



م/ مقترح اعتماد خطة تشريعية للدورة التشريعية الخامسة

سبق ان قدمنا في الدورات الثانية والثالثة والرابعة ما أطلقنا عليه (الملاح العامة للخطة التشريعية) توسلاً الى تفعيل العمل التشريعي في مجلس النواب ولغرض الإفادة مما قدمناه سابقاً نعيد تقديمه في هذه الدورة مع اجراء بعض التعديلات لوضع أساس يمكن الانطلاق منه الى وضع خطة تفصيلية يسير المجلس وفقها تحقيقاً لأهداف محددة يضعها في ضوء ما يقدمه المختصون والخبراء في المجالات كافة فلا تخفى اهمية التخطيط لكل مؤسسة للوصول الى الاهداف التي تسعى اليها ، وتزداد أهمية التخطيط بل ويكون امراً لازماً حين تكون الاهداف المراد تحقيقها كبيرة قياساً بالإمكانات المتوفرة والزمن المتاح لتحقيقها، وحيث أن متطلبات دور المجلس في اصلاح الواقع كثيرة ينوء بحملها والايفاء بها الطاقات المتوفرة فان ذلك يقتضي سلوك ما يمكن سلوكه من السبل لتحقيق هذه المتطلبات بما هو متوافر من زمن وطاقات قد يسهم في تفعيلها انتظامها في خطة عمل تسير وفق منهجية معينة لتحقيق اهداف ضمن مدد زمنية محددة وقد تناولنا في هذه الملاح ما يأتي:

أولاً: أولويات الخطة التشريعية في خمسة محاور.

ثانياً: محددات الخطة التشريعية.

ثالثاً: المصادر المحتملة لمفردات الخطة التشريعية.

على التفصيل الآتي:



أولاً: أولويات الخطة :

معلوم ان تحديد أولويات أي عمل هو من الامور النسبية التي تختلف باختلاف الناظر، عليه فان ما سنقترحه من اولويات انما هي وجهة نظر ان لم تصلح للالتزام فلا اقل من ان تكون مثوراً لما يتجه اليه نظر المجلس من اولويات يمكن تحديدها اساسا لعمل المجلس التشريعي ولعل اهم ما يجب ان تتضمنه الخطة التشريعية لهذه الدورة كما الدورة السابقة على حسب ما نراه هو :

١- تشريع ما لم يشرع من القوانين التي نص الدستور العراقي على وجوب تشريعها كونها من القوانين المكملة للدستور .

٢- تشريع القوانين التي يتطلبها تطبيق المنهاج الوزاري المنتظر تقديمه .

٣- تشريع القوانين التي تسعى الى تأمين المصالح وبما تخرج به السياسة التشريعية من الناحية العملية وبما يحقق (الامن الحياتي والصحي والغذائي والسكني) .

٤- تشريع القوانين التي تلغي او تعدل القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل التي لا تتواءم مع الدستور العراقي وما شهده العراق من تحول في النظام القانوني على مستوى الحقوق والحريات ونظام الادارة .

٥- تشريع القوانين التي تلغي قرارات سلطة الائتلاف . على التفصيل الآتي:



المحور الاول : القوانين التي نص الدستور على وجوب او جواز تشريعها

فقد نص الدستور على تشريع ما يقارب ثلاثة وستين قانونا الا أنه وبالرجوع الى القوانين المشرعة يتبين عدم استيفاء تشريع جميع القوانين التي تضمن الدستور النص على وجوب تشريعها علماً ان ما لم يتم تشريعه منه ما هو حيوي جدا رتب ويرتب عدم تشريعه الكثير من الاشكالات العملية كتلك التي تتعلق بالحقوق والحريات وبادارة الدولة ومؤسساتها الدستورية كـ

- قانون المحكمة الاتحادية العليا.
- قانون مجلس الاتحاد.
- قانون جهاز المخابرات الوطني.
- قانون حرية التعبير والاجتماع والتظاهر.
- قانون خدمة العلم.
- قانون ادارة شؤون البلاد اثناء الحرب وحالة الطوارئ.
- قانون النفط والغاز.
- قانون الضمان الاجتماعي لغير العاملين.
- قانون حياة الاعلام والاتصالات.
- قانون التنازل عن الجنسية المكتسبة لمن يتولى مناصبا سياديا او امنيا رفيعا.
- قانون تنظيم حق تاسيس النقابات والاتحادات المهنية، او الانضمام اليها.
- قانون الضمان الاجتماعي للعراقيين.



- قانون تعويض المضرورين من التعذيب النفسي والجسدي والمعاملة غير الانسانية

- قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء .

- قانون تفويض السلطات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات .

مع الاخذ بالنظر ان بعض ما لم يشرع من هذه القوانين فيها مشروعات قوانين مقدمة من الحكومة في الدورات السابقة بحاجة الى اعادة نظر ومنها ما لم تقدم الحكومة فيه مشروع قانون رغم الاهمية التي يتمتع بها ، مما يقتضي مفاتحة ديوان الرئاسة والامانة العامة لمجلس الوزراء لغرض اعداد مشروعات القوانين في الموضوعات التي لم يتم اعداد مشروعات قوانين فيها واعادة النظر في مشروعات القوانين التي سبق أن قدم فيها مشروعات قوانين .

المحور الثاني : تشريع القوانين التي يتطلبها تطبيق المنهاج الوزاري .

فمعلوم ان الكثير من مفردات تنفيذ المنهاج الحكومي الذي سيوافق عليه المجلس يتطلب تشريع قوانين توفر الأساس القانوني لتلبية ما تضمنه المنهاج من محاور ويتطلب قيام المجلس بتشريع بعض القوانين .

ولعل ما يلي ذلك مفاتحة مجلس الوزراء لتزويد المجلس بقائمة القوانين التي يتطلبها تنفيذ البرنامج الحكومي المنتظر تقديمه والذي سيوافق عليه المجلس لتضمينها الخطة التشريعية للمجلس .



المحور الثالث: القوانين التي تسعى الى تأمين المصالح العاجلة (الامن الحياتي والصحي والغذائي

والسكني)

ويتضمن هذا المحور القوانين التي تسعى الى تأمين المصالح الاساس وبما تخرج به السياسة التشريعية من الناحية العملية (الامن الحياتي والصحي والغذائي والسكني)

ولعل الانسب فيما يتعلق بتحديد ذلك وجوب تكليف اللجان كل حسب اختصاصاتها بعقد اللقاءات وجلسات الاستماع للمختصين لتلمس حاجات المواطنين وما يقترح لتلبية هذه الحاجات واعتماد السياسة التشريعية اساسا في الوقوف على المشاكل واقتراح الحلول القانونية ، كون ما يشرع من القوانين ما هو الا وسائل للوصول إلى تحقيق اهداف وغايات واضعية ، لهذا فإنه وقبل المباشرة في تنظيم هذه الوسائل يجب تحديد الاهداف والغايات، ثم خلق الوسائل لها، ومن هنا تظهر اهمية دراسة الواقع دراسة تحليلية تمهيداً لتحديد المصالح التي يسعى القانون لتحقيقها ومن خلال الآتي:

- معرفة وقائع الحياة ومقتضياتها لتحديد الحاجات البشرية التي يراد سدّها.

- اقامة القاعدة القانونية او القانون الذي يحقق الهدف المطلوب، وبعبارة أخرى وضع أنسب القواعد القانونية لمجابهة هذه الوقائع وإشباع تلك الحاجات والمقتضيات.

ولعل المادة الاولية لهذا المحور هو ما تم تقديمه من مقترحات ومشروعات قوانين في الدورات السابقة كون هذه المادة تمثل مجهودا كبيرا المفروض انه انعكاس لحاجات المجتمع مع الاخذ



بالنظر ان أكثر هذه المقترحات ومشروعات القوانين بحاجة الى اصلاح موضوعي وصياغي وان بعضها يستدعي دمج في بعض لاتحاد الموضوع.

المحور الرابع : تشريع القوانين التي تلغي او تعدل القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل التي لا تتواءم مع الدستور العراقي .

فمعلوم ان الدستور العراقي جاء بنظام يقوم على اسس تختلف عن تلك التي كان يقوم عليها النظام القانوني العراقي لعل ابرزها اعتماد الادارة اللامركزية في ادارة الدولة واعتماد اسس جديدة للاقتصاد والاستثمار واستغلال الثروات اضافة الى الاعتماد الجدي لمبدأ الفصل بين السلطات كأساس لممارسة السلطات لاختصاصاتها .

ولعل مما يقترح بهذا الصدد مفاتحة الوزارات المعنية كل حسب اختصاصاتها لتحديد القوانين والقرارات التي لا تتسجم مع الدستور وابلاغ مجلس النواب بها خلال مدة معينة اضافة الى قيام اللجان النيابية وبالاستعانة بالمستشارين والخبراء كل حسب اختصاصاتها بدراسة عامة للقوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة على ان تقدم كل لجنة وخلال مدة معينة قائمة بما ترى اهمية تعديله او الغائه من هذه القوانين والقرارات مع الاستفادة مما سبق تقديمه من مقترحات ومشروعات قوانين في الدورة السابقة .



المحور الخامس: تشريع القوانين التي تلغي قرارات سلطة الائتلاف المنحلة.

فمن المعلوم أن قرارات سلطة الائتلاف المنحلة قد انتقلت المنظومة القانونية العراقية بعدد من التشريعات التي لا تتسجم مع المنظومة القانونية العراقية سواء من حيث الصياغة او حتى من حيث الموضوع بإدخال مفاهيم قانونية تتطلب إعادة النظر، ولعل من أهم متطلبات الحفاظ على اصالة المنظومة القانونية العراقية هي الغاء قرارات سلطة الائتلاف المنحلة وتشريع قوانين تحل محلها مما يدعو الى عدّ ذلك من أولويات الخطة التشريعية.

ثانياً: محددات الخطة التشريعية :

من المهم اعتماد عدد من المحددات التي تضبط الخطة التشريعية بما يحقق أفضل النتائج كأن يعتمد :

- ١- تغليب النوع على الكم فمما ابتلي به العمل التشريعي لمجلس النواب هو الدفع باتجاه كثرة القوانين والاسراع في تشريعها بدافع الكثير من العوامل^١ مما انتج الكثير من القوانين بعضها تضمن اخطاء شكلية وموضوعية أثرت بشكل سلبي على تلبية مصالح الناس ، ولعل الاكتفاء بما هو موجود في المنظومة القانونية العراقية - باستثناء ما هو مطلوب دستوريا - لحين

^١ لعل من اهم هذه العوامل ضعف تفعيل الشق الثاني من عمل المجلس ألا وهو العمل الرقابي وتوجه المجلس الى ابراز دوره من خلال كثرة القوانين المشرعة.



تشریح قوانین رصینة خیر من تشریح قوانین مستعجلة تأتي بالنقض على المقاصد التي يهدف المشرع العراقي الى تحقيقها من تشريعه هذه القوانين .

٢-الإمكان: فمن المهم عدم المبالغة فيما تتضمنه الخطة التشريعية من مفردات عمل وان يكون ما تتضمنه هذه الخطة من مفردات تمثل الحد الأدنى اللازم تنفيذة في الدورة الانتخابية للمجلس فلكي نكون امام خطة تشريعية صالحة للتطبيق يجب مراعاة أن تكون مفرداتها ممكنة بعيدة عن المثالية ومنسجمة مع الامكانيات التشريعية للدولة بشكل عام وللمجلس بشكل خاص سواء من حيث الموارد البشرية اللازمة لتنفيذها أو الوقت المتاح لذلك.

مع ملاحظة وجوب عدم استغراق الخطة لجميع الاوقات المتاحة للمجلس مراعاةً للقيام بالمهام الاخرى للمجلس رقابية كانت أو تنظيمية فضلاً عن ضرورة مراعاة ما تتطلبه الحاجات المستحدثة والطارئة من متطلبات تشريعية .

٣-القبول بان تكون مفردات الخطة تحضى على الاقل بقبول اغلبية السادة اعضاء المجلس لما في ذلك من أثر في انجاز الخطة المعتمدة.

٤-المصادقية: فيجب أن يكون ما يقره المجلس من خطة هو تعبير حقيقي للإرادة التشريعية التي سيتحرك المجلس في اطارها فلا يجوز بحال ان تتضمن الخطة أسماء قوانين الغاية من ذكرها حيازة قبول الرأي العام بهذه الخطة رغم عدم قناعة واضعي الخطة بإمكانية تشريع هذه القوانين.



٥- الواقعية: يجب أن يكون ما يوضع من مفردات الخطة انعكاس حقيقي لمتطلبات التعامل مع الواقع وتقويمه وأن يكون مبنياً على تطبيق حقيقي لمتطلبات السياسة التشريعية التي يجب أن تحكم عملية التشريع ابتداء من الوقوف على الواقع وما يتضمنه من احتياجات مروراً باقتراح الحلول المناسبة لإشباع تلك الحاجات وانتهاء بوضع النصوص التشريعية المتضمنة لهذا الإشباع بجميع ما تتضمنه هذه المراحل من أعمال تشريعية. فكلما كنا امام تصور كامل لاحتياجات المجتمع ولنا القدرة في اقتراح افضل الحلول لسد هذه الاحتياجات كلما كنا امام خطة تشريعية رشيدة.

٦- ضرورة توزيع مفردات الخطة توزيعاً متوازناً بما ينسجم مع المدد الزمنية المتاحة:

من المعلوم ضرورة وضع سقف زمني لتنفيذ مفردات الخطة التشريعية بان يتم توزيع هذه المفردات على سبعة فصول تشريعية ضمن ثلاث دورات انعقاد سنوية وفصل تشريعي واحد كل فصل بأربعة اشهر مع الاخذ بالنظر امكانية تمديد كل فصل من الفصول التشريعية بما لا يزيد على ثلاثين يوماً وفق ما بينته المادة ٥٨ من الدستور على التفصيل الآتي .

أ- ما تبقى من دورة الانعقاد السنوية الاولى من عمر الخطة :

الفصل الثاني يبدأ في ٩ / ٧ / ٢٠٢٢ ينتهي من حيث الاصل في ٨ / ١١ / ٢٠٢٢ مع إمكانية تمديده لمدة لا تزيد على ٣٠ يوماً



ب- دورة الانعقاد السنوية الثانية من عمر الخطة :

الفصل الاول يبدأ في ٩ / ١ / ٢٠٢٣ وينتهي في ٨ / ٥ / ٢٠٢٣

الفصل الثاني يبدأ في ٩ / ٧ / ٢٠٢٣ وينتهي في ٨ / ١١ / ٢٠٢٣

ت- دورة الانعقاد السنوية الثالثة من عمر الخطة :

الفصل الاول يبدأ في ٩ / ١ / ٢٠٢٤ وينتهي في ٨ / ٥ / ٢٠٢٤

الفصل الثاني يبدأ في ٩ / ٧ / ٢٠٢٤ وينتهي في ٨ / ١١ / ٢٠٢٤

ث- دورة الانعقاد السنوية الرابعة من عمر الخطة :

الفصل الاول يبدأ في ٩ / ١ / ٢٠٢٥ وينتهي في ٨ / ٥ / ٢٠٢٥

الفصل الثاني يبدأ في ٩ / ٧ / ٢٠٢٥ وينتهي في ٨ / ١١ / ٢٠٢٥

٧-التزام ضرورة توافر عناصر التخطيط الاستراتيجي والمرحلي فيجب على المجلس اعتماد خطة تشريعية

مرحلية تكون جزء ومتطلباً من متطلبات خطة استراتيجية قد تشترك فيها مؤسسات الدولة جميعها مع مراعاة ما تتطلبه هذه الخطط من عناصر على ما يقرره خبراء التخطيط في هذا الفن والتي من اهمها تحديد عناصر



القوة والضعف في العمل التشريعي لدى مجلس النواب اضافة الى الفرص والتحديات الواقعة والمحملة ولعل تفصيل ذلك يتطلب جهداً بحثياً تفصيلياً نعمل على انجازه وتقيده بين يدي سيادتكم.

الى غير ذلك من المحددات التي يمكن وضعها من خلال المناقشات التي تستهدف انضاج الخطة .

ثالثاً: المصادر المحتملة لمفردات الخطة التشريعية :

معلوم ان المصادر المحتملة لمفردات الخطة التشريعية كثيرة ومتنوعة لعل اهمها الآتي :

١ - الخطة التشريعية للسلطة التنفيذية بشقيها (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)

ومن الممكن استجلاب ذلك من خلال مفاتحة ديوان رئاسة الجمهورية والامانة العامة لمجلس الوزراء لغرض تزويد المجلس بالخطط التشريعية المتوافرة أو باوليات تلك الخطط ان لم تكن متوافرة ليتسنى للمجلس الإفادة منها في وضع الخطة التشريعية للمجلس. لجنة نوابه نوي نه راني عيراق

٢- الافكار التي يتقدم بها السادة النواب باعتبارها الاساس لما سيقدم من مقترحات القوانين بعد اعتمادها من

اللجان المختصة أو من عشرة من السادة النواب.

ولعل من الممكن استجلاب هذه الافكار من خلال اعمام كتابنا هذا والطلب من السادة النواب تقديم ما لديهم من افكار بهذا الصدد خلال مدة معينة.



٣- الأفكار التي تتقدم بها اللجان النيابية المختصة.

ولعل من الممكن استجلاب هذه الافكار من خلال اعمام كتابنا هذا والطلب من السادة رؤساء اللجان النيابية حال تشكيلها تقديم ما لدى اللجان من افكار بهذا الصدد خلال مدة معينة.

٤- الأفكار التي يتقدم بها المستشارون في المجلس ولعل من الممكن استجلاب هذه الافكار من خلال توجيه السادة المستشارين كل حسب اختصاصاه بتقديم ما يرونه من أفكار .

٥- الافكار التي يتقدم بها المواطنون وخصوصا المختصون والخبراء في المجالات كافة ومنظمات المجتمع المدني والمراكز البحثية.

ولعل من الممكن استجلاب هذه الافكار من خلال مجموعة من الوسائل لعل من بينها إقامة الندوات العامة بمشاركة المختصين والخبراء وتفعيل صفحات الكترونية للمختصين ضمن الموقع الالكتروني للمجلس لتلقي هذه الافكار وتشذيبها وتقديمها الى رئاسة المجلس واللجان المختصة.

مع ملاحظة: أهمية تصنيف أفكار ومقترحات ومشروعات القوانين الواردة من مصادرها حسب تنوع الاختصاصات النوعية للجان النيابية الدائمة كان يكون تصنيف هذه القوانين وتقسيمها الى:

١- أفكار ومقترحات ومشروعات القوانين المتعلقة بالأمن والدفاع.

٢- أفكار ومقترحات ومشروعات القوانين المتعلقة بالنزاهة ومكافحة الفساد.



٣- - أفكار ومقترحات ومشروعات القوانين المتعلقة بالاقتصاد والاستثمار والتجارة.

٤- - أفكار ومقترحات ومشروعات القوانين المتعلقة بالزراعة والمياه والاهوار.

..... وهكذا حسب تصنيف اللجان النيابية.

ان الخروج بنتائج عملية لهذه الملامح قد يقتضي العمل على:

١- التهيئة لعقد اجتماع لرؤساء الكتل النيابية لتحديد أولويات العمل التشريعي للمجلس بما يتضمن المحاور الخمسة المشار إليها في أولاً او ما يضاف إليها حسب ما تراه الكتل النيابية.

٢- الاعتماد على اللجان النيابية فور تشكيلها وعلى السادة اعضاء المجلس لتقديم مقترحاتهم بصدد تنضيج الفكرة وما يمكن ان تتضمنه الخطة التشريعية من مفردات.

٣- تشكيل لجنة من المستشارين تتولى اقتراح اهداف وبرامج محددة بعد التواصل مع اللجان النيابية فور تشكيلها علماً ان لمستشاري مجلس النواب في الدورة السابقة عمل تفصيلي سابق فيما يتعلق بالأهداف والبرامج قد تكون هناك حاجة الى اعادة تقييمها وتعديلها وبما ينسجم مع متغيرات الاوضاع في هذه الدورة الانتخابية .

د.علي احمد عباس

مستشار شؤون التشريع

٢٠٢٢/٤/٢٦