اللازمة لتنمية ثروة النفط والغاز (وفقاً لهاتين الفقرتين الدستوريتين، بادرت السلطات بإصدار قانون النفط والغاز رقم 22) 2007 استخراج وتسويق النفط، بينما لا يوجد على مستوى الحكومة الفدرالية قانون من هذا القبيل وهو كما أسلفنا في طور التشريع ويعود هذا بطبيعة الحال الى إنعدام منظومة تشريعية متكاملة .

3- إهدار حق المساواة في الحقوق والامتيازات: هناك شواهد كثيرة تتعلق باختلاف التشريعات والتي ينجم عنها اهدار للحقوق والامتيازات كمثال في مجال الخدمة الجامعية من الترقيات والزمالات الدراسية والتعيين، ورواتب الموظفين<sup>(143)</sup>، في هذا الجانب لانلمس أي نقص او

(142) د.سرهنگ حميد البرزنجي، مصدر السابق، ص 169-192، ص 181.

(143) د.سرهنگ حميد البرزنجي، مصدر السابق، ص 181.

غموض في النصوص الدستورية عدا غياب الانظمة التشريعية المتكاملة وفي ظل هذا الغياب لابد من هدر وضياح لحقوق المواطنين في مجالات الحياة كافة، حتى في حال عدم وجود القوانين اللازمة فان عدم التوازن في الحقوق المثبتة والتطبيق غير العادل بين القوانين الفدرالية وقوانين الاقليم يؤدي الى هذه الحالة.

### 3.1.2: خاصية الاستقلال و التوازن التشريعي:

وفيما يتعلق بمسألة علوية القانون الفدرالي على القوانين الإقليمية، فإن أحكام الدستور العراقي تختلف حولها، إذ يفرق الدستور بين حالتين: في الحالة الأولى، يكون للقانون الاتحادي الأسبقية على قانون المقاطعات عندما ينظم الأمور الواقعة ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الفيدرالية.

وفي الحالة الثانية، يمنح الدستور العراقي للأقاليم الحق:

أ- بتعديل تطبيق القانون الفدرالي في الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل ضمن الإختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية.

ب- في حالة وجود نزاع بين قوانين الاتحاد وقوانين الأقاليم والمحافظات غير المدمجة داخل الأقاليم حول مسائل تقع ضمن قوانين الاتحاد ، فإن قوانين الأقاليم والمحافظات غير المدمجة داخل الأقاليم تكون لها الأسبقية. (144)

الملاحظ أن الاقرار بالاولوية للقانون الاقليمي على القانون الفدرالي لا يأتي في نطاق واسع، بل ينحصر في بعض الحالات في الدستور، بيد أنه في ذات الوقت يُعدّ إستثناءً عن قاعدة أسبقية القانون الفدرالي على قانون الوحدات المكونة في الدساتير الفدرالية، الا ان ورود هذه الحالة في النظام الاتحادي العراقي يأتي عوضاً عن الفراغات الدستورية الموجودة في الدستور العراقي ذات العلاقة بأسس النظام الاتحادي وتكوين مؤسساته الدستورية، وفي مقدمتها عدم تكوين السلطة التشريعية الاتحادي من مجلسين وإعطاء مجلس النواب صلاحية إنشاء مجلس الاتحاد. مع هذا تُمنح المقاطعات حقوقاً دستورية لمنع أي تعديلات على الأحكام الدستورية من شأنها إضعاف سلطات الدوائر التي لا تخضع للاختصاص الحصري للسلطات الفيدرالية ، ما لم تتم الموافقة عليها من قبل الهيئة التشريعية للمقاطعة ذات الصلة والموافقة

(144)ينظر: المواد (115) و (121/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

عليها بأغلبية في استفتاء (145)، وبالمثل، ينبغي أن يحصل الاستفتاء على التعديل على أغلبية الناخبين إذا لم يعارضه ثلث الناخبين في ثلاث مقاطعات أو أكثر (146).

ويرى البعض ان المادة (115) من الدستور العراقي لسنة 2005 بينت ان اختصاصات الاقاليم هي تلك التي تخرج عن الاختصاصات الحصرية والمشاركة، فاختصاصات الاقاليم غير محددة على سبيل الحصر، بل ان الدستور قد حصّر اختصاصات السلطة الفدرالية وتلك المشتركة بينها وبين الاقاليم، مما يُشكّل إضعافاً لدور السلطة الفدرالية في الدولة بان حيث مهامها ضمن الاختصاصات الحصرية والمشاركة، ولم يكثف المشرع الدستوري باعطاء الاقاليم مركزاً قانونياً اقوى من مركز السلطة الفدرالية، بل عاد ورجح كفة مراكز الاقاليم على نحو صارخ فنص المادة (115) على انه في حالة اصدار كل من السلطة التشريعية الاتحادية والاقليمية لقانون يعالج ذات الموضوع ضمن الاختصاصات المشتركة بينهما وكان كل منهما يناقض الاخر ويخالفه، فالعبرة في داخل الاقليم بقانون الاقليم، حيث يكون هو القانون المطبق ولا يتم إعمال القانون الفدرالي (147).

لذا فإن إحدى المؤشرات الهامة على نطاق اللامركزية هو التخصيص الدستوري للصلاحيات التشريعية، آخذين بنظر الاعتبار درجة الممارسة العملية للسلطات التشريعية المحددة دستورياً من قبل الحكومات بشكل كامل أو جزئي، وهنا نجد ان الدستور العراقي قد توسع في منح الاقاليم صلاحيات مهمة بل كذلك منحها الاولوية كذلك في حالة الخلاف بينها وبين السلطات الفدرالية بالنسبة للاختصاصات المتلازمة وكان المشرع قد اراد ان تقيد اختصاصات السلطات الفدرالية كي لا تهيمن على تلك الاقاليم فجردها من وسائل القوة لضمان استقرار النظام الفدرالي وضمان اقامة نظام ديمقراطي تعددي فدرالي (148).

قد يؤدي تنوع القضايا التي تقع ضمن الاختصاص التشريعي المشترك إلى تفضيل الأقاليم الفيدرالية على السلطة المركزية في الاتحاد ، طالما نعلم أن بعض هذه القضايا لها أهمية كبيرة ويمكن استخدامها لتعديل الدستور. في بعض الأنظمة الفيدرالية ، من أجل إعطاء تلك الأنظمة مكانة أكبر كصانعي القرار الحقيقيين في إصدار القرارات التي تقع ضمن الاختصاص التشريعي (149).

(145) ينظر: المادة (126 / رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005

(146) ينظر: المادة (142 / رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005

(147) ينظر: يمامة محمد كشكول، النظام القانوني لأنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق- دراسة مقارنة، رسالة

ماجستير، كلية القانون جامعة المستنصرية، 2010، ص 184

(148) ينظر: دشورش حسن عمر، مصدر سابق، ص 279.

(149) ينظر: دلطيف أمين مصطفى، الفدرالية وآفاق نجاحها في العراق- اربيل، 2006، ص 15.



يتضح هذا السيناريو في النظام الفيدرالي العراقي في المادة (110) من دستور عام 2005، والتي نصت على أن السلطة التشريعية للحكومة الفيدرالية هي السلطة الوحيدة لامتلاك الصلاحيات الحصرية ولم يُسمح لمجلس النواب العراقي بالمشاركة أو أن يكون له أي تأثير في هذا المجال، بل كان ينوي احتكار هذه السلطات للسلطة التشريعية للحكومة الاتحادية. ومع ذلك، فإن الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات لها اختصاصات متداخلة بموجب المادة (114)(150)

يختلف نهج الاختصاص المشترك بين السلطات الاتحادية والمحلية في كل دولة حول هذه المسألة كما حددها الدستور ، فهل نواجه ما يسمى (الازدواج التشريعي) أم أن هناك تنسيقاً فيما بينها لخلق تشريع موحد بالاتفاق. يجب أن تكون السلطة بين الطرفين مقيدة من قبل الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية. وعندما ننظر إلى الدستور يمكننا أن نستنتج من المادة (115) من الدستور أن هذا هو الاحتمال الأول. وفي حالة حدوث تعارض بين السلطات ، القوانين الإقليمية لها الأسبقية)، مما يعني أنها تعترف بوجود جزأين من التشريع (الكومنولث والأقاليم (فيما يتعلق بكل منها) دون أي وسيلة لتعارض مع الدستور الاتحادي بسبب إعطاء الأولوية للتشريعات الإقليمية حيث أنواع تضارب التشريعات. (151)

بالإضافة إلى هذه الصلاحيات المشتركة ، ينص الدستور على بعض الصلاحيات الأخرى ، والتي يتم تنسيقها بين السلطات التشريعية الإقليمية والحكومة الفيدرالية ، لكنها غير مذكورة في السلطات المشتركة، ولكنها تدخل في نطاق يتجاوز الاختصاص الحصري للحكومات المحلية. لذلك يمكن للحكومة الاتحادية اعتبارها ضمن الاختصاص المشترك الذي يشمل من بينها ما يتعلق بالتنظيم الإداري للنفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية ، وصياغة السياسات الاستراتيجية اللازمة لتنمية هذه الثروات ، ووفقاً لهذا المنطق برلمان المنطقة اصدر قانون النفط والغاز الاقليمي رقم 22 لسنة 2007 (152) .

إن العلاقة التشريعية ما بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية والحكومة الفدرالية تدور حول الاطار الدستوري لتنظيم هذه العلاقة والمبدأ العام لهذه الامور كأساس لترابط وتجانس العلاقة التشريعية داخل الدولة الفدرالية، عادة تعلق القوانين الفدرالية فوق قوانين الوحدات المكونة، ولكن هذا المبدأ ليس.

(150) ينظر: المادة (114) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(151) ينظر: د.شورش حسن عمر، مصدر سابق، ص 273.

(152) ينظر: مصدر نفسه، ص 270.

### 3.1: الإنفاذ كعائق وأداة للتوازن التشريعي:

تختلف العوائق القانونية في تنفيذ القوانين الفدرالية من دولة الى اخرى ومن ظرف الى آخر، ومن عصر الى آخر، فاذا كانت الدولة مستقرة من الجوانب السياسية والاقتصادية فالعوائق القانونية في تطبيق القوانين فيها تختلف عن غيرها من الدول الغير مستقرة، تختلف كذلك حسب تركيبية الانظمة الفدرالية.(153)

نظراً لأهمية عملية أنفاذ القوانين وكونها في بعض الدول الاتحادية، لذا قسمنا هذا المبحث الى مطلبين، الاول نشرح فيه الاساس القانوني لانفاذ القوانين الاتحادي في الوحدات المكونة للدولة الاتحادية، وفي المطلب الثاني نتحدث عن نفاذ القوانين الفدرالية في إقليم العراق.

#### 3.2.1: الأساس القانوني لإنفاذ القوانين:

انطلاقاً من أهمية هذا السؤال ، هل لعملية تطبيق القوانين الفيدرالية التزامات متساوية في جميع الوحدات المكونة للولايات الفيدرالية؟ للإجابة على هذا السؤال نقول لا ولا نشترط وجوده في القواعد الدستورية للولايات الفيدرالية. على سبيل المثال، لكن هذه الإجراءات واضحة ويتم فرضها في الدستور العراقي، الذي دخل حيز التنفيذ في عام 2005.

تنص الدساتير بشكل عام على نظام لتوزيع السلطة التشريعية، وفي بعض الأنظمة الفيدرالية، نادراً ما يتم تحديد الصلاحيات التي تشكل حكومات الوحدات من خلال الاتفاقيات الثنائية مع الحكومة الفيدرالية. بتقسيم السلطة بين الحكومة المركزية وحكومات الوحدات المكونة، تختلف الدساتير بشكل كبير في التفاصيل والنهج على سبيل المثال، في دستور عام 2005 لجمهورية العراق، بينما تحديد الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية يرد في فصل منفصل يسمى اختصاص السلطات الاتحادية، ويفصل حدود الاختصاص الاتحادي في المادة (110)، المادة (115) تغيير الاتجاه الأصلي للأحكام الدستورية للتأثير على الاختصاص الحصري، وتنص المادة (1/121) على: تتمتع السلطات الإقليمية بسلطة ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما يلي: المذكورة

(153) بدرخان حسن بانيماراني، العملية التشريعية في الدولة الفدرالية ؛ دراسة تحليلية مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢١، ص ١٥٨

فيه فيما يتعلق بالصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية) ، وإظهار أن بعض الولايات القضائية تتجاوز هذا الإطار ويبدو أنها غير شائعة بشكل غير ملحوظ في دساتير الولايات الأخرى. (154)

نرى أن مفهوم تنفيذ القوانين الاتحادي في الوحدات المكونة للولايات الاتحادي الفيدرالية بشكل عام غير مدرج في نص دساتير الولايات الفيدرالية ، اعتمادًا على كيفية تشكيل الولايات الاتحادية.

تختلف طريقة تنفيذ القوانين الفيدرالية في الوحدات المكونة للولايات الفيدرالية باختلاف النظام الدستوري الفيدرالي، وهنا نوضح الطرق التي تستخدمها بعض الولايات الفيدرالية لتنفيذ القوانين الاتحادي.

### 3.2.1.1: أسلوب الإدارة المباشرة:

يعتمد هذا النهج على قيام الحكومة الفيدرالية بإنشاء إدارتها الخاصة داخل أراضيها المباشرة ، مستقلة عن الوحدات الفيدرالية، ويتم تنفيذ القوانين الفيدرالية مباشرة في الوحدات الفيدرالية المحددة بموجب هذه القرارات (155). هذا يضمن أن الحكومة الاتحادية تنفذ قوانينها وقراراتها بشكل صحيح، وأن المقاطعات لا تعرقل الأعمال التنفيذية التي تقوم بها الحكومة الفيدرالية ، مما يؤدي إلى نمو التوظيف الاتحادي وإنشاء مصالح لاستمرار الكيانات الاتحادية المرتبطة عضويًا (156).

يجادل البعض بأن هذا النهج غير مدعوم لأنه يحتوي على العديد من العيوب في النظرية والتطبيق. أو غير مهم وفي الممارسة العملية تولد قضايا سياسية واقتصادية وينشأ تضارب في القوانين بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الوحدات التأسيسية الفيدرالية (157)

في المقابل، نحن نؤيد الحجة المذكورة أعلاه لأن هذه الممارسة تتجاهل دور الوحدات التأسيسية الفيدرالية، وتنتهك مبدأ استقلالية الوحدة، وبالتالي تعتبر خروجًا عن المبادئ العامة للنظام الفيدرالي. وتقريبه من نظام مركزي ضمن إطار دولة بسيط.

(154) بدرخان حسن بانيماراني، العملية التشريعية في الدولة الفدرالية ؛ دراسة تحليلية مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢١، ص ١٥٧

(155) د.سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار أبو المجد/ 2005 ص 204، د.عقيل محمد عبد و م.سهبي زكي نوري، التجربة الاتحادية في العراق: علاقة القوانين الاتحادية بقوانين الاقاليم في الدستور العراقي الدائم لسنة 2005، دراسة مقارنة، بحث مستل من رسالة الماجستير الموسومة: شكل الدولة في الدستور العراقي الدائم لسنة 2005، كلية القانون-جامعة البصرة، 2012، ص 7.

(156) د.إحسان حميد المفرجي وآخرون، مصدر سابق، ص 108.

(157) بدرخان حسن بانيماراني، المصدر السابق، ص 179

### 3.2.1.2: أسلوب الإدارة غير المباشرة:

وبهذه الطريقة، تكلف الحكومة الفيدرالية ، من خلال الإدارات والوكالات التي أنشأتها الأقاليم ، الوحدات الفيدرالية بمهامها الخاصة داخل مناطقها ، ولكنها تخضع لسيطرة الحكومة الفيدرالية<sup>(158)</sup>.

لذلك فإن هذا النهج كغيره من المقاربات له إيجابياته وسلبياته، أحدها أنه يقضي على أي مواجهة أو صراع بين الأجهزة التنفيذية على المستويين الاتحادي والإقليمي، كما أنه يخفف العبء المالي بسبب الوقت. يتم استخدام نهج مباشر، حيث لا تنشئ السلطات الفيدرالية إدارات إضافية. من أجل تنفيذ قوانينها وقراراتها داخل المنطقة، لا تحتاج الوكالات التنفيذية الإقليمية أيضاً إلى إنشاء وكالات إدارية إضافية. القوانين والقرارات الاتحادية ودرجة الاعتقاد والقبول بتنفيذها الكامل والشامل من قبل الجهات التنفيذية في كل منطقة<sup>(159)</sup>. والجدير بالذكر أن هذا النهج يؤدي إلى تهميش سلطة الحكومة الفيدرالية ونفوذها في إنفاذ القانون لحساب الوحدات المكونة لها، لذلك نرى أن هذا النهج ليس أسلوباً مثالياً خالٍ من العيوب.

### 3.2.1.3: أسلوب الإدارة المختلطة:

تعتبر هذه الطريقة من أساليب الإدارة المستخدمة وهي مزيج من الطرق المباشرة وغير المباشرة. في إطار هذا النهج، تطبق الحكومة الفيدرالية بشكل مباشر بعض القوانين الفيدرالية من خلال إنشاء إدارتها الخاصة وتعيين موظفين اتحاديين لهذا الغرض، مع تكليف الإدارات التابعة لها وتكليف مجموعة من القوانين الإقليمية ليتم إنفاذها من قبل الموظفين الإقليميين. من أجل التمييز بين القوانين الفيدرالية المفوضة للحكومة الفيدرالية والقوانين الفيدرالية المفوضة إلى الحكومات المحلية، هناك معيار موضوعي للتشريع فقط وليس للتنفيذ<sup>(160)</sup>.

يتم تلخيص النهج على أنه تخصيص مهمة إنفاذ القوانين الفيدرالية داخل المقاطعات بين موظفي الحكومة الفيدرالية داخل المقاطعات وبين حكومات المقاطعات نفسها، ولكن يتم تحديد تنفيذ هذه القوانين

(158) د. سعيد السيد علي، مصدر سابق، ص 205. أشار إليه بهذا الصدد: د. عقيل محمد عبد و م. سهي زكي نوري، مصدر سابق، ص 8.

(159) د. اسماعيل نجم الدين زكنه، تنفيذ القوانين الاتحادية- دراسة تحليلية في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة قة لاي زانست العلمية، جامعة اللبنانية الفرنسية- اربيل- كوردستان- العراق، المجلد 4، العدد 2، 2019، ص ص 95-121، ص 108.

(160) ينظر: د. اسماعيل نجم الدين زكنه ود. دانا عبدالكريم سعيد، مصدر نفسه، ص 109.

من خلال الدستور الفيدرالي أو القانون الفيدرالي، لذلك الدولة أو الإقليمية الفيدرالية وكالات لا يوجد لبس في ممارسة القانون الاتحادي(161).

في هذا النهج، هناك توازن معين بين الحكومة الفيدرالية ومستويين الدولة الفيدرالية حيث تشارك الوحدات المكونة للحكومة الفيدرالية في تنفيذ القانون الاتحادي ، وبين الوحدات المكونة والمستويين بموجب القانون الاتحادي. تحت إشراف وإشراف الحكومة الفيدرالية ، يتم إنفاذ القوانين بشكل عادل ومنصف.

### 3.2.2: نفاذ القوانين في الاقليم:

يرتبط تنفيذ القانون الفيدرالي العراقي بسابقة تاريخية ويجب متابعته عن كثب. في أواخر تشرين الأول 1991، اتخذت الحكومة العراقية إجراءات غير مسبقة حيث قررت سحب القطاع (الإدارات والموظفين) من إقليم في 23 تشرين الأول 1991. ونتيجة لذلك تركت فراغا حكوميا وتشريعيا فريدا، وهو ما يمثل جبهة في وضع معقد واختبار صعب، حيث يجب على أي مجتمع بما في ذلك البشر تنظيم شؤونه لضمان سيادة القانون وإقامة العدل وضمان الغذاء والدواء وحماية السلامة والحقوق والمال والحرية والكرامة. التي لا تضمن الجهد الذاتي الفردي. وهذا يؤدي إلى التنافس والفوضى، بل يتطلب العمل المشترك لتنظيم شؤون المجتمع وإدارة شؤونه وإرساء سيادة القانون والعدالة من خلال ممثليه.(162)

ووفقاً للقانون المذكور، أجريت انتخابات عامة في إقليم وحيد العراق في 19 أيار 1992، أسفرت عن تشكيل أول مجلس وطني (برلمان) اقليم.(163)

تغيرات في الطبيعة والوضع القانوني لإقليم منذ قيام الدولة العراقية في 1991 و 2003 و 2005، وتنوع وتعقيد التشريعات والقرارات ، وإضافتها إلى تلك التي أصدرها برلمان لسد الثغرات التشريعية. للقوانين والقرارات، خاصة بعد سحب الحكومة المركزية لتشريعياتها، تم تعديل الوقت والإقليم وتعديلهما بما يتناسب مع الوضع في المنطقة. الحكومة في المنطقة الأقليم منذ 1991 التنظيم الذي يشمل الدستور الإقليمي شامل من حيث أنه يشمل جميع مؤسسات سلطة الدولة ومظاهرها - باستثناء القضايا الخارجية - التي لا تقتصر على الاستقلال الإداري الذي تتمتع به الوحدات الإقليمية اللامركزية. دولة وحدوية، بل

(161)ينظر: د.محمد ابو زيد محمد، الوجيز في النظم السياسية، الطبعة الاولى، دون مكان ودار النشر، 2006، ص114.

(162)ينظر: د.محمد ابو زيد محمد، الوجيز في النظم السياسية، الطبعة الاولى، دون مكان ودار النشر، 2006، ص114.

(163)د.سرهنك حميد البرزنجي، انتخابات اقليم كردستان العراق بين النظرية والتطبيق- دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص292 وما بعدها.

هي قضاء إقليمي مستقل ومستقل يتجاوز وجود الاستقلال التشريعي والهيئات التنفيذية، لذلك فإن إقليم الدولة الاتحادية يشمل خصائص وركائز الدولة وجميع عناصرها، بما في ذلك الشعب والأقاليم، والسلطة السيادية، مع قيد واحد فقط، أي لا تتمتع بالسيادة الخارجية<sup>(164)</sup> فإن ممارسة السيادة الداخلية للإقليم تتطلب دستوراً إقليمياً يحكم عمل المؤسسات، بما في ذلك السلطة التشريعية، وحق المنطقة في سن قوانين إقليمية داخل حدودها<sup>(165)</sup>، يمكن ترك بعض القضايا للمقاطعات للتشريع، بشرط الموافقة عليها من قبل الحكومة الفيدرالية، ممثلة بإحدى وكالاتها<sup>(166)</sup>.

في العراق، تتمتع السلطات الإقليمية بسلطة ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية<sup>(167)</sup> ومع ذلك، لا تشرف السلطات العامة الفيدرالية على القوانين الصادرة عن الهيئة التشريعية الاتحادية، ولكنها تمارس فقط رقابة دستورية وقانونية على القوانين الصادرة عن المجالس التشريعية الإقليمية.

يمكن للمحكمة الاتحادية إصدار التعليمات اللازمة لجميع الأقاليم في حالة تنفيذ القوانين الفيدرالية ولها سلطة الإشراف على كيفية تنفيذها.

لكن إذا نظرنا إلى التنظيم الدستوري للفيدرالية العراقية، فإننا لا نرى أي اهتمام واضح أو تحضير لهذا الأمر، تنفيذ القوانين الاتحادية، لأن الدستور العراقي الذي دخل حيز التنفيذ عام 2005، افتقر إلى الإجراءات والآليات اللازمة، ولم يتم التطرق إلى هذا الأمر. والدستور العراقي لا يعالج هذه المسألة إلا بالإشارة في المادة (121 / ثانياً). في حال وجود تعارض أو تعارض بين القوانين الاتحادية وقوانين الإقليم، يحق للإقليم تعديل القانون الاتحادي على أن لا يقع في إطار السلطة الاتحادية الحصرية، وكذلك المادة (77). (3 / 2018) من النظام الداخلي البرلماني المنقح لعام (2018)، وبموجب هذا الحكم الدستوري، تتمتع الهيئة التشريعية للإقليم بصلاحيات تعديل القوانين الاتحادية وتنفيذها<sup>(168)</sup>.

هناك غموض وتكرار حول ما إذا كان هناك إطار دستوري وقانوني لعملية تنفيذ القوانين ابدولة العراق الاتحادية التي لا تتطلب إنفاذاً ولكن بشكل مباشر في إقليم وتحديد الخط الفاصل بينها وبين القوانين التي

(164) د. محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، مصدر سابق، ص 219.

(165) رائد الجابري و صباح صادق الانباري، مقدمة في النظام الفيدرالي والنظم الدستوري للأنظمة الفيدرالية، بغداد، 2008، ص 37.

(166) د. معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية- دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص 201.

(167) المادة (121 / أولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(168) المادة (121 / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 و المادة (77 / 3) النظام الداخلي لبرلمان إقليم- العراق لسنة 2018 المعدل.

تتطلب إنفاذاً كدستورية. التشريع لا يوجد تمييز بين القوانين ذات المستوى الاتحادي، والتي لا تحتاج إلى المرور بإجراءات إنفاذ في إطار السلطة الحصرية للحكومة الاتحادية، وتلك التي لها بعد إقليمي وللإقليم الحق في تقديمها في عملية التنفيذ بطريقة تناسب مصالحها، ووفقاً لذلك يتم تعديل الحقائق السياسية والاجتماعية والاقتصادية لإقليم بحيث لا يمكن العثور على اتجاهات محددة لتحديد القوانين التي تتمتع المنطقة بسلطة إنفاذها.

لذلك، على الرغم من عدم الإشارة إلى أي إشارة إلى تعاون أو مشاركة الهيئات التنفيذية والتنفيذية في تنفيذ هذه السياسات، يمكن الاستنتاج ضمناً أن تنفيذ التشريعات الصادرة بشأن هذه الموضوعات يقع فقط ضمن اختصاص الحكومة الفيدرالية. من قبل الموظفين الفيدراليين من خلال الإدارات والوكالات التنفيذية التابعة لهم، أكد أنه من خلال إعلانه أن الحكومة الفيدرالية هي التي تدير كل من هذه المناطق، باستثناء ما هو منصوص عليه في القسم الفرعي (110) (3)<sup>(169)</sup>.

التشريعات التي يصدرها البرلمان ضمن الصلاحيات المحفوظة أو المحفوظة من قبل المحافظات يتم تنفيذها بشكل مباشر من قبل الأجهزة التنفيذية الاتحادية وموظفي المحافظات، لكن هذه التشريعات لا تطبق في إقليم ما لم يطبقها برلمان، مما يعني أن مهمة التنفيذ ليس مؤسسات مطبقة فيدرالياً، ولكنه ينتمي إلى الحكومات المحلية<sup>(170)</sup>.

بينما يعتقد البعض أن القوانين الفيدرالية مطبقة في الأقاليم، إلا أنها تتخذ نهج إدارة مختلطة أو نهج إنفاذ مشترك، مع الأخذ في الاعتبار أن الحكومة الفيدرالية، بالإضافة إلى القوانين الفيدرالية المطبقة من خلال الإدارة المشتركة، تفرض أيضاً القوانين الفيدرالية بين الحكومة الفيدرالية والمحلية. الحكومات، بما في ذلك قانون الجمارك وقانون النفط والغاز<sup>(171)</sup>.

يمنح الدستور العراقي الأقاليم سلطة تعديل القوانين الاتحادية المعمول بها في الإقليم، لأن المجالس الإقليمية (الهيئات التشريعية الإقليمية) هي المسؤولة عن وضع قوانين خاصة بالمنطقة، ويجب ألا يتعارض التشريع الإقليمي مع الدستور الاتحادي. ويجب أن يكون التشريع الإقليمي ضمن الصلاحيات المفوضة للإقليم، أي أن برلمان الإقليم لا يستطيع أن يضع قوانينه الخاصة به ضمن اختصاص السلطات الفيدرالية وجعلها حصرية لها، في الواقع، إن ممارسة العراق الحالية للوظائف التشريعية

(169) د. اسماعيل نجم الدين زكنه و دانا عبدالكريم سعيد، مصدر سابق، ص 110

(170) مصدر نفسه، ص 111.

(171) د. اسماعيل نجم الدين زكنه و دانا عبدالكريم سعيد، مصدر نفسه، ص 111-112.

الإقليمية تقتصر على إقليم، لأنه الإقليم الوحيد الموجود<sup>(172)</sup> باستثناء الصلاحيات الحصرية للهيئة التشريعية الاتحادية بموجب الدستور<sup>(173)</sup>. على الرغم مما سبق، فإن أحكام دستور 2005 لا تقتصر على الاختصاصات والاختصاصات الاتحادية المشتركة للسلطات الاتحادية والإقليمية، بل على الاختصاصات الإقليمية بموجب المادة (115) من الدستور: السلطات الأخرى غير المنتظمة في إقليم، المشتركة بين الحكومة الفيدرالية وإقليم، لها الأولوية في قوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة حدوث نزاع بينهما.

فيما يتعلق بموقف القضاء ولا سيما القضاء التنفيذي في تنفيذ التشريعات الاتحادية في الإقليم ممثلة بمجلس شوري يقرر الدستور العراقي لسنة 2005 وجود سلطة قضائية في الأقليم تقف الى جانب القضاء الإتحادي لها الحق بإصدار قرارات و احكام في القضايا الخارجية عن اختصاص القضاء الاتحادي وفقاً لأحكام الدستور الاتحادي و الدستور الاقليمي و القوانين ذات العلاقة.

و لم يعط الدستور الحق بالطعن في قرارات و أحكام تلك المحاكم المحلية (استئناف أو تمييزاً) أمام المحاكم الاتحادية الأمر الذي يعد نقصاً في التشريع يجب تداركه<sup>(174)</sup>، بسبب انسحاب الوزارات الحكومية من إقليم من قبل النظام السابق ، الأمر الذي أدى إلى تعطيل العلاقات القانونية والإدارية بين الإقليم والحكومة الاتحادية، وبسبب سقوط النظام السابق في 9 نيسان (أبريل)، فقد- اصدار / 2003 نتج عنه ازالة الحواجز، اذا ازيل العائق يمنع العودة<sup>(175)</sup>، لذلك يفقد القرار أعلاه الغرض التشريعي للقوانين الصادرة بعد 4 سبتمبر 2003 مضيئاً: أما القواعد الصادرة بعد 4 سبتمبر 2003 والتي ليس لها مجلس تشريعي في إقليم، فسيتم تطبيقها تلقائياً في المنطقة وليس هناك حاجة لقوانين خاصة لإنفاذها، مما يعني أن الرأي العام في المنطقة يعزز صياغة هذه القوانين من خلال تشريعات المنطقة وممثليها في البرلمان الاتحادي.

السلطة التشريعية للجمعية الوطنية العراقية هي تشريع نظامها الداخلي<sup>(176)</sup>، وجميع القوانين الاتحادية والقوانين الاتحادية تقع ضمن الاختصاص الحصري المنصوص عليه في المادة (110) من الدستور العراقي بما في ذلك الشؤون الخارجية ، والدبلوماسية، والأمن، والدفاع الوطني، والمالية العامة،

(172) إمامة محمد حسن كشكول، مصدر نفسه، ص 179

(173) المادة (102) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(174) على مدلول حسن، مصدر سابق، ص 146

(175) المادة (رابعاً/ البند ثانياً) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 وتعديلاته.

(176) المادة (61/أولاً) من الدستور العراقي لسنة (2005).



والجنسية، الاتصالات والمياه، هذا لا يعني أن الهيئة التشريعية الفدرالية لا تستطيع سن تشريعات في أمور أخرى غير تلك المذكورة على وجه التحديد في الدستور الذي نشير إليه، ولكن يمكنها القيام بذلك دون إمكانية فرضها على الاقاليم، كما فعلت المنطقة صلاحية تمرير وتنفيذ قانون صادر عن برلمان لتنفيذ القوانين الفيدرالية التي اصدرتها الجمعية الوطنية العراقية بحق سكان الاقليم، كما تم تنفيذ عدة قوانين اتحادية في الاقليم(177).

نص الدستور العراقي على أن مبدأ السيادة الدستورية هو أعلى قانون في العراق وملزم لجميع أنحاء البلاد دون استثناء، وأي قانون يخالف هذا الدستور يعتبر باطلاً. يجب أن تتوافق دساتير الاقاليم مع هذا الدستور، وتعتبر باطلة جميع النصوص الواردة في هذا الدستور. دستور المقاطعة أو أي نص قانوني آخر يتعارض مع الدستور الاتحادي. هذا يثبت أن الدستور الاتحادي أعلى من القوانين الفيدرالية والإقليمية، وكذلك دساتير المناطق(178).

يعترف الدستور العراقي بإقليم كردستان كإقليم فيدرالي، ويؤكد شرعية المؤسسات القانونية للإقليم والقوانين والقرارات والأحكام والعقود التي تصدرها هذه المؤسسات، وفي الوقت نفسه يشهد بأن الدستور الاتحادي له الأسبقية على هذه القوانين وقرارات لا تتعارض مع الدستور العراقي، بحسب هذا الدستور، تتمتع الأقاليم بصلاحيات وضع دساتير لها، تحدد هيكل وصلاحيات الأجهزة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وآليات ممارسة هذه الصلاحيات، على ألا تتماشى جميعها مع أحكام وقواعد الدستور الاتحادي، مما يعني أن الأقاليم يتماشى النظام الدستوري للعراق مع الأساس الدستوري الذي أنشأ العراق على أساسه دولة اتحادية(179).

إن عملية إنفاذ القانون في إقليم مرت بمرحلتين أساسيتين، المرحلة الأولى، قبل دستور جمهورية العراق لعام 2005، تدخل مرحلة التنفيذ وفقاً للقرار رقم 5. (11) مجلس إقليم كردستان 2005 أما المرحلة الثانية، مرحلة ما بعد 2005، فيجري العمل بالقوانين الاتحادية وفق الدستور الذي دخل حيز التنفيذ في 2005، باستثناء الإبقاء على قرار مجلس إقليم رقم (11). 1992 - العراق.

(177) بدرخان حسن بانيماراني، العملية التشريعية في الدولة الفدرالية؛ دراسة تحليلية مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2021، ص 109.

(178) المادة (13) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(179) المواد (120) و (121/ ف 1) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

لا توجد معايير محددة لتطبيق القانون في الاقليم، وأن الهيئة التشريعية لم تتخذ بعد أي قرارات بشأن مدى دمج القوانين الفيدرالية في عملية الإنفاذ أو القوانين الفيدرالية التي يتم تنفيذها فرض يتم تضمينها في التعديل.

من هنا يمكننا أن نرى ما يعنيه القانون الاتحادي ، ونوضح خطه العام ، ووفقاً لهذا الحديث ، هناك اتجاه لتعريف وتوضيح الإطار الدستوري والقانوني للقانون الاتحادي العراقي. أو أنه تشريع يسنه المجلس التشريعي الاتحادي في إطار السلطة الفيدرالية الدستورية(180).

مما سبق يتضح أن هناك نوعين من القوانين على مستوى الولاية الفيدرالية، أحدهما هو القانون الفيدرالي الصادر عن الهيئة التشريعية الفيدرالية ، والآخر هو القانون الاتحادي. تصدر الوحدات المكونة للاتحاد من قبل المجالس التشريعية لهذه الوحدات. لممارسة القانون.

بما أن إقليم ليس لها دستوراً يجب على هيئة التشريعية أن يشكل لجنة مختصة لوضع الدستور تم يطرحها امام الشعب ليصوت عليها و حتى لانرجع الى مادة (11) لسنة 1992 لأنها يتجانس مع ظرف الحالية التي يمر بها اقليم و العالم بتمته.

لذلك، هذا لا يكفي لعلم مهم وحساس مثل إنفاذ القانون. على العكس من ذلك فان المشرع في اقليم كوردستان يجب ان يسن قانونا خاصا بهذا الصدد يتضمن التفاصيل الدقيقة للموضوع بالرغم من ان النظام الداخلي لاقليم والمادة (3/77) يتناول تطبيق القانون الاتحادي. تنص المادة على ما يلي: (إنفاذ أو تعديل القوانين الفيدرالية)، ولكن تم انتقاد المادة على جبهات متعددة، الأولى، تشير إلى أنه يجب وضع حد زمني للتنفيذ بعد أن يسن المجلس التشريعي الفيدرالي قانوناً فيدرالياً، ويفضل أن يكون ذلك ضمن فترة زمنية قصيرة إلى حد ما الوقت، الجانب الثاني، عندما تقول (فرض أو تعديل تطبيق القانون الاتحادي).

في رأينا المتواضع، إن تطبيق القانون وتعديله متزامن ومتشابك، مع أو بدون تعديل، لذلك يعتبر التنفيذ أمراً لا مفر منه، لكن التعديل لا يجب أن يكون كذلك.

إذا كانت العملية التشريعية في بلد مثل العراق ، كما ذكرنا سابقاً، عملية يقوضها الغموض وعدم التوازن بين إقليم كوردستان والحكومة الفيدرالية، ومجال تطبيق القوانين الفيدرالية خلق سلسلة من التناقضات والتعارضات. القوانين الاتحادية التي يجب تنفيذها في الاقليم، وهنا نستشهد بعدة قوانين

(180)د. اسماعيل نجم الدين زنكنة و د. دانا عبدالكريم سعيد، مصدر سابق،ص99.

كدليل على عدم التوازن والخلافات السياسية بين الحكومة الاتحادية والاقليم بسبب عملية إنفاذ القوانين الاتحادية<sup>(181)</sup>، وهي كالاتي: رقم 32 لسنة 1986 بشأن القانون بشأن بيع وتأجير اموال الدولة الصادر في بغداد والمنفذ في الاقليم بقرار مجلس اقليم رقم 11 لسنة 1992، الى حين الغاء قانون بيع وايجارات صناديق الدولة الاتحادية رقم 21 لسنة 2013 الصادر من قبل بغداد وحلت محلها قانون اجور الدولة والموظفين العموميين رقم (22) لسنة 2008 الذي نفذت احكامه في الاقليم ولم تصدر. حدد القضاء سن التقاعد للقضاة بـ (68) سنة 2012 بينما في المنطقة ، وفق القانون رقم (23) لسنة 2007 ، حدد سن التقاعد بـ (65) سنة.

هناك قوانين اتحادية أخرى تقدم تناقضات وتعارضات غير معقولة بين المستويين الإقليمي والفيديري.

وتجدر الإشارة إلى أن القوانين التي تسن في الإقليم ذات إطار فيديري تتعارض مع القوانين التي تسنها الحكومة الفيدرالية غير مسموح بها. بالنسبة للقوانين ذات المستوى الإقليمي ، مثل قانون الرسوم العقارية، فقد تتعارض مع نفس القانون الذي تم سنه على المستوى الفيديري.

المبدأ تعديل القانون الاتحادي موجود في النظام الفيديري العراقي كفرع وتجسيد جديد كما ورد في المادة (121 / ثانيا) من الدستور العراقي الذي دخل حيز التنفيذ عام 2005 والذي ينص على: بين القانون الاتحادي والقانون الإقليمي بشأن المسائل التي لا تقع ضمن الاختصاص الحصري للسلطات الفيديرية، والحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي.

من هنا نود توضيح الآراء القانونية والفقهية المختلفة حول إعطاء إقليم كردستان الدستوري الحق في تعديل القوانين الاتحادية، هل القانون الاتحادي له الأسبقية على قانون الوحدة الاتحادية أو قانون الوحدة الاتحادية على القانون الاتحادي؟

بشكل عام، تسن الحكومة الفيدرالية، من خلال هيئتها التشريعية ، مجموعة من القوانين تسمى القوانين الفيديرية، وهي الأدوات الأساسية لتنفيذ أحكام الدستور الاتحادي والتركيز على تنظيم الأمور الاستراتيجية المهمة داخل الدولة، مثل الشؤون الخارجية، الدفاع الوطني والحرب والسلام والتشريعات المتعلقة بالعملة والشؤون الوطنية والشؤون الجمركية والنقل والمعابر الحدودية والمراقبة الجوية<sup>(182)</sup>.

وقد قيل إن الأمر يتعارض مع الهيكل الهرمي للقانون ، وأنه لم يرد ذكره في الدول التي تتبنى النظام الفيديري، وأن أحكام المادة (121 / ثانياً) من الدستور العراقي الدائم تشير إلى أن "تعديل القانون

(181) بدرخان حسن بانيماراني، المصدر السابق، ص193.

(182) د.محمد عمر مولود، الفدرالية وأمكانية تطبيقها كنظام سياسي في العراق نموذجاً، مصدر سابق، ص112.

الاتحادي المعمول به) يعني الإلغاء الجزئي أو الكلي. وتبين أن ممارسة حق الإلغاء منوط بالكامل بالمحكمة الاتحادية العليا، المسؤولة عن الفصل في القضايا الناشئة عن تطبيق القانون. القانون الاتحادي(183).

بينما يجادل البعض بأن المادة 2/121 من الدستور تسعى إلى توسيع صلاحيات الإقليم على حساب السلطة الفيدرالية، فكيف تعدل المنطقة المنطقة المعمول بها من القانون الاتحادي عندما يتعارض مع القانون الاتحادي، والذي يظهر هنا سؤال واحد، فيما يتعلق بجدوى سن قوانين فيدرالية بشأن الولاية القضائية المشتركة ، طالما يمكن للمقاطعة بسهولة انتهاك تلك القوانين ومعارضتها وعدم إعاقتها. بل إن الانتهاك سيكون عملاً دستورياً وقانونياً لأنه لا يخالف الدستور(184).

بناءً على هذا المبدأ الدستوري العام، تم تأسيس مبدأ التسلسل الهرمي القانوني، والذي ينص على أن أدنى القواعد القانونية التي يجب الالتزام بها هي في التسلسل الهرمي الإداري، وإذا حدث ما يلي، فإن تنفيذ القانون الأعلى له الأسبقية. التناقضات والتناقضات مع القوانين الثانوية، يجب بالتالي احترام هذه المبادئ الدستورية العامة، وعندما تنشأ مثل هذه النزاعات والاختلافات، يتطلب المنطق القانوني السليم إعطاء هذه المادة الأولوية في تطبيق الدستور والقانون الاتحادي (115) أنشأ الدستوراً مبدأ خطير للغاية يمكن أن يؤدي إلى حرمان سلطة مركزية مهمة من السلطة الفيدرالية، وبالتالي جعل المصالح المحلية لها الأسبقية على المصالح الوطنية العامة، عندما تتعارض مع بعضها البعض(185) نظراً لأن محتوى هذه المقالة يتجاوز أدنى المبادئ الدستورية والقانونية على رأس أعلى أساس قانوني، فإن هذه المقالة تعطي أقل أساس قانوني قوة تعطيها الأولوية على الأساس القانوني الأعلى من حيث الأولوية في التنفيذ(186)

قال قرار المحكمة الاتحادية العليا، في رأيها التفسيري، إنه جاء من "استقراء نص المادة 115 من الدستور (وجدنا أنه في وقت الحدث، لم تكن القوانين الإقليمية والإقليمية التي كانت لها الأسبقية منظمة في المنطقة) ما لم تكن قوانين الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في الإقليم غير دستورية، وفيما يتعلق

(183) محسن جميل جريح، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، دراسة مقارنة، دار السياب، لندن، 2009، ص 133.

(184) يمامة محمد كشكول، مصدر سابق، ص 185.

(185) محمود علي الزبيدي، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، كلية القانون- الجامعة المستنصرية، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد 3 لسنة 2010، ص 239-208، ص 7.

(186) اريج طالب كاظم، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد 3، لسنة 2018، ص 164-135 ص 141.

بالقوى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أو المقاطعات غير المنظمة في الأراضي، فإن القوانين الصادرة عن مجالس المقاطعات لا تعتبر تعديل أو إلغاء القوانين الفيدرالية<sup>(187)</sup>.

يجادل البعض بأن الأقاليم يمكنها التشريع لتعديل القانون الفيدرالي فيما يتعلق بالاختصاص المشترك بين الحكومة الفيدرالية والأقاليم بموجب القسم 114 من الدستور<sup>(188)</sup>، بينما جادل آخرون بأن الدستور الفيدرالي يمكن أن يجعل عملية صنع القوانين عملية تنافسية بين السلطات الفيدرالية والوحدات المكونة الفيدرالية، مما يعني أن الوحدات المكونة يمكنها تشريع القوانين<sup>(189)</sup>.

و يمكن أن أقول أن القانون الأقليمي لا يخالف الدستور أو يتعارض مع قيود السلطات الاتحادية، فإن مجالات الاختصاص التي تتولاها الدوائر لا تخضع لسيطرة السلطات الاتحادية، وليس ذلك فحسب، بل للسلطات الاتحادية. يجب أن تكون السلطات ضمن الصلاحيات الحصرية.

والمثير للدهشة أن الباحثين والأكاديميين العراقيين ليس لديهم فهم جيد للقرارات المشتركة والخاصة، كما أنهم غير قادرين على التفريق بينها. الإطار الدستوري الاتحادي؟ وهكذا نرى أنه عندما يعدل المجلس التشريعي لإقليم القوانين الفيدرالية، فإنه لا ينطوي على عملية انتهاك للدستور أو تغيير السياسات التشريعية، ولكن ممارسة السلطة في إطاره. القوة لمنحها.

فمن ناحية، وفيما يتعلق بالنص الدستوري والقوانين، فإنه يحل بموضوعية الأحكام المتعلقة بتوزيع السلطات التشريعية؛ من ناحية أخرى، والعملية التشريعية، والمشكلات القانونية التي يواجهها تطبيق القوانين للدولة الاتحادية، نرى العديد من المشاكل القانونية بسبب عدم وجود اتجاه محدد في السياسات الإدارية الوطنية والأفكار التشريعية لتطبيق القوانين الفيدرالية، كما تظهر نفس المشاكل القانونية في نص الدستور. وبوجه خاص المواد (111، 112، 121 / ثانية)، وعدم وجود نصوص دستورية وقوانين ضرورية وصحيحة. تنشأ هذه القضايا القانونية في إطار العملية التشريعية للدولة العراقية من جهة، ومن جهة أخرى في إقليم وحيد من جهة أخرى.

بصرف النظر عن موضوع تطبيق القوانين الاتحادية في ما يعتبر إقليم كبير ومعقد، حيث ان الدستور العراقي، الذي دخل حيز التنفيذ عام 2005، لا يحتوي على أي آليات ومفاهيم لتطبيق قوانين اتحادية مماثلة.

(187)القرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (21/اتحادي/ اعلام/ 2015.

(188) على مدلول حسن، مصدر سابق، ص 265

(189)إمامة محمد كشكول، مصدر سابق، ص 179.

في الختام نستنتج أن العملية التشريعية للدولة هي عملية معيبة ومعيبة في ظل غياب النصوص الدستورية والقانونية اللازمة. نقطة أخرى تتعلق بسيادة القانون في إقليم. القانون الاتحادي وفقاً للمادة (115) من الدستور العراقي، يرى الباحثون العراقيون في تفسيرهم لهذا النص أن هذا يخالف المبادئ العامة للنظام الفيدرالي، لكننا نعتقد أن إقليم في إطار أحكام هذا الدستور، فقط لممارسة السلطة التشريعية المخولة لها، بما لا يتجاوز السلطة التشريعية للحكومة الفيدرالية، إن ذروة المشكلة تكمن في إطار مسؤوليتها التشريعية المتعلقة فقط بحقائق ومصالح المنطقة، نلاحظ أن هذه الميزة محدودة للغاية وأن سبب ارتفاعها يرجع إلى حقائق ومصالح ومكانة المنطقة التي ظهرت قبل إقرار الدستور العراقي، لذلك نرى أن هذا النص مناسب وغامض.

نضيف أن وجود إجراءات فيدرالية لإنفاذ القانون بمعنى تعديل تطبيق القانون الاتحادي في العراق كدولة اتحادية كأداة لحماية مصالح كردستان العراق أمر جيد. تعويضاً عن غياب المجلس الاتحادي الذي يعتبر فراغاً دستورياً لا مكان له في دساتير الولايات الاتحادية الأخرى، فوجوده يشكل عقبة أمام انتهاك حقوق ومصالح النظام الاتحادي للوحدة، لذلك من الضروري الحفاظ على التأسيس وقبل المشاركة الفعالة لممثلي إقليم كردستان في اللجنة، تم استخدام إنفاذ القانون كآلية قانونية في الدول الفيدرالية مثل العراق لأنه لم يكن هناك طريقة أخرى لحماية إقليم كردستان من فرض قوانين أخرى من تطبيق القانون: لم تأخذ الأغلبية النيابية بعين الاعتبار الظروف السياسية للمنطقة والوضع الإقتصادي والاجتماعي<sup>(190)</sup>.

### 3.3: معوقات تشكيل مجلس الاتحاد العراقي:

أشرنا فيما مضى بان الدولة العراقية هي دولة اتحادية وذلك بموجب المادة الاولى من دستوره النافذ، ووضحنا بان جميع الدول الاتحادية تتكون سلطاتها التشريعية من مجلسين، وهو ما أخذ به الدستور العراقي وفقاً لنص المادة الثامنة والاربعون منه.

وقد تناول الدستور كيفية تنظيم وتشكيل المجلس الاول (مجلس النواب) وبين اختصاصاته ايضاً، في حين لم انه ينظم المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) على الرغم من ان امر تنظيمه يقع ضمن اختصاص الدستور نفسه، فهو قد اشار فقط الى انشاء مجلس آخر مسمى اياه بمجلس الاتحاد الذي يضم ممثلي الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وسنتطرق في هذا المطالب الى كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد العراقي مبينين الاسباب والمعوقات التي تعترض تكوينه الى هذه اللحظة من الناحية الواقعية.<sup>(191)</sup>

(190) بدرخان حسن بانيماراني، مصدر السابق ص202-203.

(191) م. سليمان كريم محمود، شالو صباح عبدالرحمن، مصدر السابق، ص192.

وتعد المعوقات الدستورية والسياسية من أبرز المعوقات التي تعتري طريق تكوين مجلس الاتحاد العراقي، وسنتطرق الى هذين المعوقين وكما يلي:

### 3.3.1: المعوقات الدستورية:

وتتمثل هذه المعوقات في العديد من الامور التي تعيق تكوين هذا المجلس من ابرزها:

أ/ ان عدم تثبيت المبادئ العامة للنظام الاتحادي التي تتعلق بتكوين الهيئات الاتحادية العامة في الدستور العراقي وخاصة تلك التي تتعلق بكيفية تكوين مجلس الاتحاد وبيان اختصاصاته او تحديد علاقته بمجلس النواب في الدستور، ورغم نصه على تمتع مجلس الاتحاد بنفس المركز الدستوري لمجلس المركزي، اي انه بين المركز القانوني لمجلس الاتحاد بحيث ساوى بينه وبين مجلس النواب من حيث المركز، يعد عائقاً دستورياً كبيراً امام عدم تكوينه.

فرغم ان الدستور مع عدم تثبيته لكيفية تكوين مجلس الاتحاد وعدم بيان اختصاصاته او علاقته بالمجلس الآخر، فانه قد أنط سناً قانون تشكيل مجلس الاتحاد بمجلس النواب، وذلك من خلال نصه على "يتم إنشاء مجلس تشريعي يسمى (المجلس الاتحادي)، والذي يجب أن يضم ممثلين عن المقاطعات والمحافظات غير المنتظمة في مقاطعة، ويتم تحديد التكوين وشروط العضوية والاختصاصات وكل ما يتعلق بها بموجب القانون من قبل اثنين: تمرير أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"<sup>(192)</sup>. فهذه المادة تؤدي الى وجود حالة من عدم المساواة بين المجلسين، وتشكل حالة تتمثل في عدم التوازن الاتحادي بين السلطات الاتحادية وبين الاقاليم او المحافظات في الدولة، إذ ان اعطاء مجلس النواب صلاحية تكوين مجلس تشريعي والذي يعد جزءاً من السلطة التشريعية الاتحادية ويشترك مجلس النواب في وضع وسن التشريعات يعد مخالفة صريحة لمبادئ القانون الدستوري، لأن الدستور وليس القانون العادي هو الذي يختص بذلك، فالدستور هو الذي ينظم السلطات المختلفة في الدولة من حيث التكوين والاختصاص ومن حيث كيفية ممارسة السلطة لاختصاصاتها، ومن بين هذه السلطات السلطة التشريعية وبمجلسها. وعند تناولنا لموضوع ضرورة ثنائية المجلسين في الدول الفدرالية اشرنا الى ان العديد من الدساتير الفدرالية للدول الاتحادية قد نظمت كيفية تكوين السلطات العامة وحددت اختصاصاتها في الدستور نفسه ولم يسمح للقوانين العادية بالتدخل في تشكيل وتنظيم الهيئات العامة والدستورية للبلاد، وان هذا الاتجاه الذي انتهجه وسار عليه المشرع الدستوري العراقي لا سابقة له في الدساتير الديمقراطية والفدرالية للدول، فيعد بذلك المشرع الدستوري العراقي اول من لجأ الى هذه الطريقة بحيث اصبح سابقاً لجميع الدول الفدرالية في ذلك وهذا الأمر رغم انه غير محبذ فانه يعد اضافة لذلك مخالفة واضحة وصريحة

(192) المادة 65 من الدستور العراقي النافذ.

لمبادئ القانون الدستوري فكان الأجدر به ان لا يترك امر تنظيم مسألة هامة وحساسة كهذه (مسألة تكوين مجلس الاتحاد) الى مجلس آخر يتساوى معه من حيث المركز القانوني.

ب/ وهناك عائق دستوري آخر يقف حائلاً بوجه تكوين مجلس الاتحاد يتمثل في ان الدستور العراقي قد اعطى كل الاختصاصات لمجلس النواب فقط، دون ان يشرك مجلس الاتحاد في ذلك، اي ان الصلاحيات والاختصاصات التي يجب ان تكون من ضمن صلاحيات المجلسين بشكل عام منحه الدستور العراقي لمجلس النواب فقط، ومن هذا يتبين لنا عدم وجود نية لدى المشرع الدستوري العراقي في تكوين هذا المجلس منذ البداية، و حتى عند صياغة الدستور من الناحية النظرية لم يكن مجلس الاتحاد يشغل فكر وبال المشرع الدستوري كي يذكر اسم مجلس الاتحاد وعند تحديد الصلاحيات والاختصاصات التي يجب ان تمارس بمشاركة كى المجلسين، فعلى سبيل المثال في مجال التشريع نلاحظ بان غالبية الدساتير الفدرالية تنص على ان لا يصدر التشريع إلا بعد ان يمر بكلا المجلسين كالدستور الهندي والالمانى وغيرهما من الدساتير الفدرالية الأخرى.

اضافة الى ذلك فان العديد من الاختصاصات الأخرى التي اعطى الدستور العراقي حق ممارسته لمجلس النواب وحده فقط مثل حق اقتراح القوانين والتصديق على الميزانية العامة للبلاد والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وغيرها من الامور الهامة الأخرى دون ان يسمح لمجلس الاتحاد ان يشارك مجلس النواب فيها رغم انها من الامور الهامة جداً في البلاد(193).

فاذا نظرنا الى دساتير الدول الفدرالية نلاحظ بان كل هذه المسائل السالفة الذكر يتم تنظيمها من قبل كلا المجلسين دون ان يختص به احدهما دون الآخر بخلاف ما هو الحال عليه في الدستور العراقي النافذ. وان ممارسة هذه الاختصاصات من قبل مجلس النواب لوحده دون غيره لدليل صارخ على عدم وجود نية فعلية وحقيقية في تكوين مجلس الاتحاد لدى المشرع الدستوري العراقي منذ بداية صياغته للدستور العراقي.

### 3.3.2: المعوقات السياسية:

ان العائق السياسي والطابع الخاص بنظام الفدرالية في العراق يعد عائقاً كبيراً يقف في وجه تكوين مجلس الاتحاد العراقي، فالواقع السياسي له دور بارز في تحويل الدولة العراقية من دولة بسيطة موحدة الى دولة فدرالية، فبروز اقليم العراق كإقليم سياسي واداري مستقل عن باقي المحافظات في وسط العراق وجنوبه قبل عام 2003 يعد السبب الحقيقي والبارز في ان يتحول العراق بعد عام 2003 الى دولة فدرالية بهدف الابقاء على اقليم واستمراره بوصفه كياناً مستقلاً نسبياً من الناحية الادارية

(193)م. م. سليمان كريم محمود، شالو صباح عبدالرحمن، مصدر السابق، ص195.



وتنظيم شؤونه الداخلية من خلال مؤسساته الموجودة فعلاً قبل صدور الدستور العراقي عام 2005 . ولقد أقر الدستور العراقي النافذ بوجود اقليم حيث نص على " يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم (وسلطاته القائمة اقليمياً اتحادياً(194)" إذن فوجود اقليم واحد فقط في الدولة الاتحادية العراقية يعطي طابعاً خاصاً للفدرالية العراقية على الرغم من المحاولات والمطالبات الرامية الى تكوين اقليم جديدة في العراق إلا انها لم تثمر ولم تأتي بنتيجة تذكر لحد الآن. ومن خلال ما سبق يتضح لنا بانه لولا وجود اقليم كردستان العراق لما كان من الممكن ان يكون العراق دولة فدرالية، وان رفض كل الطلبات حول انشاء اقليم في وسط العراق وجنوبه من قبل الحكومة الاتحادية العراقية لدليل على ما اسلفنا. أثناء دراسة نص الدستور العراقي ، نلاحظ أنه يعطي كل محافظة أو أكثر الحق في تشكيل الأفضية ، من خلال النص على أن "هذا الدستور يصرح بتأسيس دوائر جديدة وفقاً لأحكامه" ، كما نص النص على أن "كل محافظة أو أكثر المزيد من المحافظات يحق لها تشكيل إقليم بناءً على طلب استفتاء يتم تقديمه بإحدى طريقتين " : أولاً: طلب يقدمه ثلث أعضاء كل مجلس إقليمي لتشكيل دائرة.

ثانياً: طلب مقدم من ١٠ أعضاء في كل محافظة من المحافظات التي تروم (تكوين الاقليم".) ومن خلال استقرائنا ودراستنا لهذه النصوص نرى بان هذه المسألة تعد دليلاً ساطعاً على ان الاقرار بالفدرالية في العراق قد فرضه واقع اقليم، فما دامت الفدرالية العراقية قد أوجدت بهذه الطريقة فان ذلك لدليل آخر على عدم وجود نية حقيقية لتكوين مجلس يمثل اقليم والمحافظات العراقية غير المنتظمة في اقليم منذ البداية، بل ان الهدف الاساس الذي كان يكمن وراء تحقيق الفدرالية هو للمحافظة على الواقع السياسي والاداري لاقليم كردستان العراق فقط. كما ان عدم جدية الائتمالات البرلمانية في مجلس النواب العراقي لغرض اقرار مشروع قانون مجلس الاتحاد يعد عائماً آخرًا يعترى تكوين مجلس الاتحاد، اضافة الى كل ما سبق فان هذا المجلس قد ترك امر تنظيمه وكل ما يتعلق به لتشريع عادي رغم ان ذلك الامر يقع ضمن اختصاص الدستور حصراً وفي ذلك اشارة اخرى على انعدام الجدية في تكوين وانشاء هذا المجلس من الناحية الواقعية.

## الخاتمة:

### أولاً: الاستنتاجات

1. العملية التشريعية هي العنصر الاساسى لبناء الانظمة الاساسية لكل الدول الفدرالية.
2. إن شفافية العملية التشريعية بدرجة عالية تعتمد على كيفية التنظيم الدستوري للسلطة المختصة بالتشريع، لأن ترسيخ الماضى و الإجراءات المتبعة التي تستدعيها هذه العملية يجب توضيحها بنصوص دستورية مرسخة أو القوانين المقررة إصدارها لهذا الغرض.
3. إن اطار العملية التشريعية اوسع دستورياً وقانونياً مقارنةً بتشريع قانون.
4. لم يُوفق المشروع الدستوري العراقي في تحديد الاختصاصات التشريعية الحصرية و الاختصاصات التشريعية المشتركة، وان سبب كثيرة التنازع و تعدد التشريعات يعود لعدم وضوح هذا الاختصاصات ما بين الحكومة الفدرالية و الأقاليم الفدرالية في العراق.
5. لم يحدد الدستور العراقي صلاحيات سلطات تشريعية حصرية ومشاركة بين الحكومة الاتحادية والحكومة الإقليم، مما أدى إلى النزاعات معقدة.
6. إن عملية نفاذ القوانين الفدرالية في أمر ضروري في ظل غياب مجلس الاتحاد (المجلس الاعلى)، لأن غياب هذا المجلس كجزء للسلطة التشريعية في العراق يُعد عائقاً أمام مشاركة إقاليم و المحافظات في العملية التشريعية الفدرالية بصورة فعالة و تقليلاً من دوره التشريعي.

### ثانياً/ المقترحات

1. مشاركة منظمات المجتمع المدني في إبداء الرأي العام وحشده واقتراح مشاريع القوانين الضرورية اجتماعياً ، و ذلك لمصلحة المجتمع.
2. ضرورة إنشاء هيئة مخصصة لصياغة القوانين الملحقة بالمجلس التشريعي ، حيث يفرض ذلك التزامات أكثر مما يفرضها التشريع.
3. ضرورة رسم حدود دستورية واضحة بين السلطات التشريعية اقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم واحد ومعالجة الارتباك الذي يحدث في المادة (115) من الدستور.
4. في النظام الفيدرالي العراقي وبحسب الدستور الحالي لا بد من ايجاد خط فاصل بين القوانين ذات الطابع الاتحادي ويجب ان تطبق مباشرة في اقاليم والمحافظات القوانين ذات الطابع الاتحادي. على المستوى الإقليمي، يلزم إجراء تعديلات عند تنفيذ أو إدخال إجراءات الإنفاذ ، ويتم تطبيق قوانين الإنفاذ عليها عند الاقتضاء.

## المصادر و المراجع:

## أولاً/معاجم اللغة:

1. جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1998.
2. فؤاد افرام البستاني، القاموس المعجم الوسيط عربي-فارسي، الطبعة الاولى، مطبعة قم، مترجم محمد بندر ريكي، مدينة طهران، 1382 .
3. المعجم اللغة العربية ، المعجم الوسيط، الجزء الأول، الطبعة الثانية. الهيئة العامة، الهيئة العامة لشؤون الطبع الاميرية، القاهرة، 1972.

## ثانياً/الكتب :

- 1- أ.د / مصطفى محمد الجمال، أ.د / عبد الحميد محمد الجمال «النظرية العامة للقانون» ، طبعة عام 1987م، الدار الجامعية بيروت – لبنان .
- 2- إحسان حميد المفرجي و كطران زغير نعمة و درعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، 1990.
- 3- اد. انور سلطان، المبادئ القانونية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٥ .
- 4- أ.د/ أحمد بخيت « ضوابط وضع التقنيات وصياغتها » ، بحث منشور في مجلة معهد الدراسات القضائية والقانونية البحريني، العدد السابع ، السنة الرابعة، فبراير عام 2011م ، د/ كمال عبد الواحد الجعفري « القصور التشريعي وسلطة القاضي الجنائي » ، رسالة دكتوراة عام 1992م ، كلية الحقوق – جامعة بني سويف.
- 5- بدرخان حسن بانيماراني، العملية التشريعية في الدولة الفدرالية ؛ دراسة تحليلية مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢١.
- 6- حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، ط 1، مكتبة السنهوري، بيروت 2012.
- 7- حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان «مبادئ الصياغة القانونية»، دائرة الشؤون القانونية قسم اقتراح التشريعات في العراق، والمنشورة على الموقع الالكتروني [http://www.nazaha.5C1542%up\\_5Cpdf/%iq%pdf.5Csiyagha](http://www.nazaha.5C1542%up_5Cpdf/%iq%pdf.5Csiyagha)
- 8- خيرى عبد القوي، دراسة السياسة العامة، الكويت، ذات السلاسل ، ط 1، 1989.

- 9- د. اسماعيل نجم الدين زنكنه، تنفيذ القوانين الاتحادية، دراسة تحليلية في ضوء دستور العراق لسنة 2005، بحث منشور في قةلاى زانست العلمية، جامعة اللبنانية الفرنسية- اربيل- كوردستان-العراق، المجلد4، العدد 2، 2009.
- 10- د. ثروت الأسيوطي، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974
- 11- د. عبد الحافظ عبد العزيز، الصياغة التشريعية، دار الجيل، بيروت، 1991.
- 12- د. عبد الرزاق السنهوري وأحمد أبو استيت، أصول القانون أو المدخل لدراسة القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، 1941، ود. أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة.
- 13- د. عبد الواحد كرم، معجم المصطلحات القانونية، الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، القاهرة، 1995.
- 14- د. عبدالرزاق أحمد السنهوري و الدكتور احمد حشمت أبوستيت، أصول القانون أو المدخل لدراسة القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، 1952، أشار اليه بهذا الصدد: د.سرهنك حميد البرزنجي، كيفية سير العملية التشريعية في المجالس النابية-مجلس النواب العراقي نموذجاً.
- 15- د. عبدالمجيد عباس، حول القانون، بغداد، 1945، إشارة اليه بهذا الصدد:رائد شهاب احمد، السياسة التشريعية وآليات التشريع في العراق بعد 2005، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك- جامعة دهوك، العدد 2، 2011.
- 16- د. كمال الحاج، فقرة (فن) في الموسوعة الفلسفية العربية، المجلد الاول، معهد الانماء العربي، بيروت، 1986.
- 17- د. محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون القاعدة القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية الطبعة الأولى 2010.
- 18- د. محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة التشريعية، دار الكتب القانونية، مصر المحلة الكبرى، 2004.
- 19- د. مصطفى محمد جمال وعبد الحميد محمد الجمال، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية، بيروت، 1987، د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، لبنان. 2011.
- 20- د. نعيم عطية. في الروابط بين القانون والدولة والفرد، إشارة اليه بهذا الصدد: د. عصمت عبدالمجيد بكر، مشكلات التشريع (دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة )، الطبعة الاولى، دار الكتب العلمية، بيروت، 2014.
- 21- د. إبراهيم ابو الليل و د.محمد الالفي، المدخل الى نظرية القانون ونظرية الحق، كلية الحقوق - جامعة الكويت، بدون دار النشر و مكان النشر، 1986.

- 22- د.توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية -النظرية العامة للقانون -والنظرية العامة للحق، الطبعة الاولى، الدار الجامعية، 1988.
- 23- د.حسن كيرة، المدخل الى القانون، القانون بوجه عام (النظرية العامة للقاعدة القانونية، النظرية العامة للحق)، منشأة المعارف بالاسكندرية، بلا سنة طبع.
- 24- د.سرهنك حميد البرزنجي، إنتخابات إقليم كردستان بين النظرية والتطبيق -دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، مؤسسة موكرياني للطبع والنشر-أربيل، 2002.
- 25- د.سرهنك حميد البرزنجي، دور الاقاليم الفدرالية في العلاقات الخارجية في ضوء النصوص الدستورية والواقع العملي، دراسة منشورة في مؤلف دراسات دستورية معمقة، الطبعة الاولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت -لبنان، 2019.
- 26- د.سعيد السيد علي، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار أبو المجد/ 2005، د.عقيل محمد عبد و م.سهي زكي نوري، التجربة الاتحادية في العراق: علاقة القوانين الاتحادية بقوانين الاقاليم.
- 27- د.سمير عبدالسيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف-الاسكندرية، 1972.
- 28- د.شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي-دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الثانية، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2018.
- 29- د.عبدالحى الحجازي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، بدون دار النشر وسنة الطبع .
- 30- د.عبدالقادر محمد القيسي، الاحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين -دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، المركز القومي للاصدارات القانونية، 2016.
- 31- د.عصمت عبدالمجيد بكر، مجلس الدولة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، لبنان، الطبعة الاولى، 2012.
- 32- د.عصمت عبدالمجيد بكر، مشكلات التشريع (دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة)، الطبعة الاولى، دار الكتب العلمية، بيروت، 2014 .
- 33- د.لطيف أمين مصطفى، الفدرالية وآفاق نجاحها في العراق -اربيل، 2006.
- 34- د.مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، جامعة المستنصرية، الجزء الاول، دون مكان النشر و سنة النشر.
- 35- د.محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، الطبعة الاولى، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل-كوردستان، 2000.
- 36- د.معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية -دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.

- 37- راجع انواع اللوائح الادارية، د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للأدارة في الظروف العادية، الطبعة الأولى، مطبة الميناء، بغداد.
- 38- رائد الجابري و صباح صادق الانباري، مقدمة في النظام الفيدرالي والنظم الدستوري للأنظمة الفيدرالية، بغداد، 2008.
- 39- رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، دراسة مقارنة، طبعة خاصة، ترجمة من الانكليزية: غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكلا، سلسلة كتيبات منتدى الاتحادات الفدرالية- شبكة دولية للفدرالية، 2006.
- 40- زيد العلي، يوسف عوف، الدستور العراقي: تحليل للمواد الخلفية- الحلول و المقترحات، عمان مؤسسة فريدريش ايبرت، الطبعة الأولى 2020.
- 41- شورش حسن عمر، روبر مجيد احمد، آلية تحرك الدعوى الدستورية وشروطها أمام المحكمة الاتحادية العليا، المركز العربي للنشر و التوزيع، مصر- القاهرة، 2021.
- 42- عامر خضير الكبيسي السياسات العامة، مدخل لتطوير اداء الحكومات، اصدارات المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2008، القاهرة .
- 43- علي يوسف شكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، بيروت، ط 1 ، 2012.
- 44- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة، منظور كلي في البنية والتحليل، عمان، ط 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، 2001.
- 45- ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، مطبعة وزارة التعليم العالي، بغداد 2009.
- 46- محسن جميل جريح المحكمة الاتحادية العليا في العراق .دراسة مقارنة دار السياب للطباعة والنشر لندن ط 1، 2009.
- 47- محسن جميل جريح، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، دراسة مقارنة، دار السياب، لندن، 2009.
- 48- المحكمة الاتحادية /احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام 2010، المجلد الثالث، من اصدارات جمعية القضاء العراقي .
- 49- محمد فؤاد عبد الباسط، وألية المحكمة الدستورية في المسائل الدستورية، منشأة المعارف، مصر- الإسكندرية، 2002.
- 50- نصرالله محمد أحمد شاعر، الأصول اللغوية في صياغة النصوص التشريعية – التشريعات الفلسطينية مثالا، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة العلوم الإسلامية العالمية، أيار 2013.

### ثالثاً/الرسائل و الأطاريح الجامعية:

1. سارة إبراهيم حسين، مؤسسات المجتمع المدني والسياسة العامة العراق انموذجا، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، 2012.
2. دليل اجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني، جامعة بيرزيت- معهد الحقوق، 2013.
3. دليل الصياغة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية، إعداد الشبكة القانونية للنساء العربيات، مؤسسة المستقبل، 2010، وما بعدها.
4. دليل سير العمل في جلسات مجلس النواب، اعداد مكتب النائب الاول لرئيس مجلس النواب العراقي، الدائرة الاعلامية، بغداد، 2008.
5. على مدلول محسن، ضوابط ممارسة الوظيفة التشريعية في الدساتير الفدرالية -دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه، قسم القانون الدستوري -كلية الحقوق والعلوم السياسية -جامعة بيروت العربية، 2016..
6. علي حسين حسن، الية صنع السياسة العامة في النظام السياسي البرلماني دراسة حالة العراق بعد 2003، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، 2013.
7. م.م سليمان كريم محمود، شلاو صباح عبدالرحمن، جامعة السليمانية ، ضرورة ثنائية السلطة الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، مجلة كلية القانون العلوم السياية
8. يمامة محمد كشكول، النظام القانوني لأنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق -دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة المستنصرية، 2010.

### رابعاً/البحوث والدوريات:

- 1- أريج طالب كاظم، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد 3، لسنة 2018.
- 2- د.إسماعيل نعم الدين زكنه، تنفيذ القوانين الاتحادية -دراسة تحليلية في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة قة لاي زانست العلمية، جامعة اللبنانية الفرنسية -اربييل - كوردستان -العراق، المجلد 4، العدد 2، 2019.

- 3- د. السيد على موسى، العملية التشريعية في الدول العربية -الخبرات المقارنة والدروس المستفادة، بحث مقدم في ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية في مجلس النواب اللبناني، اوراق الندوة البرلمانية العربية، المنعقدة في بيروت بتاريخ (3-6) //2003/2.
- 4- د.سرهنك حميد البرزنجي، التحديات الناجمة عن عدم وجود تشريعات موحدة متكاملة بين اقليم كردستان والحكومة الاتحادية، بحث منشور في مجلة القانون السياسة، العدد 15، لسنة 2014
- 5- د.سرهنك حميد البرزنجي، كيفية سير العملية التشريعية في المجالس النيابية، مجلس النواب العراقي نموذجاً، بحث منشور في مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والعلوم السياسية، العدد 10، لسنة 2011.
- 6- د. على الصاوي، قياس أثر التشريع، ورقة عمل مقدمة للمعهد الديمقراطي الدولي في الدورة المقامة لباحثي دائرة البحوث في مجلس النواب العراقي، اربيل، 2014.
- 7- د.محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية -مراجعة للنصوص الدستورية وقرارات القضاء الاتحادي العراقي، بحث منشور في مجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، قسم علوم الاقتصاد والقانونية، العدد 11، 2014
- 8- د.محمد عمر مولود، النظام الفدرالي في العراق الواقع والتحديات، بحث منشور في مجلة پهيامي دادوهرى في مجلس القضاء في اقليم كردسان، العدد (1) ،2013.
- 9- الدليل الشامل لانتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم لسنة 2013، تقرير اعدته المفوضية العليا المستقلة للانتخابات
- 10- دليل سير العملية في جلسات مجلس النواب، مجلس النواب الدائرة الاعلامية، مكتب النائب الاول لرئيس، بغداد، 2008.
- 11- عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العددان 13-14، 2011.
- 12- علي جاسم عبد علي، اليات صنع السياسة العامة، مركز الفيض العلمي، وحدة الابحاث والدراسات، 2011.
- 13- عمار طارق عبد العزيز، المحكمة الاتحادية العليا في الدستور العراقي، مجلة شؤون عراقية، مركز الدراسات العراقية، العدد الثاني، اب، 2006.
- 14- غازي ابراهيم الجنابي، دليل الصياغة التشريعية، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد 18، 2012.



- 15- محمود على الزبيدي، الصلاحيات الادارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008، كلية القانون -الجامعة المستنصرية، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد 3، لسنة 2010.
- 16- محمود محمد على صبره، دليل مبسط لتقييم مشروعات القوانين لمجلس النواب العراقي، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2008.
- 17- هيكلية مجلس النواب العراقي ودوره في الحياة العامة، اعداد المنظمة العراقية المدنية لتنسيق حقوق الانسان، العراق - 2006.
- 18- د. خالد جمال احمد حسن، جامعة اسويط سابقاً- مصر، ماهية الصياغة و معوقات جودتها، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع. (القانون ..أدارة للاصلاح و التطوير)- العدد 2- الجزء الأول- مايو 2017 .
- 19- د. سعد جبار السوداني، القصور في الصياغة التشريعية – دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون في الجامعة المستنصرية في العراق، مجلد رقم 4، 2012،
- 20- المحامي هيثم الفقي، بحث بعنوان «الصياغة القانونية»، منشور على الموقع الالكتروني <http://www.shaimaaatalla.com/showthread/vb/com.php?http874>
- 21- هيكلية مجلس النواب العراقي ودوره في الحياة العامة، اعداد المنظمة العراقية المدنية لتنسيق حقوق الانسان، العراق -2006.
- 22- وزارة العدل , مجلس شورى الدولة، انجازات مجلس شورى الدولة للعامين 2004-2005

#### خامساً/ الدساتير والقوانين:

1. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
  2. قانون مجلس شورى الدولة رقم ( 65 ) لسنة 1969 المعدل لسنة 2013.
  3. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2018.
  4. قانون المقترح المجلس الاتحاد.
- سادساً: القرارات**
1. قرار المحكمة الاتحادية العليا- العراق الرقم ( 43 و 44 / إتحادية / 2010 ).
  2. قرار المحكمة الاتحادية العليا-العراق الرقم (24/ إتحادية/ اعلام / 2013 ).
  3. قرار المحكمة لاتحادية العليا رقم 23 لسنة 2010 ، القرار موجود على الموقع الإلكتروني للمحكمة لأتحادية العليا.

4. حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم 1 لسنة 15 قضائية المحكمة الدستورية العليا (تفسير).

#### سابعاً: المصادر الاجنبية

1. Barbara Child, Drafting Legal Documents: Principles & Practices, 6<sup>th</sup> ed., St. Paul Minn: West Publishing Co., 1992.
2. C.CC Thornton, Legislative Drafting, Bloomsbury Publishing Pic, 1996
3. Emir Doornan, Drafting, Essential Legal Skills Series, London: Cavendish Publishing Limited, 1997,
4. gives to the norms the force of law and supports their enforcement by force of its
5. Kaarestrom, Parliamentary Committees in European Democracies, the journal of legislative studies. Vol .4. spring 1998, no ,1.
6. Larry J Sabato, The Essentials of American government, Continuity and change, person Education, Chicago, 2004
7. Michael Zandar, The Law- making Process, 5<sup>th</sup> ed., London: Butterworth, 1999
8. Robert J. Martineau, Drafting Legislation and Rules in Plain English, West Publishing Company, 1991
9. The law-making process is a complex process. A state plays the leading role in it. It
10. The legislative process is the sequence of steps for laws to move through the systems, from ideas to formally adopted legislation. The Editors of Encyclopaedia Britannica available at: <http://.britammica.com/legislation-politics> p2. last visited:27/ 2/ 2022.

11. Vorac, Legislative Drafting, London, Cavendish Publishing, Limited, 1998
12. V.K. Bahatia, An applied discourse analysis of English legislative writing, Language Studies Unit, The University of Aston in Birmingham, UK, 1985
13. Bryan A. Garner, A dictionary of modern legal usage, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford, Oxford university press. 1995.

## العملية التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 و معوقاتها

## ORIGINALITY REPORT

15%	15%	1%	8%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

## PRIMARY SOURCES

1	<a href="http://www.democraticac.de">www.democraticac.de</a> Internet Source	4%
2	<a href="http://journal.kilaw.edu.kw">journal.kilaw.edu.kw</a> Internet Source	4%
3	<a href="http://docs.neu.edu.tr">docs.neu.edu.tr</a> Internet Source	1%
4	Submitted to University of Kufa Student Paper	1%
5	Submitted to Al-Nahrain University Student Paper	<1%
6	<a href="http://www.law.nahrainuniv.edu.iq">www.law.nahrainuniv.edu.iq</a> Internet Source	<1%
7	Submitted to University of Duhok Student Paper	<1%
8	Submitted to Petroleum Research & Development Center Student Paper	<1%
9	<a href="http://www.ankawa.com">www.ankawa.com</a> Internet Source	<1%