



مجلس النواب العراقي
دائرة التشريع النيابية

أدلة العمل التشريعي

2022



مجلس النواب العراقي
دائرة التشريع النيابية

أدلة العمل التشريعي



مقدمة

تتعاضم أهمية التشريع والأهتمام به نتيجة لسهولة التغيير من خلاله في الأوضاع السائدة الأجتماعية والأقتصادية والسياسية ، وان مجلس النواب العراقي قد أولى إهتماماً كبيراً في الأونة الأخيرة لمواكبة التطور الحاصل في القوانين وتحقيق معايير الرصانة من خلال أعداد أدلة عمل لتطوير العملية التشريعية وصياغة القوانين ، كون مراعاة هذه الأدلة سوف يؤدي الى أنتاج تشريعات تسهم في تنمية وأستقرار النظام القانوني والسياسي ، وكذلك مواكبة التطور الحاصل في التشريعات المقارنة . وهذا العمل منسجماً مع الاتجاه الدولي الحديث في تطوير التشريعات إذ بادرت دولاً عديدة (كفرنسا ، وسويسرا ، وكندا ، وكوسوفو) ، ومنظمات دولية (كمنظمة التعاون والتنمية الأقتصادية ، ومؤسسات الأتحاد الأوروبي) بإعداد أدلة وطنية لمراجعة أعداد وصياغة التشريع للعناية بأنشاء النص التشريعي وجمع أكثر ما يمكن من المعلومات لإختيار الحلول التشريعية الأكثر ملائمة للمجتمع وظروفه الأجتماعية والاقتصادية ، قد سارت بعض الدول العربية كمصر والأردن وتونس وفلسطين على هذا المنوال ، وقد أطلعنا على ما قامت به دائرة التشريع النيابية من نماذج عمل يمكن ان تطور العمل التشريعي وقد وجدنا فيها باكورة عمل مستقبلي وفرصة لتطوير العملية التشريعية في مجلس النواب

محمد هاني البدراني

نائب الامين العام للشؤون النيابية

يعد التشريع أحد الأدوات التي تساهم في ترجمة حاجات المجتمع واحداث التغيير المطلوب وتوفير الأطار العام للسياسات الحكومية لتحقيق الأهداف والغايات التي تسعى اليها تلك السياسات ولذا فوضع إستراتيجيات تستوفي معايير الكفاءة والفعالية لضمان جودة التشريعات وبما ينسجم مع الوسائل والأهداف التي تحقق مفهوم حوكمة التشريعات ومبادئ الحكم الرشيد أمر ضروري في كل مراحل العملية التشريعية ويأتي في هذا السياق تأسيس دائرة التشريع النيابية كأحدى دوائر الأمانة العامة في مجلس النواب كجهاز دعم فني يعمل على ضمان جودة التشريعات من خلال عدة وسائل واستراتيجيات ومنها ؛ أدلة العمل التشريعي؛ كمنهج تطبيقية وادلة إرشادية موحدة تساهم في تعزيز تقنيات التشريع وفعاليتة لتحقيق أهداف المشرع وزيادة العائد من أثر التشريع قياساً بكلفته .

محمد قاسم المياحي
مدير عام دائرة التشريع النيابي



دائرة التشريع النيابية

الدليل التعريفي بالمصطلحات القانونية

الاستاذ المتمرس الدكتور
غازي فيصل مهدي
المستشار القانوني لدائرة التشريع



توطئة

هناك مصطلحات قانونية متسالم عليها في الفقه والقضاء والتشريع، بعضها صحيح لا شائبة عليه، والبعض الآخر تعوزه الدقة، الا ان الجهات المذكورة تقبلته نزولاً عند مقولة ان الخطأ الشائع خير من الصواب غير الشائع. هذا ومن اجل توخي الدقة في استعمال المصطلحات القانونية لدى الصائغ حتى تأتي القوانين التي يعدها مبينة كالنهار اذا تجلى، اثرنا تجميعها في هذا الكراس وبيان معانيها الحقيقية، لكي يستبصر بها من يتولى صياغة القواعد القانونية فلا يقع في حومة الخطأ مما ينعكس سلباً على تطبيقها ويفتح باب الاجتهاد فيها على مصراعيه.

ان دقة الصياغة الضمنية لحسن صناعة القانون وسهولة تطبيقه على الوقائع التي يتصدى لها.

وبناء على ما تقدم، فأننا سنعرض المصطلحات القانونية ذوات الهمية القصوى للصائغ موزعة على العناوين الآتية، آمليين ان تصيب الهدف المطلوب فتكون نافعة وتغني من الحق شيئاً واللهم ولي التوفيق.

اولاً: المصطلحات في مجال القانون الدستوري

١- الحكومة

لم يتسالم فقه القانون العام على معنى كلمة (الحكومة) فهناك من يقول ان لها معنيين معنى مادي وهو السلطة التي تمارس ادارة الدولة ممثلة برئيس الجمهورية والوزراء ومعنى عضوي يشمل رئيس الوزراء والوزراء بينما يستعمل بعض الفقه الكلمة المذكورة للدلالة على سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وقد يراد بها السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وقد يراد بها مجلس الوزراء حسب وهذا هو المعنى الضيق.

٢- الحصانة البرلمانية^(١)

وهي تمنح لعضو مجلس النواب فتعصمه من المساءلة القانونية عن جرائم القول هذا ولقد تضاربت الآراء بشأن مشروعيتها , فهناك رأي يرى انها مشروعة ولا شائبة عليها تكدرها لان عضو مجلس النواب ذو مركز قانوني خاص يختلف عن مركز المواطن العادي باعتباره يمثل الشعب العراقي باسره ولهذا لا مناص من حمايته من الدعاوى الكيدية وهناك من يعتقد ان الحصانة البرلمانية خرق مبين لمبدأ مساواة المواطنين امام القانون وكذلك لثوابت احكام الاسلام لأنه لا حصانة فيه لمسؤول في الدولة, فالكل يخضع لأحكام الشرع والقانون سواء كان حاكماً او محكوماً اولم يقل الله سبحانه وتعالى ((فمن يعمل مثقال ذرة خيراً يره ومن يعمل مثقال ذرة شراً يره)) وعلى اية حال فان الحصانة البرلمانية نوعان حصانة موضوعية وحصانة اجرائية، الاولى نصت عليها المادة(٦٣ / ثانياً/أ) من الدستور حيث قضت بان (يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من اراء في اثناء دورة الانعقاد ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشأن ذلك) فالنص ينصرف اذاً للأعفاء من المسؤولية الجنائية والمدنية على حد سواء . اما

(١) - جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا ٩٠/اتحادية/٢٠١٩ الذي أوضح مفهوم الحصانة البرلمانية وذكر انها على نوعين الحصانة الموضوعية والحصانة الاجرائية وبخصوص نص المادة ٦٣/ثانياً/ب،ج من الدستور العراقي حيث يلاحظ ان المشرع الدستوري وضع قيوداً على السلطة القضائية في اتخاذ الإجراءات الجزائية بحق عضو مجلس النواب في حالة واحدة فقط وهي(عدم جواز اصدار مذكرة القبض على عضو مجلس النواب الا اذا كان متهم بجريمة جنائية ... اما اذا كان عضو مجلس النواب متهماً بجريمة بجرائم الجرح والمخالفات فان ذلك لا يعني عد متهماً مساءلة عضو مجلس النواب في حالة ارتكاب أي منهما لأن ذلك يخل بمبدأ المساواة الجزائية الذي هو مظهر من مظاهر المساواة امام القانونوان الحصانة ضد المسؤولية لاتعد امتياز شخصياً للنائب بل امتيازاً لمجلس النواب) .



الحصانة الاجرائية فلقد نص عليها البند (ثانياً-ب) من نفس المادة حينما قضى بان (لا يجوز القاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي الا اذا كان متهماً بجناية وبموافقة الاعضاء بالاغلبية المطلقة لرفع الحصانة عنه او اذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية) ووفقاً للبند (ثانياً/ج) من نفس المادة فإنه (لا يجوز القاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي الا اذا كان متهماً بجناية و بموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه او اذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية) ان الحصانة البرلمانية بنوعها الموضوعية والاجرائية جاءت استثناءً على الأصل وعليه يجب تفسير النصوص المقررة لها تفسيراً ضيقاً فلا تجوز تعديتها عن موضعها .

٣- الدورة الانتخابية ودورة الانعقاد والفصل التشريعي^(١)

الدورة الانتخابية هي مدة عمر مجلس النواب المنتخب، امدها اربع سنوات تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة وهذا ما نصت عليه المادة (٥٦/اولا) من الدستور.

والدورة الانتخابية تنقسم على اربع دورات انعقاد سنوية والاخيرة بدورها تنقسم على فصلين تشريعيين أمدهما ثمانية اشهر يبدأ اولهما في ١/٣ وينتهي في ٣٠/٦ ويبدأ ثانيهما في ١/٩ وينتهي في ٣١/١٢ ولا ينتهي الفصل التشريعي الذي تعرض فيه الموازنة العامة للدولة إلا بعد الموافقة عليها^(٢).

٤-عبارة سيادة القانون^(٣)

هذه العبارة ترددها بعض الدساتير وكتابات الفقهاء الا انها تعوزها الدقة والصواب لأن السيادة خصيصة من خصائص السلطة السياسية في الدولة فهي سلطة بدئية وعليها، بدئية لأنها لا تندثق من اية سلطة اخرى وان باقي السلطات

(١) - جاء في قرار المحكمة الاتحادية ١٨/اتحادية/٢٠٠٩، ان مفهوم السنة التقويمية ينصرف الى مفهوم السنة الميلادية.

(٢) - جاء في قرار المحكمة الاتحادية ٢٩/اتحادية/٢٠٠٨/التفسيري (ان تعبير الموازنة العامة المنصوص عليها في المادة ٥٧ من الدستور ينصرف حكماً على الموازنة التكميلية ولاينقض الفصل التشريعي الذي تعرض فيه.

(٣) - مفهوم سيادة القانون الذي يعني Rule of Law جاء في قاموس أكسفورد الإنكليزي تعريفاً لحكم القانون وهي حالة سياسية لا قاعدة قانونية بما نصه (حكم القانون او Rule of Law هو سلطة القانون و تأثيره على المجتمع وخاصة عندما ينظر اليه على انه قيد على السلوك الفردي والمؤسسي)، وقد جاء بالصد من حق الملوك الالهي

ناشئة عنها وهي عليا لأنه لا توجد سلطة تساويها او تعلو عليها وأثارها بادية في المجالين الداخلي والخارجي ولكنها مقيدة في المجال الخارجي بالمعاهدات التي تدخل الدولة طرفاً فيها^(١)

٥- الهيئات المستقلة والجهات غير المرتبطة بوزارة

الهيئات المستقلة تشكيلات نص عليها الدستور في المادة (١٠٢) وما بعدها ولم تكن معروفة من ذي قبل بهذه التسمية، هذا ولقد احصاها الدستور ولكنها ترك الباب مفتوحاً لأستحداث هيئات اخرى حسب الحاجة والضرورة بقانون، ان الهيئات المستقلة تقوم على فكرة التخصص اي انها تنشأ لتحقيق اغراض معينة ينص عليها قانون انشائها وقد احتار الفقه في تكييفها فهناك من اعتبرها جزءاً من السلطة التنفيذية وهناك من اعتبرها سلطة رابعة في الدولة وهكذا، الا انه يلاحظ وبدقة ان الدستور اوردها في الباب الثالث منه والمعنون بالسلطات الاتحادية مخصصاً الفصل الرابع لها وكأني به أراد ان يجعلها سلطة رابعة في الدولة. ومهما كان الامر فان الهيئات المستقلة تتمتع با استقلال فني تام غير منقوص، ان لا يجوز لأية سلطة في الدولة التدخل باعمالها وان كان لبعضها مراقبتها بعد القيام بها كما في رقابة مجلس النواب والذي منحه المادة (٦١) /ثامناً/ هـ/ من الدستور اختصاص استجواب مسؤوليها وفقاً للأجراءات المتعلقة بالوزراء وله اعفاؤهم بالاغلبية المطلقة.

ان الاستقلال الفني الذي تتمتع به الهيئات المستقلة يختلف عن الاستقلال المالي والاداري والذي يمنح هبة للهيئات التي تعمل على وفق نظام اللامركزية الادارية سواء كانت محلية ام مرفقية، لانه استقلال مطلق، ان لا توجد جهة رئاسية للهيئات المذكورة فهي تعمل من وحي نفسها لتحقيق الاغراض التي أنتدبت لها، الا ان ذلك لا يمنع من مراقبة اعمالها من جانب مجلس النواب والقضاء استناداً الى النصوص الدستورية والقانونية.

٦- أنواع الأغلبية في التصويت

عادة ما يحدد الدستور والقوانين طريقة التصويت في المجالس واللجان والاحكام

(١) - وفي رأينا انه لا صحة لعبارة سيادة القانون لان القانون يعلو على الجميع ولايتفوق عليه احد سواء كان حاكماً او محكوماً.



العلاقة بهما , والتصويت يقسم على ثلاثة أنواع وهي :-

١. الأغلبية البسيطة : وتعني تصويت نصف عدد الأعضاء الحاضرين زائداً واحد بعد تحقق النصاب , وهذا ما لمحت اليه المادة (٥٩ / ثانياً) من الدستور حينما قضت بأنه (تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب مالم ينص على خلاف ذلك) .

٢. الأغلبية المطلقة : وتعني نصف عدد أعضاء المجلس زائداً واحد , وسواء ذكر النص عبارة (عدد أعضاء المجلس) او لم يذكر ومن الامثلة عليها ما نصت عليه المادة (٦١ / ثامناً / آ) من الدستور بشأن سحب الثقة من احد الوزراء ومانصت عليه المادة (٦١ / ثامناً / ب / ٣ /) بشأن سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.^(١)

٣. الأغلبية النسبية او المشددة او الخاصة: وهي اغلبية الثلثين او الثلث ارباع او الأربعة اخماس من عدد اعضاء المجلس ومثالها ما نصت عليه المادة (٩٢ / ثانياً) من الدستور فيما يتعلق بقانون المحكمة الاتحادية العليا هذا ولا يجوز الاعتداد بصوت رئيس المجلس وترجيح الكفة التي صوت معها ألا بناء على نص قانوني صريح لان مثل هذا الترجيح يعني اعطاءه قيمة صوتين .

٧- قياس أثر التشريع

وهو عملية تحليل وتقييم للنتائج والاثار الاقتصادية والاجتماعية والمالية والبيئية المتوقعة قبل تشريع او تعديل أي قانون وتقييم التكاليف والفوائد او المزايا المتعلقة بمشروع القانون .

٨- حوكمة التشريعات

وهي عبارة عن جملة المعايير والآليات وبالتالي المناهج التي تبني عليها التشريعات لضمان الجودة والالتقان والتميز والواقعية والفاعلية والعدالة والشفافية فيها لما لمثل تلك التشريعات من اثار مهمة على طريق الحكم الرشيد وعلو القانون وتحقيق الامن القانوني.

(١) - جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا التفسيري المرقم ٢٣/اتحادية/٢٠٠٧ (ان المقصود بالأغلبية المطلقة الواردة بالمادتين ٦١/ثامناً /أ) و (٧٦/رابعاً) من الدستور هي اغلبية عدد الأعضاء الحاضرين بالجلسة بعدد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة (٥٩/اولاً) منه لأنها جاءت مجردة من مفردة (عدد الأعضاء) الواردة في حكم (المادة ٦١ /ثامناً/ب/٣).

ثانيا : المصطلحات في مجال القانون الإداري

١- للأدارة في القانون الإداري معنيان مختلفان :

الأول : المعنى الوظيفي: ويقصد به النشاط الذي تقوم به الهيئات والمنظمات الإدارية بهدف اشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات للمواطنين وتحقيق النفع العام، فيقال إدارة المواصلات ويقصد به مايقدمه هذا المرفق من خدمات وما يقوم به من نشاط مثل البريد والبرق والهاتف.....الخ. او تُذكر ادارة المرافق العامة التعليمية ويقصد به إدارة هذه المرافق في مختلف أنواع التعليم

الثاني: المعنى العضوي : ويُقصد مجموعة المنظمات التي تنفذ سياسة الدولة وبرامجها في تنظيم الحياة الاجتماعية وتنظيم نشاط الأفراد واشباع حاجاتهم وتحقيق النفع العام ويشمل هذا المعنى الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية . فلوا اخذنا مرفق التعليم العالي فانه بموجب المعنى الوظيفي يقصد به عملية تعليم طلاب الجامعات والمعاهد بمختلف فروع العلم في الطب والقانون والآداب والعلوم الأخرى.... الخ أما المعنى العضوي فيقصد بها وزارة التعليم العالي والجامعات والمعاهد التابعة لها التي تقوم بتعليم الطلبة والدوائر الأخرى . أما الإدارة كعلم فأن لها تعريفاتها متعددة ومن أبرزها (انها الاستخدام الامثل للموارد المتاحة لتحقيق اداة معينة).

وتستعمل كلمة الحكومة في مجال القانون الإداري بالمقابلة بكلمة الإدارة للدلالة على نوعاً معين من النشاط الحكومي، وهو الذي يتصل بالسياسة العليا للدولة تمييزاً عن الاعمال الإدارية اليومية التي يقوم بها الإدارة. ويضيف أحد الكتاب معنى اخر لكلمة الحكومة اذ يعبر بها عن الإدارة المركزية في مواجهة الإدارة اللامركزية داخل السلطة التنفيذية أي انه يقصرها على السلطات العامة المركزية دون السلطات العامة اللامركزية.

٢-انواع الاستقلال في مؤسسات الدولة

الاستقلال في مؤسسات الدولة ثلاثة انواع ، استقلال فني واستقلال مالي و استقلال اداري فالأول يقوم على فكرة التخصص ، وتتمتع به الهيئات المستقلة التي وردت في الدستور اذ ان كل واحدة منها اسست لتحقيق اغراض معينة ،فهي



أدلة العمل التشريعي

بحدود هذه الاغراض تتمتع باستقلال تام غير منقوص ، ولو مثقال ذرة ، فلا يجوز لأية سلطة في الدولة ان تتدخل بصميم اعمالها او تصدر توجيهات اليها ، وان كانت تخضع لرقابة لاحقة من لدن مجلس النواب و القضاء عندما يقوم بمهمته في الفصل في المنازعات المدنية و الادارية اذ يتمتع باستقلال تام ولا يجوز لأي من السلطتين التنفيذية و التشريعية التدخل بأعماله لأنه لا سلطان عليه لغير القانون .

اما الاستقلال المالي والاداري فإنه استقلال منقوص يمنح للمؤسسات التي تعمل على وفق نظام اللامركزية الادارية سواء كانت محلية او مرفقية ، فهو استقلال في مواجهة سلطات مركزية رئاسية . ان الاستقلال المالي يعني قدرة المؤسسة على تكوين مواردها المالية الخاصة بها واختيار الاسلوب الملائم لاستغلالها ، كما ان لها الحق في التصرف بالفائض المتحقق في موازنتها ، وهو يتطلب وجود الوسائل التي تكفل للمؤسسة تنفيذ سياسة التمويل الذاتي.^(١)

ينص قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، في المادة ١/ ثامناً موازنة الإقليم او موازنة المحافظة :جداول تقدير وتخمين نفقات وايرادات الإقليم والمحافظة الغير منتظمة في اقليم تم المصادقة عليها من برلمان الإقليم ومجلس المحافظة وتوجد ضمن الموازنة العامة الاتحادية بعد مناقشتها وإقرارها من وزارتي المالية والتخطيط الاتحاديتين كل حسب اختصاصه وجاء في المادة نفسها الفقرة(سادس عشر : الإدارات الممولة ذاتياً: وتشمل الشركات العامة المملوكة للدولة والهيئات والمديريات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والداري والتي تعتمد على مواردها الذاتية في تمويل موازنتها).

اما الاستقلال الاداري فإنه يعني قيام نوع من السلطة قيام نوع من الاختصاص التشريعي داخل المؤسسة تصوت على كل جزء من ايراداتها ونفقاتها . ان الاستقلال المذكور يتوقف على ما تملكه السلطة المديرة للمؤسسة من اختصاصات تمكنها من تحقيق نوع من التنظيم الاداري يستقل بذاته عن نظام المرافق العامة المركزية ، مما يترتب عليه ان العاملين على ادارة المؤسسة لا يخضعون للسلطة الرئاسية المركزية بل يستقرون في تدرج اداري آخر. حاصل

(١) - وفي رأينا ان أولى مظاهره وجود موازنة لها منفصلة عن الموازنة العامة للدولة استثناء من مبدأ وحدة الموازنة العامة.

البحث ، ان الاستقلال المالي و الاداري لا يمنح خارج نظام اللامركزية الادارية وان منحه لجهات قضائية غير صحيح ، لأنه يكفيها انها تتمتع بالاستقلال الفني وما اعظمه من استقلال .

٣- السلطة التقديرية والسلطة المقيدة

ان التسمية المذكورة غير دقيقة، لأن الإدارة جزء من السلطة التنفيذية ، وعليه لا يصح القول بان السلطة تمارس السلطة ، بل هي تمارس الاختصاصات الموهوبة من القانون ، وعلى هذا فان التعبير الأدق ان نسمي السلطة بالاختصاص فنقول الاختصاص المقيد و الاختصاص التقديري.

هذا ويراد بالاختصاص المقيد، ان يحدد القانون للادارة شروط اصدار القرار الاداري من حيث اركانه الخمسة التي يتقوم بها ، فاذا تحققت الشروط المذكورة فان على الادارة اصدار القرار الاداري حتماً لازماً ، وعليه فأنها تكون منزوعة الحرية في اتخاذ القرار . ان النصوص التي تنظم الاختصاص المقيد للادارة هي نصوص أمرة لا سبيل لمخالفتها ،فأنت امتنعت الادارة عن اصدار القرار المطلوب ،فأنت امتناعها هذا يحسب قراراً ادارياً سلبياً يجوز الطعن فيه امام القضاء في كل وقت وطلب الغائه جزاءً أوفى. اما الاختصاص التقديري فإنه يعني منح الادارة هامشاً من الحرية في اتخاذ القرار وهذه الحرية قد تتعلق بركن السبب او ركن المحل وربما تتظاهر في الركان الاخرى على تفصيل لا فسحة ههنا للدخول فيه . ان امتناع الادارة عن اصدار القرار في مجال الاختصاص التقديري صحيح لاشائبة فيه من حيث المبدأ ولذلك لا يمكن مساءلة الادارة عنه الا اذا داخله عيب الانحراف باستعمال السلطة، اي ان الادارة تمتنع عن اصدار القرار لغاية مُنبئة الصلة بالصالح العام توصلم قرارها بالبطلان .

٤- الشخصية المعنوية

الشخص بمنظار القانون نوعان، شخص طبيعي وشخص معنوي ، الاول هو الانسان وحده والثاني هو مجموعة اشخاص واموال ترصد لتحقيق غرض معين .

ان الشخصية المعنوية حيلة ابتدعها المشرعون لتحقيق اغراض عملية، وتقسّم الاشخاص المعنوية على نوعين اشخاص معنوية عامة كالدولة و فروعها واشخاص



أدلة العمل التشريعي

معنوية خاصة كالشركات والجمعيات وان منح الشخصية المعنوية يجب ان يتم بقانون وليس بأداة اقل منه، والشخص المعنوي يتمتع بكل خصائص الشخص الطبيعي باستثناء ما كان منها ملازماً للأخير وبحدود الاغراض التي أنشئ من اجلها ، فله اسم وموطن وجنسية وذمة مالية مستقلة واهلية وجوب وأهلية اداء مقيدة بالاغراض التي اسس لأجلها ، كما ان له حق التقاضي بصفة مدعٍ او مدعى عليه هذا ولا تلازم بين الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري ، اي بمعنى ان الاخيرين ليسا نتائج منح الشخصية المذكورة .

٥- درجات الموظفين والدرجات العليا

تضمن قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام لسنة ٢٠٠٨ المعدل جدولاً بدرجات الموظفين والدرجات العليا ، فدرجات الموظفين عشر ولكل درجة احدى عشرة مرحلة يتدرج فيها الموظف عن طريق العلاوة السنوية ان الدرجات ارقام صماء يتم فيها تسعير الشهادات الدراسية للموظفين اما الدرجات العليا وبحسب الجدول المشار اليه في اعلاه والمعدل بقرار مجلس الوزراء رقم (٤٠٠) لسنة ٢٠١٥ فهي :

١- وكيل الوزارة ومن هو بدرجته ومن يتقاضى راتبه والمستشار الذي يتقاضى راتب وكييل وزارة

٢- الدرجة الخاصة

٣- المدير العام ومن بدرجته ومن يتقاضى راتبه .علماً بان قرار مجلس الوزراء المذكور في اعلاه منزوع القيمة القانونية لأن تسمية الدرجات وتحديد رواتبها تم بالقانون ، وبالتالي لايجوز لمجلس الوزراء تعديله بقرار اداري تنظيمي^(١) .

٦- أصناف العاملين في الدولة.

هناك ثلاثة اصناف للعاملين في الدولة حالياً وهم :

١- الموظف الدائم وهو كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين ويخضع لقانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٦٠ المعدل .

(١) وفي رأينا أن القرار المذكور أنفاً معدوم من الناحية القانونية لأنه انطوى على غضب لاختصاص المشرع كما ان القرار المشار اليه استحدث نوعاً جديداً من الدرجات العليا لم يرد في صلب القانون وهو (الدرجة الخاصة) ولم يذكر من هو الذي سيشغل الدرجة المذكورة .

٢- الموظف المؤقت وهو الذي يتم التعاقد معه على وفق احكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧ وله حقوق الموظف الدائم بما يتناسب ومركزه القانوني المؤقت .

٣- الاجراء وهم الذين تستعين بهم الادارة ويعملون باجور يومية ولكنهم لا يحسبون عمالاً لان العمال في دوائر الدولة تم تحويلهم الى موظفين بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٠) لسنة ١٩٨٧.^(١)

٧-الوزير ومن هو بدرجة وزير

الوزير في العراق يعد مكلفاً بخدمة عامة , وان كانت هناك نصوص في قوانين الخدمة المدنية والتضمين والعقوبات تعامله معاملة الموظف . والوزير عضواً في مجلس الوزراء وهو الرئيس الإداري الأعلى في وزارته وعليه ان يجعل سياستها متوائمة مع السياسة العامة للدولة . اما الموظف بدرجة وزير فهو موظف يدير تشكيلة بمستوى وزارة ولكنه لا يعد عضواً في مجلس الوزراء ومن الأمثلة عليه امين بغداد . ان الموظف بدرجة وزير يتقاضى راتب ومخصصات الأخير ولكنه يبقى موظفاً خاضعاً لأحكام قانون الخدمة المدنية حاله في ذلك حال الموظف الدائم لان مساواته بالوزير تتعلق بالحقوق المالية وممارسة الاختصاصات ولا مزيد عليها.

٨-المكلف بخدمة عامة

عرفت المادة (٢/١٩) من قانون العقوبات لسنة ١٩٦٩ المعدل المكلف بخدمة عامة بانه (كل موظف او مستخدم او عامل نيظت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها او الموضوعة تحت رقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وأعضاء المجالس النيابية والإدارية والبلدية الخ) الا ان التعريف المذكور محلي الاستعمال أي انه يعتمد لغرض تطبيق قانون العقوبات واي قانون عقابي اخر. اما في مجال القانون الإداري فإنه يمكن القول بأن المكلف بخدمة عامة , هو كل من يعمل في خدمة الدولة وفروعها ممن لم تنطبق عليه صفة الموظف والموظف المؤقت , فهو

(١) - يلاحظ ان قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٥) الذي ساوى بين الموظف المؤقت والأجير قد خالف القرار رقم (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧ الوارد ذكره انفاً.



أدلة العمل التشريعي

يشمل رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وأعضاء مجلس النواب وأعضاء مجالس المحافظات والاقضية والنواحي والبلديات سواء كان عملهم براتب او بدونه^(١).

٩- المحافظة غير المنتظمة في إقليم والحكومات المحلية
عرفت المادة (١ / ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المحافظة بانها (وحدة إدارية ضمن حدودها وتتكون من اقسية ونواحي وقرى) فاذا لم تكن المحافظة منضوية في إقليم سميت بالمحافظة غير المنتظمة في إقليم اما الحكومات المحلية فقد عرفتها الفقرة حادي عشر من المادة (١) من القانون نفسه بأنها (المجالس والوحدات الإدارية) بناء عليه فان عبارة (الحكومة المحلية) تطلق على مجالس المحافظات والاقضية والنواحي وتطلق أيضاً على الوحدات الإدارية التي تتواجد فيها المجالس المذكورة أي المحافظة والقضاء و الناحية^(٢).

١٠- التعيين واعادة التعيين

التعيين يتم مرة واحدة في حياة الموظف بعد ان يستوفي الشروط التي نص عليها القانون، فأذا انفصمت الرابطة الوظيفية بعد ذلك ورجع الموظف الى الوظيفة العامة ثانيةً فأن هذا الرجوع يتم عن طريق (اعادة التعيين) والاعادة قد تتكرر مرة واحدة او اكثر، وشروطها هي نفس شروط التعيين ابتداءً. هذا والملاحظ انه يتم تكليف الموظف احياناً بشغل منصب قيادي كأن يكون وكيلاً لوزير او مديراً عاما ، وقد جرت سنة المشرع على تسمية هذا التكليف ب(التعيين) في حين هو في الحقيقة ترقية تجري على خلاف السنن التي وضعها القانون، لان الترقية تكون من وظيفة الى وظيفة أعلى من نفس الطبيعة .

وعلى اية حال فإنه لا مناص من قبول التسمية التي اطلقها المشرع على هذا النوع من الترقية الوظيفية وكما يقال أن الخطأ الشائع خير من الصواب غير الشائع.

(١)- لقد كان الأول بالمشرع ان يعتبر العضوية في المجالس المذكورة تفرغاً تاماً بحيث يعود المكلف بالخدمة العامة الى وظيفته السابقة بعد انتهاء الدورات المقررة للمجالس المذكورة .

(٢) - وان كنا نرى بنظر بليغ ان النص القانوني معيب بالنسبة للاخيرة ، لان عبارة المجالس المحلية يجب ان تنصرف الى المجالس المكونة من مجموعة اعضاء وليس الى الامكنة التي تتواجد فيها .



١١- الشرعية والمشروعية

يستعمل بعض الفقه المصطلحين المذكورين كمترادفين وحسبما يحلو له، في حين ان البعض الاخر يفرق بينهما فيستعمل مصطلح (الشرعية) في مجال القانونين الدستوري والجنائي ويستعمل مصطلح (المشروعية) في مجال القانون الإداري ويراد بالشرعية في مجال القانون الدستوري طريقة وصول الحكام الى السلطة وفيما إذا كانت تتفق والفكرة القانونية السائدة وكذلك ممارستهم للمهام المنوطة بهم اما في مجال القانون الجنائي فيراد بمصطلح (الشرعية) مبدأ لا جريمة ولا عقوبة الا بنص والذي عد نصراً مبيناً للحقوق والحريات العامة .

وبخصوص مصطلح (المشروعية) فإنه يعني في مجال القانون الإداري مطابقة العمل لأحكام القانون وله معنيان معنى واسع ويراد به خضوع الدولة بسلطاتها الثلاث والافراد لأحكام القانون فهو يجري على مفرق رؤوس الجميع ولا احد يعلو عليه، اما المعنى الضيق فهو خضوع الإدارة وهي السلطة التنفيذية لأحكام القانون .



ثالثاً: المصطلحات في فروع القانون العام الأخرى

١-- الجريمة من حيث جسامتها

وهي تنقسم من حيث المعيار المذكور على ثلاثة أنواع كما نصت على ذلك المواد (٢٥ و ٢٦ و ٢٧) من قانون العقوبات لسنة ١٩٦٩ المعدل .
فالجناية هي الجريمة المعاقب عليها بإحدى العقوبات الآتية :

١.الإعدام

٢.السجن المؤبد

٣.السجن أكثر من خمس سنوات الى خمسة عشرة سنة .

* اما الجنحة فهي الجريمة المعاقب عليها بإحدى العقوبتين الآتيتين :

١.الحبس الشديد او البسيط اكثر من ثلاثة اشهر الى خمس سنوات .

٢.الغرامة

* في حين ان المخالفة هي الجريمة المعاقب عليها بإحدى العقوبتين الآتيتين:

١. الحبس البسيط لمدة اربع وعشرين ساعة الى ثلاثة اشهر

٢.الغرامة والتي تتراوح مبالغها بين (٥٠) خمسين الى (٢٠٠) مئتي الف دينار^(١).

هذا وبحسب المادة (٢٤) من القانون نفسه لا يتغير نوع الجريمة اذا استبدلت المحكمة بالعقوبة المقررة لها عقوبة اخف لعذر مخفف او ظرف قضائي مخفف مالم ينص القانون على خلاف ذلك .

٢- الموازنة والميزانية والحساب الختامي

الموازنة بحسب رأي الفقه تقدير احتمالي لأيرادات ومصروفات الدولة عن سنة قادمة، وهي بحسب المادة (١ / ثانياً) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ خطة مالية تعبر عن ما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الإيرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والأستثمارية لسنة مالية واحدة تُعين في قانون الموازنة العامة الأتحادية .

(١) - وقد جرى تعديل الغرامات الواردة في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل والقوانين الخاصة الأخرى بموجب قانون التعديل رقم ٦ لسنة ٢٠٠٨ حيث عدلت مبالغ الغرامات من (٥٠) الف دينار الى (٢٠٠) الف دينار في المخالفات وفي الجرح (٢٠٠٠١) دينار الى (مليون) دينار وفي الجناية من (١٠٠٠٠١) دينار الى (عشرة) ملايين دينار وفق هذا التعديل أينما ترد الغرامة في القانون .

علماً بأنه حسب رأي فقهاء علم المالية العامة لا يوجد فرق بين كلمتي الموازنة والميزانية الا ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ استعمل مصطلح (الموازنة) كما في المواد (٥٧) و(٨٠/رابعاً) وابقى على نفس التسمية بخصوص السلطة القضائية اذ نصت المادة (٩١/ثالثاً) على اختصاص مجلس القضاء الاعلى في اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية .

بناءً عليه فان هناك موازنة عامة للدولة تعدها السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) ويصادق عليها مجلس النواب . وهناك موازنات لبعض السلطات او فروعها تكون جزءاً من الموازنة العامة للدولة.

أما الحساب الختامي فهو تقدير حقيقي وليس احتمالياً لأيرادات ومصروفات الدولة في سنة ماضية، وهو حسب البند (ثالثاً) من المادة (١) من القانون المذكور في اعلاه قائمة المركز المالي للدولة (الموجودات والمطلوبات) كما هي عليه في ٣١/كانون الاول من كل سنة وحساب قياس النتيجة الذي يتضمن الايرادات والمصروفات والكشوفات الأخرى للسنة المنتهية فيها .

هذا وأن اختصاصات مجلس النواب بالنسبة لمشروع الموازنة العامة للدولة المقدم من مجلس الوزراء هي:

١- اجراء المناقلة بين ابواب وفصول المشروع

٢- تخفيض اجمالي سقف الموازنة

٣- الاقتراح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي نفقات الموازنة

٤- المصادقة على القروض والضمانات السيادية والاتفاقيات الدولية^(١) .

ان قانون الموازنة العامة للدولة يوضع لمدة سنة واحدة تقويمية، الا انه قد يتأخر صدوره لبعض الوقت، ولهذا جاءت المادة (١٣/اولاً) من القانون المذكور في اعلاه لتجيز لوزير المالية اصدار تعميم الى دوائر الدولة بالصرف بنسبة (١٢/١) فما دون من اجمالي المصروفات الفعلية للنفقات الجارية للسنة المالية السابقة بعد استبعاد المصروفات غير المتكررة على اساس شهري، وبموجب البند (ثانياً) من نفس المادة الصرف من اجمالي التخصيص السنوي للمشاريع

(١) - جاء في قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٢) القاضي بعدم الحق لمجلس النواب بأجراء تعديلات جوهرية على مشروع الموازنة المقدم من الحكومة وتقديم مقترح بديل وقررت الحكم بعدم دستورية المواد التي تم تعديلها او اضافتها والتي هي خارج صلاحيته الدستوريةالخ القرار



أدلة العمل التشريعي

الاستثمارية المستمرة والمدرجة تخصيصاتها خلال السنة المالية السابقة واللاحقة حسب الذرعات المنجزة او التجهيز الفعلي للمشروع .
أما اذا لم يقر مشروع الموازنة العامة الاتحادية لسنة مالية معينة فتعد البيانات المالية النهائية لسنة لسابقة اساساً للبيانات المالية لهذه السنة وتقدم الى مجلس النواب لإقرارها وهذا ما نص عليه البند (ثالثاً) من نفس المادة.

ان قانون الموازنة العامة الدولة يطبق من تاريخ اقراره من مجلس النواب ولا يجوز سحبه الى الماضي ليدرك اليوم الاول من السنة المالية ، كما لايجوز ان يتضمن احكاماً قانونية موضوعية يراد لها ان تطبق بشكل مستمر مثلما حصل في قوانين الموازنة للسنوات التي خلت حينما نصت على اجازة طويلة للموظف ، فمثل هذه النصوص مكانها قانون الخدمة المدنية وليس قانون الموازنة العامة^(١).

٣- المعاهدة

وهي اتفاق شخصين من اشخاص القانون الدولي العام على احداث اثار قانونية ، وتنصرف عبارة اشخاص القانون الدولي العام الى الدولة والمنظمات الدولية ، هذا وقد عرفتها المادة (١ / اولاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ على انها (توافق ارادات مثبت بصورة تحريرية ايأ كانت تسميته بين جمهورية العراق او حكومتها وبين دولة او دول اخرى او حكوماتها او منظمة دولية او اي شخص من اشخاص القانون الدولي تعترف به جمهورية العراق لغرض احداث اثار قانونية تخضع لأحكام القانون الدولي بصرف النظر عن تسمية الوثيقة او عدد الوثائق التي يدون فيها احكام التوافق كالمعاهدة او الاتفاق او الاتفاقية او البروتوكول او الميثاق او العهد او المحضر المشترك او المذكرات او الرسائل او الكتب المتبادلة او غير ذلك من التسميات ويشار اليها في هذا القانون بالمعاهدة) ان الذي يستبان مشرقاً من النص المذكور ان كلمة (المعاهدة) تشمل كل التسميات التي تطلق في مجال الاتفاق بين العراق والدول الاخرى او المنظمات الدولية لتنظيم بعض الشؤون واحداث اثار قانونية في مجال القانون الدولي العام . هذا والمعاهدة التي يدخل العراق طرفاً فيها اما ان تكون ثنائية عندما تعقد بينه

(١)- ويسمي بعض الفقه مثل هذه النصوص بـ(فارس الموازنة) لأنها غريبة عنها وحشرت فيها حشراً.



وبين دولة اخرى او منظمة دولية او شخص قانوني دولي يعترف به او تكون متعددة الاطراف وهي المعاهدة المعقودة بين اكثر من دولتين . هذا ولقد تباينت مواقف الدول في تقييم المعاهدة من الناحية القانونية ، ففي بريطانيا تصبح المعاهدة نافذة المفعول بمجرد المصادقة عليها من الملك واذا كانت تخالف قانوناً نافذاً فإنه يجب تعديل القانون في ضوءها ، وفي فرنسا فان للمعاهدة قوة القانون واذا وجدت قوانين تخالفها فانه يجب تعديلها او الغاؤها بما يتلاءم مع احكامها ، وفي امريكا فقد نص الدستور على ان المعاهدة المصادق عليها تكون لها قوة القانون وتعديل القوانين السابقة عليها ، اما الدستور الهولندي فقد اعطى المعاهدة قيمة اعلى من الدستور ويجب تعديله بما يتلاءم واحكامها . وفي العراق فان المعاهدة يصادق عليها بقانون يصدر من مجلس النواب والتالي لذلك ان لها قيمته ، ويفترض ان تعدل ما تعارض معها من قوانين سابقة.



رابعاً: المصطلحات في مجال القانون الخاص والشريعة الإسلامية

١- الحق والعدالة

العدل هو الانصاف اي ان تعطي الحق كالذي تستحق لنفسك ،فهو يقوم على اساس التناسب بين الأخذ والعطاء ولهذا أتخذ الميزان رمزاً له يتحقق بتساوي كفتيه إن العدل عند الفقهاء اعطاء مايجب لمن يجب كمايجب، وهو نوعان عدل مطلق وهو مايقضي العقل حسنه ولايكون منسوخاً في زمن كالأحسان لمن يحسن إليك وكف الاذى عنك وعدل بالشرع وهو مايكون منسوخاً ببعض الأزمنة كالقصاص .

أن العدل يعني المساواة في المكافأة أن خيراً فخير وإن شراً فشر وقد سم الله العدل ميزاناً وهو من قبيل تسمية الشيء باسم ألتة لان الميزان آلة الانصاف بين الناس في المعاملات ، علماً بأن الشريعة الاسلامية لاتفرق بين العدل والعدالة فكلاهما يعطي معنى واحداً وهو احقاق الحق بتطبيق أحكام الشرع.

وفي مجال القانون فأن هناك فرقاً مبيناً بين العدل والعدالة فعلى الرغم من أن كلاهما يقوم على اساس المساواة، إلا أن المساواة في العدل مجردة تعتد بالوضع الغالب ولاتهتم بالجزئيات والتفاصيل في الحالات المتماثلة.

أما المساواة التي تقوم عليها العدالة فهي مساواة واقعية تقوم على فكرة الأنصاف اذا تراعي البواعث الخاصة وتهتم بدقائق الظروف وجزئيات المسائل. أن القانون يوضع على اساس العدل الا ان تطبيقه احياناً يؤدي الى تحقيق العدالة وذلك عندما يمنح القانون الادارة والقضاء اختصاصاً تقديرياً في تطبيق النصوص، وهكذا تبقى العدالة غاية مثلى يسعى القانون لتحقيقها وماهي عليه ببعيدة.

٢- العنصر والركن والشرط

العنصر هو ما يتوقف عليه وجود الشيء او وصفه ، وقد يكون داخلياً في ماهيته فيسمى ركناً وقد يكون خارجاً عنها فيسمى شرطاً . ان الركن احد جوانب الشيء والتي يتوقف عليها وجوده ويكون جزءاً من ماهيته ، والماهية هي مجموعة ذاتيات الشيء التي يمتاز بها عن غيره وبالتالي القول ان اركان القرار الاداري خمسة لأنها اعمده التي يستند اليها ، فاذا تخلف واحد منها او اكثر عدّ القرار غير موجود من الناحية القانونية.

٣- الشريعة الاسلامية والفقهاء الاسلامي

الشريعة لغة الطريقة المستقيمة ولهذا قال الله سبحانه وتعالى (ثم جعلناك على شريعة من الامر فأتبعها) وتعني ايضا مورد الماء الجاري الذي يعد للشرب ، اما عند الفقهاء فهي الاحكام التي سنها الله سبحانه وتعالى لعباده ، فتشمل جميع الشرائع السماوية التي نزلت للناس على ايدي انبيائهم . اما الفقه فهو لغة الفهم مطلقاً ولهذا ورد في الآية الكريمة (لهم قلوب لا يفقهون بها) وهو عند الفقهاء العلم بالأحكام الشرعية العملية المكتسبة من الادلة التفصيلية . ولعبارة الشريعة الاسلامية معنيان على رأي بعض الفقهاء معني خاص ومعني عام ، الاول ينصرف الى القرآن الكريم والسنة النبوية التي تضمنت كافة اقسام الاحكام الشرعية ، اما المعني الثاني فانه ينصرف الى جميع الاحكام الشرعية سواء كان مصدرها القرآن الكريم والسنة النبوية او المصادر الاخرى المتفق عليها فتشمل بهذا المعني الفقه الاسلامي هذا ويستعمل البعض عبارة (مبادئ الشريعة الاسلامية) وهي عبارة ينقصها التوفيق لان المبادئ من بنات افكار الانسان بينما الشريعة الاسلامية من وحي السماء ، وعلى اية حال فان الرأي الغالب في الفقه يميز بين الشريعة الاسلامية والفقه الاسلامي ، فالاولى عنده نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية الثابتة اما الفقه الاسلامي فيشمل الاحكام الشرعية العملية المستخرجة من الشريعة الاسلامية بصورة مباشرة او غير مباشرة

٤- اللفظ المطلق واللفظ المقيد واللفظ المتشابه

يراد باللفظ المطلق هو اللفظ الشائع في افراد مفهومه على سبيل البديل من غير تخصص ببعضها كلفظ الرجل ، اما اللفظ المقيد فهو الذي تخصص شيوعه في بعض افراد مفهومه كوصف الرجل بأنه اسود او ابيض . اما اللفظ المتشابه فهو الذي لا تدل صيغته على المعني المراد منه وتعذرت معرفة المدلول وادراكه ومثال ذلك ما ورد في الآية الكريمة ((ويبقى وجه ربك ذو الجلال والاكرام)) وكذلك الحروف في بداية السور .

٥- الشك والظن والاطمئنان

الشك هو ان يتساوى لدى المكلف احتمال وقوع الفعل وعدم وقوعه او كما



يقول فقهاء المنطق القانوني تساوي كفتي الترجيح، اما الظن فهو ان يترجح لدى المكلف احد الاحتمالين على الاخر، والاطمئنان يعني رجاحة احد الاحتمالين بدرجة كبيرة جدا بحيث يقترب من اليقين وتستقر النفس عنده

٦- النظام العام والآداب العامة

إن لحمة النظام العام قواعد قانونية أمره، شرعت لحماية المصالح العليا في الدولة فهي اشبه بركائز لا يستقيم بناء المجتمع بدونها، وهذه المصالح متنوعة فقد تكون سياسية او اجتماعية او اقتصادية.

اما الآداب العامة فهي ذلك الحد الأدنى من قواعد الاخلاق التي يجد الناس أنفسهم ملزمين باحترامها وعدم الخروج عليها ومصدرها الدين والأعراف الاجتماعية وغيرها.

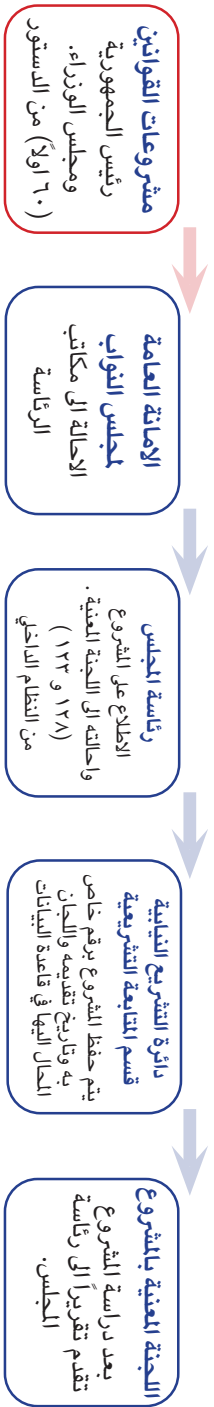
هذا ويعد النظام العام والآداب العامة قيدين ثقيلين على حرية الافراد التعاقدية فلا يجوز لهم عند ابرام العقود اياً كان نوعها مخالفتها، هذا في مجال القانون الخاص، اما في مجال القانون العام فيراد بالنظام العام واجبات سلطات الضبط الإداري بالمحافظة على الامن والصحة والسكينة للمواطنين هذا في الجانب المادي، اما في الجانب المعنوي، فأن عليها المحافظة على الآداب العامة لقد اجتهد مجلس الدولة الفرنسي في قرار حديث له معتبراً المحافظة على كرامة الإنسان ركناً ركيناً من أركان النظام العام في حين أن الشريعة الإسلامية استبقت المجلس المذكور في تقرير هذا الركن اذ ورد في الآية الكريمة ((ولقد كرمنا بني ادم)).



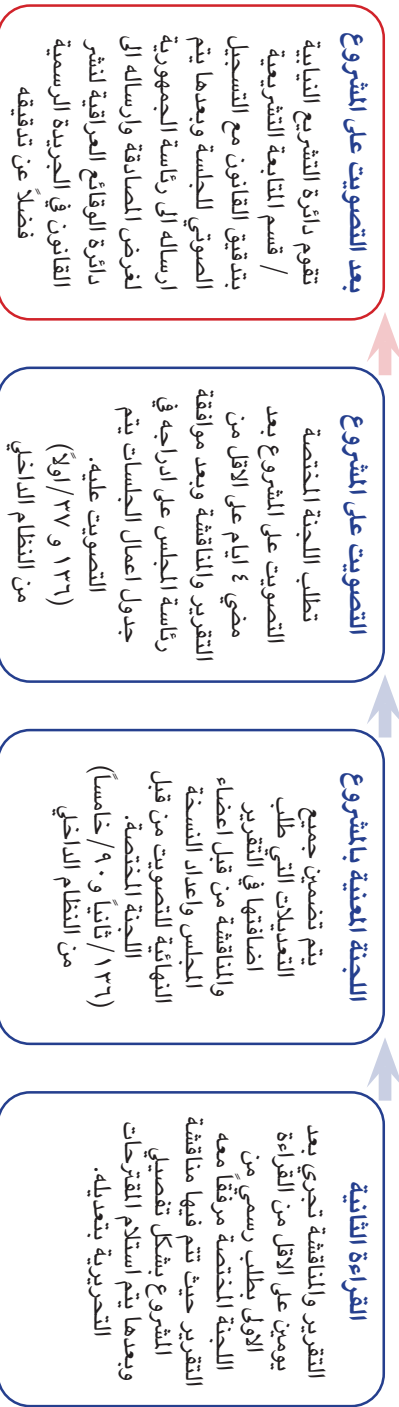
دائرة التشريع النيابية

دليل سير الاجراءات التشريعية

الخبير القانوني
طالب كاظم عودة



* نموذج تطبيقي * سير الاجراءات التشريعية لمشروع القانون



* تم تعديل القراءة الثانية إلى (تقرير ومناقشة) بموجب القرار رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ ، المنشور في الوقائع العرفية بالعدد ٤٤١٥ في ٥/٩/٢٠١٦ .
* مع مراعاة ما جاء في احكام المادة (١٣٠) من النظام الداخلي وقرار المحكمة الاتحادية رقم (٣١) /اتحادية/ اعالم/ ٢٠١٥ وموحدتها ٢٩ /اتحادية/ اعالم/ ٢٠١٥ (في ما يخص اللجنة المالية.

مقترحات القوانين المقدمة من قبل ١٠ ثواب او لجنة نيابية دائمة.
(٦٠/ثانياً من الاستور)
(١٢٠ و ٨٧/اولاً من النظام الداخلي)

رئاسة المجلس
الاطلاع على المقترح وان تمت الموافقة يحال الى اللجنة القانونية
(١٢٢ من النظام الداخلي)

اللجنة القانونية
دراسة المقترح وبيان الرأي بشأنه من حيث المواءمة الدستورية والقانونية وصياغتها وفقاً لما تكلف به.
(٩٠/خامساً من النظام)

دائرة التشريع النيابي
قسم المتابعة التشريعية
يتم حفظ المقترح برقم خاص به وتاريخ تقديمه واللجان المحال اليها في قاعدة البيانات

القراءة الاولى
تتم القراءة الاولى بعد طلب اللجنة المختصة وموافقة رئاسة المجلس على ادراجه في جدول اعمال الجلسات وبيان رأي اللجنة القانونية.
(١٣٦/اولاً و ٢٧/اولاً) من النظام

* نموذج تطبيقي * سير الجراءات التشريعية لمقترح القانون (١٢٤) من النظام الداخلي

بعد التصويت على المقترح
تقوم دائرة التشريع النيابي / قسم المتابعة التشريعية بتدقيق القانون مع التسجيل الصوتي للجلسة وبعدها يتم ارساله الى رئاسة الجمهورية لغرض المصادقة وارساله الى دائرة الوقائع العراقية لنشر القانون في الجريدة الرسمية فضلاً عن تدقيقه

التصويت على المقترح
تطلب اللجنة المختصة التصويت على المقترح بعد مضي ٤ ايام على الاول من التقرير والمناقشة وبعد موافقة رئاسة الجلسة على ادراجه في جدول اعمال الجلسات يتم التصويت عليه.
(١٣٦ و ٢٧/اولاً) من النظام

اللجنة المعنية بالمقترح
يتم تضمين جميع التعديلات التي طلب اضافتها في التقرير والمناقشة من قبل اعضاء المجلس ويتم مراجعة النسخة النهائية للمقترح المعدة للتصويت مع اللجنة القانونية.
(١٣٦/ثانياً و ٩٠/خامساً)

(القراءة الثانية)
التقرير والمناقشة
تجرى بعد يومين على الاقل من القراءة الاولى بطلب رسمي من اللجنة المختصة وفقاً معه التقرير حيث تتم فيها مناقشة المقترح بشكل تفصيلي وبعدها يتم استلام المقترحات التحريرية



دائرة التشريع النيابية قسم قياس أثر التشريع

دليل منهجية قياس أثر التشريع

عدنان عبد الحسين
رئيس قسم قياس أثر التشريع
دائرة التشريع النيابية

المقدمة

العراق مهد الحضارات ومصدر التشريعات، ففيه سُنت أول الشرائع في العالم، كشرعية اورنمو (٢٣٦٥-٢٣٥٧ ق.م)، وشرعية لبت عشتار (١٩٣٤-١٩٢٣ ق.م) وشرعية حمورابي (١٧٩٢-١٧٥٠ ق.م).

لا تكمن اهمية التشريع في ذاته وانما لما يستتبعه من آثار ونتائج، إذ شكلت عملية التقنين الركن الرئيس للدولة الحديثة في العالم المعاصر، ابتداءً من الدستور وصولاً الى ادنى مرتبة في سلم التشريعات، تحتل منهجية قياس أثر التشريع (RIA) (Regulatory Impact Assessment) أهمية خاصة في دول العالم المتقدم لما لها من اهمية كبيرة في انتاج تشريع ذي جودة وكفاءة عالية، يحقق الغرض الذي من أجله شرع، وفي ظل التضخم التشريعي الذي تعاني منه الدولة العراقية لا بد من التأمني في تشريع القوانين الجديدة فينبغي ان تمر بمعالجات حتمية تضمن انتاج تشريعات تلبي حاجة المجتمع ولا تندرج في اطار الترف التشريعي ان صح التعبير، او قد تكون رقماً اضافياً يزيد في غلة التشريعات ويثقل كاهل المشرع والمطبق والمواطن، ولكي نتخلص من فوضى التشريعات او رداءتها لا بد للدولة العراقية من اعتماد آليات واضحة ومحددة ترسم الطريق للجهات المعنية بالتشريعات في الدولة العراقية في كيفية إعداد مسودات التشريعات، وفي هذا الصدد نرى ان منهجية قياس أثر التشريع هي احدى تلك الآليات التي تمكن المشرع العراقي من تجنب التشريعات غير الكفوءة وذات الفعالية الهابطة والتي تسبب فوضى تشريعية وبالتالي تضخم تشريعي غير مبرر.

سنقسم هذا الدليل الى قسمين، نتحدث في القسم الاول عن مفهوم قياس أثر التشريع، وفي القسم الثاني نتحدث عن منهجية قياس أثر التشريع. وقبل الانتقال الى اقسام الدليل لا بد من التعرّيج على ورشة العمل الخاصة بمنهجية قياس أثر التشريع التي عُقدت بالتعاون بين معهد التطوير النيابي ودائرة التشريع النيابية وبتمويل من منظمة النجدة الشعبية ضمن برنامج تعزيز الديمقراطية في العراق والتي أقيمت في السليمانية ولمدة يومين (من ١ الى ٢/١٠/٢٠٢١)، وبحضور كل من السيد الأمين العام الدكتور (سيروان عبدالله اسماعيل) والسيد (علي محمد حسن المبرقع) مستشار العدالة والتنمية الاجتماعية،



أدلة العمل التشريعي

والسيد (عباس خضير الشريفي) مستشار حقوق الانسان، والسيد (محمد قاسم المياحي) المدير العام لدائرة التشريع النيابية، والسيد (سعد فياض موزان) المدير العام لمعهد التطوير النيابي، جاءت هذه الورشة مكملة للجلسات الافتراضية عبر منصة (Google meet) والتي اجرتها دائرتنا بالتعاون مع معهد التطوير البرلماني، ان حاضر فيها الدكتور علي الصاوي استاذ العلوم في جامعة القاهرة.

القسم الاول

مفهوم قياس أثر التشريع

ان الغاية الأساس من قيام الدولة الحديثة هو تحقيق الامن والسلم المجتمعي لمواطنيها، ومن اول ركائز هذه الدولة المقتدرة والناجحة هو التشريع الكفوء والفعال الذي يحقق رفاهية المجتمع، وقد مرت عملية انتاج التشريعات بمراحل تطور متعددة على مدى عصر الدولة الحديثة، حتى وصل الامر الى اداة قياس الاثر التنظيمي (Regulatory Impact Assessment) (RIA)، وعند نقلها الى العربية اصبح يُعبّر عنها بـ (قياس اثر التشريع)، ظهرت اولى تطبيقات هذه الاداة في امريكا في سبعينيات القرن العشرين، وكان الهدف الاساس منها هو معرفة الكلف والمنافع المالية التي تترتب على التشريعات، ثم ما لبثت ان تم اعتمادها في اغلب دول العالم المتقدم وحتى الدول النامية، وتطور استخدامها ليشمل قياس جميع الآثار المتوقعة ترتبها على التشريع، لذا يجب ان تعنى منهجية تحليل الاثر التشريعي بمجموعة واسعة من التأثيرات على المجتمع من أجل إعطاء صورة واضحة عن ذلك الاثر، فتهدف المنهجية الى توقع آثار التشريع على المنافسة والبيئة والقطاع العام والقطاع الخاص والاعمال التجارية والتنمية المستدامة وعلى الجانب الاجتماعي والاقتصادي والدخل والفقير والقضاء، ويجب ان تكون تقارير قياس الاثر متاحة للعامة، ولا يمكن ان يكون تحليل قياس اثر التشريع وحده ناجحا ما لم يُربط بأدوات الاصلاح التنظيمي الأخرى وجعله جزءاً من استراتيجية اوسع يعبر عنها بالجودة التنظيمية، والتي يجب ان تحتوي على اهداف وأطر واضحة للتنفيذ، لضمان تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لتبرير كلفة التشريع، وفي هذا الصدد تحدد الحكومة الكندية اربعة مبادئ ارشادية للوزارات في تطوير وادارة ومراجعة اللوائح الفدرالية:

حماية اللوائح وتعزيز المصلحة العامة وتدعيم الحكم الرشيد.

حماية العملية التنظيمية بجعلها شفافة ومتاحة للجميع.

اتخاذ القرار التنظيمي بناءً على ادلة عمل.

جعل اللوائح داعمة لاقتصاد عادل وتنافسي.



ولعل من المهم جداً ان تكون الاستراتيجية التنظيمية الحكومية مشرعة بموجب قانون او نظام او تعليمات، تكون ملزمة لجميع مؤسسات الدولة العراقية تقتفي اثرها في اعداد كل مشروع قانون او نظام او تعليمات او قرارات خاصة بهذه الوزارات والمؤسسات.

وتعتمد منهجية قياس اثر التشريع بشكل اساس على توفر البيانات والمعلومات المتعلقة بالموضوع محل البحث، وهذه المعلومات تكون في الاعم الاغلب متوزعة على اكثر من وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة، وما لم تتعاون هذه الجهات فيما بينها فانه لن يتمكن الباحثون من اتمام عملهم بشكل امثل^(١).

تعريف قياس اثر التشريع

تُعد منهجية قياس اثر التشريع اداة مهمة واساسية في النهوض بواقع الدولة التنظيمي والاداري والرقابي وقدرتها على أداء مهامها بشكل فعال ومنتج، وهي مهمة جداً في صنع القرار ولضمان تطبيق السياسات وفق ادلة معتمدة، ولعل أهم فائدة يمكن ان يحققها مجلس النواب والحكومة من تطبيق منهجية قياس أثر التشريع لمشروعات القوانين ومقترحاتها قبل إصدارها وبعده، هو التحول من أسلوب اتخاذ القرارات التشريعية طبقاً للإجراءات الآلية فقط إلى أسلوب يركز أكثر على البيانات والدلائل المتعددة والتي توفر رؤية أشمل للمواضيع محل التشريع او التي مضى زمن على تشريعها، وبما يحقق التنسيق والتجانس بين مختلف السياسات العامة للدولة، ونجاح المنهجية يعتمد بشكل اساس على التنسيق والتعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية واصحاب المصلحة ومراكز البحث والتطوير ومنظمات المجتمع المدني والاكاديميين وممثلي اصحاب العمل وممثلي العمال بشكل عام وبين الوزارات والهيئات والمحافظات بشكل خاص،

لذا تعد منهجية قياس اثر التشريع عنصراً مهماً لضمان جودة التشريع، ونتيجة للاعتناء والاهتمام الكبير بهذه المنهجية من قبل الباحثين والمهتمين والمنظمات الدولية وبمفهوم قياس اثر التشريع، قدمت هذه المنظمات تعريفات كثيرة وهي تتشابه الى حد كبير، فقد عرفته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

(١) . وهذا ما اشار اليه تقرير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية من ضعف التعاون فيما بين الوزارات في النمسا . فيما يتعلق بقياس اثر التشريع . Regulatory Impact Assessment and Regulatory Oversight in Austria.

(OECD) بانه " أداة سياسات منتظمة تُستخدم لدراسة وقياس ما يحتمل ان يتحقق من فوائد او عوائد وتكاليف وأثار نتيجة لتشريع جديد او قائم بالفعل "، كما تم تعريفها بانها " اداة تستخدم في اغلب الدول بهدف تحسين الفهم لأغراض التشريعات او اللوائح التنظيمية الهادفة الى تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية، وتستخدم بشكل كبير كألية للمساهمة في تحسين بيئة الاعمال وزيادة فاعلية وكفاءة الادوات التنظيمية في الدولة"، وعُرفت " انها اداة نظامية وثابتة لاختبار الايجابيات والسلبيات للإجراءات الحكومية الناتجة عن تطبيق التشريع"، وكذا " اداة لتحليل نتائج التشريعات وتوصيلها للآخرين"، كما عُرفت بانها " اداة مرنة تساعد الحكومات على تحسين اوضاعها وفق قرارات تنظيمية وسياسات مبنية على المعلومات والتحليل التجريبي حول العواقب المحتملة لتنظيم ما، والهدف منها هو ضمان اختيار البدائل السياسية المناسبة من خلال آلية عمل منتظمة ومتسقة، بما في ذلك مشاورات المخاطبين والمتأثرين بالتنظيم / التشريع، لتقييم التأثيرات المحتملة" وكذا تم تعريفها بانها " اداة لجمع المعلومات والبيانات وتصنيفها وفقا للإيجابيات والسلبيات المتوقعة والمصاحبة لتشريع مقترح كما انها تحلل التكلفة والعائد من التشريع المقترح"^(١). وعرفته جامعة بيرزيت في دليل تقييم اثر التنظيمات انه عبارة عن (اداة سياسية تستخدم في دراسة المزايا والتكاليف والآثار المحتملة المترتبة على التشريعات او اي تدخل حكومي آخر وتقييمها، وتهدف الى مساعدة الحكومة في صياغة سياساتها بصورة اكثر فعالية).

تشريع القوانين

تُشرع القوانين في الدولة العراقية إما بناءً على طلب من الوزير او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة إذ يقدم الى مجلس الدولة لاعداد وصياغة مشروع قانون ذي صلة بعمل الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة بطلب من الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة، بعد ان يرفق بها ما يتضمن اسس التشريع المطلوب مع جميع اولياته واءاء الوزارات او الجهات ذات

(١) . د. كريم سيد عبد الرزاق، منهجية قياس اثر التشريعات: بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية ص٤٨-٤٩.



أدلة العمل التشريعي

العلاقة، او تقوم الوزارة بإعداد المسودة الاساس لمشروع القانون وتحيله الى مجلس الدولة لتدقيقه، وفي كلتا الحالتين يحيل مجلس الدولة مسودة مشروع القانون الى الامانة العامة لمجلس الوزراء لإحالته الى مجلس الوزراء للتصويت عليه واحالته الى مجلس النواب لتشريعه ثم إحالته الى رئاسة الجمهورية للمصادقة عليه واحالته الى دائرة الوقائع العراقية لنشره في الجريدة الرسمية.

القياس القَبلي

وهي عملية تطبيق منهجية قياس اثر التشريع قبل كتابة مسودة التشريع او قبل اتمام اجراءات اصداره في السلطة التشريعية، وتكاد تتفق اغلب دول العالم التي تعتمد هذه المنهجية على ان الجهة المسؤولة بالدرجة الاساس عن تطبيقها هي الحكومة وبالذات الجهة ذات العلاقة المباشرة والاحتياج المباشر لهذا التشريع، سواء أكانت وزارة أم هيأة مستقلة، ان انها ادري بحاجتها واقدر على تحصيل البيانات اللازمة لإعداد المسودة، لأنها صاحبة الاختصاص وهي التي ستنفذ هذا التشريع لاحقاً، نعم قد تنبري السلطة التشريعية للقيام بهذا الدور ولكن ليس على نحو الاختصاص الاصيل، وانما لتحقيق وتنجيز المهمة المناطة بها بوصفها امينة على مصالح الشعب، ان قد يحصل ذلك بسبب عدم قيام السلطة التنفيذية ممثلة بالوزارة او غيرها بتطبيق المنهجية على كل مشاريع القوانين بل تنتقي منها الهمم والاطر بحسب تصورهما، او بسبب مقترحات التعديلات التي ادخلت على المشروع مما يستلزم اعادة تطبيق المنهجية، كما انه ونتيجة لاختصاص مجلس النواب ممثلاً في اعضائه ولجانته بتقديم مقترحات القوانين، لذا يتوجب عليه تطبيق المنهجية على هذه المقترحات^(١). وعرفه الدليل الاردني بانه "عبارة عن اداة لتحليل وقياس اثر التشريعات الجديدة والمعدلة على المجتمع والبيئة ككل، بقياس الفوائد المرجوة والتكاليف والآثار المتوقعة لهذه التشريعات بناء على اولويات المجتمع لضمان اختيار اكثر الخيارات التشريعية كفاءة وفعالية"^(٢).

(١) . دليل تقييم الاثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية ٢٠١٧، جامعة بيرزيت، معهد الحقوق، ص ١٠.

(٢) . الدليل الارشادي لسياسة تقييم الاثر ٢٠٢٠، ص ٨.

القياس البعدي

وهي عملية تطبيق منهجية قياس اثر التشريع على القوانين النافذة بعد مضي مدة زمنية على تطبيقها وظهور آثارها بشكل جلي وواضح، فليس هناك مدة زمنية محددة يمكن اعتمادها لكل التشريعات وانما المسألة تعتمد بشكل أساس على تطبيق التشريع وظهور آثاره بشكل يمكن قياسها والخروج بنتائج نستطيع معها الحكم على التشريع بالنجاح او الفشل، وهذه المهمة مناطة بشكل اساس بالسلطة التشريعية، لأنها معنية بمراجعة ما يصدر عنها من تشريعات، للتأكد من انها هل حققت الهدف المرجو من تشريعها أم لم تحقق أم كانت النتيجة عكسية، ولتكون قادرة على وضع العلاج المناسب لمشاكل التشريع بالتعديل او الالغاء، نعم قد تمارس السلطة التنفيذية ذلك ولا سيّما الوزارة او الهيئة المعنية بتنفيذ القانون.

تجارب دولية في منهجية قياس أثر التشريع

ان قياس اثر التشريع هو أوسع واعقد من قياس التكلفة المالية، إذ تهدف منهجية قياس أثر التشريع الى تحقيق معادلة التوازن بين الكفاءة والفاعلية، فالكفاءة تعني موازنة المدخلات مع المخرجات، أما الفاعلية فانها تعني دور المدخلات في تعزيز الرفاهية المجتمعية، وكل نشاط لا يمكن قياسه لا يمكن إدارته، فمن دون قياسات جيدة تقل جودة التشريع.

وتختلف منهجيات قياس اثر التشريع من دولة الى اخرى لكنها تتفق في المجمل على مجموعة من الاجراءات تمثل العمود الاساس لتطبيق المنهجية. وتعتمد الدول طرق مختلفة في تنفيذ منهجية قياس اثر التشريع، عن طريق التركيز على مجال معين تبعا لأولويات تلك الدول، وفيما يأتي بعض النماذج لمنهجيات قياس اثر التشريع: -

* هولندا تبنت وثيقة تحليل آثار قطاع العمال (Business Effects Analysis) التي تركز على الآثار الناشئة عن قطاع الاعمال.

* جمهورية التشيك اعتمدت وثيقة تحليل الآثار المالية والآثار المترتبة على



الاقتصاد (Analysis of Financial Impacts and Impacts on the Economy) والتي توسعت لتشمل الآثار الاجتماعية والاقتصادية الأخرى. إذ تعمل على انفاذ عملية رسمية لقياس الاثر التنظيمي وادراجها في عملية سن القوانين.

* فرنسا اعدت وثيقة تحليل الاثر العام (General Impact Analysis) التي تتناول الآثار المترتبة على التوظيف والآثار المالية ذات الصلة.

* النمسا والبرتغال تبنت وثيقة التحليل المالي (Financial Analysis) التي تركز على تكاليف الموازنة المباشرة بالنسبة للإدارات الحكومية.

* فنلندا تملك نطاقا واسعا من وثائق التحليل الجزئي (Partial Analysis) التي تغطي قطاعات الموازنة والاقتصاد والتنظيم والقوى العاملة والبيئة والمجتمع والصحة والسياسات الاقليمية والمساواة بين الجنسين، ولا تتسم هذه التحليلات الجزئية بالتكامل وتتولى وزارات مختلفة تنفيذها.

* بلجيكا لا تطبق سوى تقييم للمخاطر (Risk Assessment) يتعلق بالتشريعات ذات الصلة بقطاعات الصحة والسلامة والبيئة.

* اليونان وإيرلندا واسبانيا والسويد تضع كل منها قائمة مرجعية للآثار التي تفرزها التشريعات^(١).

قياس التكلفة المالية للقانون

ان قياس التكلفة المالية لمشروع او مقترح القانون يحتل الاولوية لدى فريق قياس أثر التشريع، لأن التشريع ليس مجرد قرار تصدره السلطات المختصة من دون تكلفة مالية، فينبغي دراسة الكلفة المباشرة وغير المباشرة للتشريع ومقارنتها بالعائد المتوقع تحقيقه، ويمكن قياس الكلفة المالية للتشريع عن طريق الآتي:

- ١- حساب تكلفة الاجهزة الادارية والفنية.
- ٢- حساب تكلفة ما تتحمله الخزينة العامة نتيجة تنفيذ التشريع.
- ٣- حساب تكلفة ما يتحمله الاقتصاد الوطني من تبعات هذا التشريع (معدل التضخم، مستوى الاسعار، متوسط دخل الفرد، قيمة العملة).

(١) دليل تقييم الاثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية ٢٠١٧، جامعة بيرزيت، معهد الحقوق، ص ١٢.



اما العوائد المحتملة من التشريع والتي قد تكون مالية او غير مالية فيمكن حسابها بوساطة الآتي:

- ١- تقدير العوائد المباشرة للخزينة العامة نتيجة تنفيذ التشريع.
- ٢- تقدير معدلات النمو الاقتصادي (GDP / GNP).
- ٣- تقدير التحسن في مستويات المعيشة للأطراف المعنية بالتشريع.

القسم الثاني

منهجية قياس أثر التشريع

العراق ليس حديثاً عهد بالتشريع القانوني، فمنذ تأسيس الدولة العراقية في العام ١٩٢١ والى يومنا هذا بلغ عدد التشريعات التي شرعتها قرابة الاربعين الف تشريع بحسب قاعدة التشريعات العراقية، وبشكل اساس وبعيداً عن اغراض الانظمة الدكتاتورية فان المشرع يهدف من تشريع القوانين الى رفاهية المجتمع ونظم شؤونهم الحياتية بما يمهد الطريق الى اقامة دولة القانون، وفي هذا السبيل اعتمد مبادئ وآليات واصول كثيرة تفرضها الدول وعلى صائغي التشريعات الالتزام بها، وهي في تطور مطرد وغير متوقف، وفي هذا الصدد اعتمدت الدول المتقدمة اداة جديدة من تلك الادوات هي " قياس اثر التشريع. ان التشريع الجيد من متطلبات الحكم الرشيد ويُعدُّ معياراً لدولة العدل والقانون، وَيَعْتَمِد القانون الجيد على مبادئ عدة، كالشفافية والمساءلة والمساواة والمشاركة وسيادة القانون والحوكمة، وتُعدُّ منهجية قياس اثر التشريع آلية لقياس المنافع والتكاليف الخاصة بالتشريعات قبل اصدارها، وهي مؤثرة جداً في تحقيق جودة التشريع، وتساعد على استشراف الآثار النهائية والمتوقعة من تطبيق مشاريع او مقترحات القوانين قبل إصدارها، كما انها تعزز من المشاركة المجتمعية في تشريع القوانين، وتزود هذه المنهجية اعضاء مجلس النواب بالصورة الواضحة عن جوانب مشروع او مقترح القانون المراد تشريعه.

يمكن تعريف قياس أثر التشريع بأنه "عملية تحليل وتقييم النتائج والآثار الاقتصادية والتنظيمية والاجتماعية والبيئية المتوقعة قبل تشريع القانون او المتحققة بعده"، ويعني ذلك ان منهجية قياس أثر التشريع يمكن ان تطبق قبل تشريع القانون وبعد نفاذه.

من الجدير بالذكر ان قياس أثر التشريع يختلف من بلد الى بلد آخر ولكن هناك منهجية يمكن إتباعها للحصول على نتائج متشابهة، وبالإمكان بلورة نسخة عراقية لمنهجية قياس أثر التشريع تراعي الخصوصية والظروف التي يمر بها البلد.



إذ يعمل فريق قياس الاثر على تحليل النصوص الواردة في مشاريع القوانين ومقترحاتها، وكتابة تقرير مدعم بالمؤشرات والدلائل ينطق ويقول للمشروع (أعضاء مجلس النواب) ان هذا المشروع او المقترح إذا طُبّق ستكون العوائد منه والمنافع أقل من الأضرار او العكس، او اننا لسنا بحاجة الى الذهاب باتجاه الخيار التشريعي، بل يمكننا الاكتفاء باعتماد بعض الإجراءات التنفيذية فقط. من الضروري تحليل الأحكام الواردة في مشاريع القوانين ومقترحاتها، وتحديد الأطراف المعنية بالتشريع، وأي شريحة من شرائح المجتمع سوف تتأثر بهذه الأحكام، وان هذا التأثير إما أن يحملها أعباء اقتصادية او اجتماعية او بيئية أو يحقق لها فوائد، وان هذه الطريقة هي أقرب طريقة الى تحقيق المقصود من المنهجية.

كما يجب الأخذ بنظر الاعتبار خصوصية المجتمعات عند توجيه الأسئلة للتعرف على الأعباء والعوائد من تشريع القوانين.

ان الرؤى والافكار والتوصيات التي يقترحها قياس الأثر استرشادية وليست ذات سلطة على المشرع تفرض عليه القبول أو الرفض، وهي ليست مُلزمة، وإنما تصلح لإنارة الطريق أمام المشرع، فهي لازمة لفريق قياس الاثر وغير مُلزمة لاجراء مجلس النواب، وان المشرع هو متخذ القرار وهو من يتحمل المسؤولية أمام الرأي العام.

يقوم فريق قياس الأثر التشريعي بتحويل المناقشات الفكرية الى مناقشات علمية ذات دليل، وهو مقيد بالنص المراد قياس الأثر التشريعي له.

ان دور فريق قياس أثر التشريع يتمحور حول طرح المزايا والعيوب للنص القانوني، وهو لا يقوم بترويج اي بديل من البدائل، ولكن يضيئ باستعمال الاحصاءات والأدلة الواضحة الى خيار من الخيارات بصورة غير مباشرة.

التشريعات الخاضعة لقياس أثر التشريع

يسود اعتقاد ان جميع التشريعات، من الدستور الى أدنى مرتبة في هرم التشريعات تخضع لمنهجية قياس أثر التشريع، ولكن قد تُلجئنا الظروف والمحددات الزمنية والمالية والقدرات البشرية وضرورة المرحلة ان يتم اخضاع نوع محدد من التشريعات لمنهجية قياس اثر التشريع لأهميتها وخطورتها وإمكانية



أدلة العمل التشريعي

التأسيس لقواعد اجراءات واجبة الاتباع تكون ملزمة للجهات كافة في تطبيقها على التشريعات كافة.

نتيجة للمحددات المادية والفنية لن نكون قادرين على تطبيق منهجية قياس اثر التشريع على القوانين النافذة كلها او مشاريع القوانين او مقترحاتها المعروضة على مجلس النواب وانما سنختار التشريعات (مشاريع القوانين ومقترحاتها والقوانين النافذة) ذات الهمية الكبيرة، ووفقاً لعدد من المعايير وعلى النحو الآتي:

- أولاً- التشريعات ذات العلاقة بالسلطات العامة واختصاصاتها.
- ثانياً- التشريعات التي تتضمن تغييراً كبيراً في السياسة الاقتصادية.
- ثالثاً- التشريعات ذات التكلفة المالية الكبيرة على الحكومة، او الشركات او المستهلكين او التي تتضمن آثاراً سلبية كبيرة على محدودي الدخل.
- رابعاً- التشريعات التي تتعلق بشريحة محددة في المجتمع.
- خامساً- التشريعات التي تتضمن مواضيع تهم الرأي العام.
- سادساً- التشريعات التي يترتب على تطبيقها اضرار بيئية كبيرة.

منهجية قياس اثر التشريع القبلي

اشرنا الى ان هنالك منهجيات متعددة لقياس أثر التشريع صادرة عن المؤسسات والمنظمات الدولية كمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية والاتحاد الاوربي، فضلاً عن عدد كبير من ادلة قياس اثر التشريع الصادرة عن المؤسسات الرسمية في عدد من دول العالم المتقدم كالمملكة المتحدة والمانيا والسويد وبلجيكا والنمسا والدنمارك والبرتغال واسبانيا وإيرلندا واستراليا،

ونماذج عملية لهذه الادلة، وهي تشترك بالمجمل في الآتي:

أولاً- تحديد المشكلة المراد حلها وتعريفها.

ثانياً- تحديد الاهداف.

ثالثاً- تحديد الخيارات الممكنة وتحليلها، اي: التعرف على الخيارات المتاحة لعلاج المشكلة بعد تحديدها بدقة.

رابعاً- تحديد التكلفة والعائد لكل بديل، ومدى التناسب بين الفوائد المتوقعة

من التشريع والتكاليف المترتبة عليه.
خامساً- انتقاء الخيار الافضل.
سادساً- بيان الاستناد القانوني، وان التشريع المقترح او الاجراء التنفيذي لا يتعارض واحكام الدستور، او القوانين النافذة، او قرارات المحكمة الاتحادية، او المعاهدات الدولية التي يكون العراق طرفاً فيها.
سابعاً: إعداد التقرير النهائي، وإرفاق أوليات المشروع كافة من دراسات وآراء واستبانات.

الاجراءات العملية لقياس أثر التشريع

تتم هذه العملية بتحديد الاطراف المعنية بالتشريع وذلك عن طريق دراسة التشريع في مجمله وتحليل احكامه المباشرة وغير المباشرة لتحديد المخاطبين بالقانون مباشرة (المستفيدين، المكلفون)، والمنفذون للقانون (الادارة المدنية، الاجهزة الامنية، السلطة القضائية)، والمتأثرون بالقانون (من حيث المزايا والعيوب).

اما كيفية الوصول الى الاطراف المعنية بالتشريع فتتم عن طريق اللقاءات الميدانية (فردية، جماعية) واستطلاعات الرأي (الكثرونية، ميدانية)، بالإضافة الى جلسات الاستماع (ندوات، ورش).

فضلاً عن الى تحديد الفقرات التي ينبغي ان يتضمنها متن التقرير الذي يقوم بإعداده فريق قياس أثر التشريع.

ويمكن اجمال هذه الخطوات بالإجراءات الآتية:

اولاً- تحديد الاطراف المعنية بالتشريع عن طريق تحقيق الآتي: (ملحق رقم (١))

- ١- دراسة التشريع دراسة تفصيلية.
- ٢- تحليل احكام التشريع المباشرة وغير المباشرة. (ملحق رقم (٢))
- ٣- تحديد المخاطبين بالتشريع مباشرة، المستفيدين منهم والمكلفين.
- ٤- تحديد المنفذين للتشريع، كالإدارة المدنية والاجهزة الامنية والقضائية.
- ٥- تحديد المتأثرين بالتشريع، من حيث المزايا والعيوب.



ثانياً- الوصول الى الاطراف المعنية عن طريق الآتي:

- ١- مخاطبة الجهات الرسمية المعنية وطلب البيانات ذات العلاقة.
- ٢- التشاور والتواصل مع الاطراف المعنية.
- ٣- اجراء اللقاءات مع الخبراء في ما يتعلق بموضوع التشريع.
- ٤- الاستبانات واستطلاع رأي الاطراف المعنية بالتشريع.

ثالثاً- هيكل تقرير قياس أثر التشريع

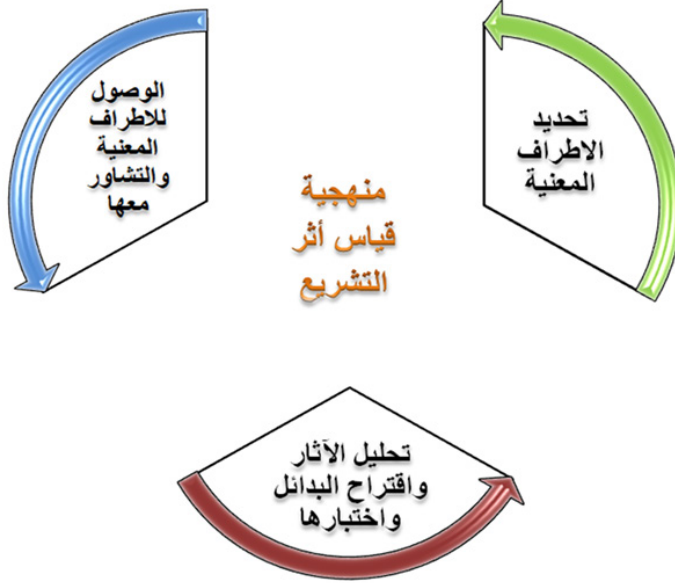
- ١- اسم التشريع محل الدراسة.
- ٢- تاريخ اجراء الدراسة وتحرير التقرير.
- ٣- متن التقرير.
- ٤- ملاحق التقرير وتتضمن الآتي:
 - أ- اللقاءات الوجيهة مع الاطراف المعنية بالتشريع.
 - ب- تحليل التكلفة المالية للتشريع.
 - ج- الاستبانات واستطلاعات الراي.
 - د- أية وثائق أُخر لها علاقة بالتشريع.

رابعاً- متن التقرير

يتضمن متن التقرير العناصر الآتية:

- ١- نبذة عن التشريع، من حيث التعريف به وذكر المصالح العامة التي يهدف إليها، ولماذا هو ضروري لها واهم المستجدات به، وتوازن الكلف مع العوائد، وتوقيت التطبيق وآليات الانفاذ.
- ٢- تحديد المشكلة التي وضع التشريع من اجل معالجتها، وبيان خلفياتها، وذكر اسبابها واعراضها، وتقييم المخاطر الناجمة عنها، ومن هي الجهات المتأثرة بها وهل هناك قانون نافذ او قرار للمحكمة الاتحادية او التزام دولي، يتعلق بها.
- ٣- تحديد أبرز الاحكام الواردة في التشريع.
- ٤- بيان مدى وضوح التشريع للأطراف المعنية به، هل يفهم اصحاب المصلحة المشروع بشكل صحيح، وهل به مصطلحات تخصصية غير مفهومة، وما الاثار اللاحقة له.

٥- التوصية بالمضي بتشريع القانون او اقتراح البدائل المناسبة مع بيان الاسباب،
كعدم التشريع اصلاً او اللجوء الى البديل الاجرائي. (ملحق رقم (٣))



منهجية قياس أثر التشريع البعدي

اتضح مما تقدم ان منهجية قياس أثر التشريع تختلف نوعاً ما عن منهجية قياس الأثر القبلي، اذ اننا نعلم الى مراجعة التشريعات النافذة، والتي مضى على تطبيقها مدة مناسبة، اتضح معها إيجابيات التشريع وسلبياته وكماله ونقصه وما هي الآثار الجانبية التي ترتبت عليه، ومن ثمّ يمكن قياس اثر التشريع بشكل عام، وبالتحديد هل كان قادراً على حل المشكلة التي شُرِعَ من اجل حلها، وهل حقق الأهداف المرجوة منه، ويتم ذلك عن طريق اتباع الإجراءات العملية الآتية:

- ١- باستعمال نصوص التشريع يتم تحديد سبب التشريع والاهداف المرجوة منه.
- ٢- تحديد الجهات المنفذة للتشريع.

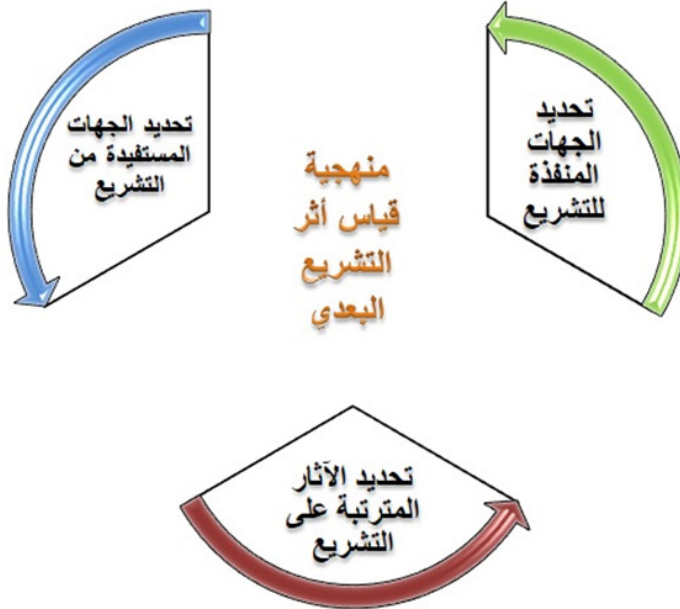


أدلة العمل التشريعي

- ٣- تحديد الجهات المستفيدة من التشريع.
- ٤- دراسة الكلف المالية للتشريع.
- ٥- البحث عن الآثار التي انتجها تطبيق التشريع.
- ٦- جمع كافة البيانات والمعلومات المتعلقة بالتشريع، عن طريق الطلب المباشر او الاستبانات او الاستضافات او الزيارات.

بعد إتمام هذه الخطوات العملية المذكورة آنفاً، يتولى فريق قياس أثر التشريع اعداد التقرير النهائي للتشريع متضمنا المفردات الاتية:-

- ١- نبذة مختصرة عن التشريع ناظرين الى الأسباب الموجبة للتشريع والاهداف المرجوة منه والجهات المسؤولة عن التنفيذ والفئات المستهدفة.
- ٢- الكلف المالية.
- ٣- الآثار الأخرى غير المالية.
- ٤- نسبة تحقيق التشريع لأهدافه.
- ٥- ارفاق جميع الأوليات من استبانات او تقارير الاستضافات والزيارات والبيانات المتحصلة من الوزارات والجهات الأخر.





ملحق رقم (١)

تحديد الاطراف المعنية بالتشريع

الاتصال بهم	من يمثلهم	علاقتهم بالقانون	اصحاب المصلحة (المعنيون)

ملحق رقم (٢)

نموذج تحليل احكام التشريع

آليات التنفيذ	العقوبات / الحوافز	الأحكام	ت



معايير المفاضلة بين البدائل المقترحة

ملاحظات عامة	الآثار العكسية (السلبية)	الموارد المتاحة	علاقته بالسياسة العامة	درجة تحقيقه للأهداف	البديل المقترح
					عدم التدخل التشريعي
					البديل الاجرائي
					المضي بتشريع المقترح



دائرة التشريع النيابية

نموذج التقرير التشريعي الموحد

الخبير القانوني
طالب كاظم عودة



كۆماری عیراق
نه نچومه نی نووتنه وان
نه زمانه نی یامادانانی به ره مانی
وابوری یامادانان



جمهورية العراق
مجلس النواب
دائرة التشريع النيابية
التقرير التشريعي

اللجنة

تقرير عن مشروع او مقترح

❖ السند القانوني :-

بناءً على الإحالة الى لجنتنا بتاريخ / / واستناداً لإحكام المواد (١١٥) و(١٢٨) من النظام الداخلي وقبول المشروع او المقترح من حيث المبدأ بالجلسة رقم (). الفصل التشريعي ، باشرت اللجنة بالسير بإجراءات التشريع وفق الآتي :

❖ وصف عام للمشروع :

1-	الجهة طالبة التشريع	مثال (الأمانة العامة لمجلس الوزراء بموجب كتابها أو لجنة (نيابية) أو عشرة اعضاء / /
2-	تاريخ وصوله الى مجلس النواب	لجنة () /اللجنة.....
3-	اللجان المحال اليها	مشروع تعديل.....
4-	مشروع جديد او يعدل او يلغي قانون	مثال الوزارة..... او الهيئة.....
5-	الفئة او الجهة المستهدفة من المشروع	مثال مشروع مرسل من الحكومة ، أو يرتب.....
6-	يرتب نفقات مالية	-عرض المشروع في دورات سابقة الدورة - السنة - الفصل - التقارير النيابية من اللجان السابقة - مرفق ()
7-	المعلومات السابقة المسترجعة	إذا تأخر تقديم التقرير تذكر الاسباب.....
8-	اسباب التأخير	

❖ الإجراءات : يتم ذكر الإجراءات المتخذة من قبل اللجنة وفق الآتي :

1- الاجتماعات . (اجتماعات اللجنة المختصة أو اجتماعات مشتركة مع لجان ساندة كاللجنة القانونية أو لجان أحيل لها المشروع أيضاً) .

2- ورش عمل : التي أقيمت من قبل اللجنة أو بالاشتراك مع غيرها من اللجان والجهات الرسمية وغير الرسمية

كۆماری عێراق
ئەنجومەتی نوێیەتی وێ
ئە ومانگەیی یاساكانانی بەرله مانگی
وابوریی یاساكانان



جمهورية العراق
مجلس النواب
دائرة التشريع النيابية
التحرير التشريعي

- 3- الاستضافة : (يتم ذكر أسماء الذين تم استضافتهم داخل اللجنة ومناصبهم والجهات التي يمثلونها)
4- جلسات الاستماع : (يتم التطرق الى الجهات التي يستوجب سماع وجهة نظرها وان كانت جهات غير رسمية أو شبه رسمية) .

❖ الآراء والمقترحات :

1	- رأي مجلس الدولة	مثلاً (يوجد مرفق او لا يوجد)
2	- رأي وزارة المالية	مثلاً (يوجد مرفق او لا يوجد)
3	- رأي وزارة او جهة ذات علاقة	مثلاً
4	- آراء المستشارين - رأي دائرة البحوث في مجلس النواب	1. مستشار شؤون التشريع
		2. مستشار البحث والتطوير
		3. رأي دائرة البحوث
5	- رأي اللجان ومقترحاتها	اللجنة القانونية
		اللجنة المالية
		لجنة

❖ الموقف من الدستور والقوانين النافذة والاتفاقيات الدولية :

يتم الاستفسار من الجهات داخل مجلس النواب وخارجه لسماع وجهات نظرها حول عدم التعارض مع نصوص الدستور والقوانين النافذة والاتفاقيات الدولية



كۆمارى عىراق
ئۇ نجۇمە نى نۆيۇتە ران
ئۇ رىمانكە نى ياساھانانى بە رلە مانى
رابورنى يا ساھانان



جمهورية العراق
مجلس النواب
حائزة التشريع النيابية
التقرير التشريعي

❖ التعديلات المستلمة :

١. التعديلات بالالغاء للمادة _____ مقدمة من النواب او الكتل
٢. التعديل بالحدف او الاضافة للمادة _____ مقدمة من اعضاء او كتل
٣. الاعتراض على ادخال التعديل او ابقاء النص كما هو _____ للمادة (من النواب او الكتل) _____

❖ التعديلات التي أجرتها اللجنة : (ممكن يرفق جدول المقارنة بظهر التقرير)

الاسباب الموجبة للتعديل	النص المقترح	النص الاصيل	
	الرأي الاول		-1
	الرأي الثاني		-2
	الرأي الثالث		

❖ جدوى مسودة المشروع المقترح :

- 1 - الأهداف التي حددتها اللجنة من تشريع مسودة القانون .
- 2 - التحديات المتوقعة أمام انفاذ القانون المراد تشريعه .
- 3 - النتائج المتوخاة والمتوقعة من تشريع مسودة القانون .

❖ رأي اللجنة :

التوصية بعرض المشروع أو المقترح وفق الصيغة المصوت عليها في اللجنة والتي كانت بالإجماع أو الأغلبية مع ذكر الآراء المخالفة للأعضاء وأسمائهم (أن وجدت)

❖ ملحق التقرير التشريعي :

ملاحظة : في حالة إضافة تعديلات على التقرير التشريعي يضاف ملحق اليه يتضمن التعديلات الجديدة والمتفق عليها بعد قراته في الجلسات العامة .



دائرة التشريع النيابية

سير الإجراءات الدستورية والقانونية

الخبير القانوني
طالب كاظم عودة



دعوة مجلس النواب للجلسة الاولى

توجيه الدعوة

وفق المادة (٥٤) من الدستور
رئيس الجمهورية يصدر مرسوماً بدعوة مجلس النواب للإنعقاد خلال
(١٥) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات
لا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً



الرئاسة المؤقتة وأداء اليمين(*)

وفق المادة (٥٤) من الدستور والمادة (٧) من النظام الداخلي
- تكون رئاسة الجلسة الأولى لأكبر الأعضاء الحاضرين سنأ
- يتم اداء اليمين الدستورية وفق المادة (٥٠) من الدستور والمادة (١٠) / أولاً
من قانون مجلس النواب وتشكلاته



الإعلان عن الترشيح

وفق المادة (٧) الفقرة أولاً من النظام الداخلي
- الاعلان عن فتح باب الترشيح لمناصب رئيس المجلس ونائبيه





إجراءات الانتخاب

وفق المادة (٥٥) من الدستور والفقرة ٢ / من المادة (٧) من النظام الداخلي

- غلق باب الترشيح
 - انتخاب رئيس المجلس
 - انتخاب نائب أول
 - انتخاب نائب ثانٍ
- بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس (*)
والانتخاب السري المباشر



إعلان النتيجة

وفق المادة (٨) / اولاً من النظام الداخلي

- يعلن الرئيس المؤقت (أكبر الاعضاء الحاضرين سناً)

نتيجة الاقتراع

- يدعو الرئيس المؤقت الرئيس الفائز ونائبيه الى تبوء المكان المخصص

(منصة رئاسة المجلس)

* راجع قرار المحكمة الاتحادية العليا بشأن الجلسة المفتوحة رقم (٥٥) اتحادية

في ٢٤ / ١٠ / ٢٠١٠

* يراجع في ذلك نصوص المواد (٥٤) و (٥٥) من الدستور والمادة (٧) و (٨) من

النظام الداخلي لمجلس النواب

* الاغلبية المطلقة : هي نصف عدد اعضاء مجلس النواب + واحد

ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية

إعلان الترشيح

وفق قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية
رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ المادتين (٢) و (٣) منه
- يعلن الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية خلال (٣) أيام
من تاريخ انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه في دورته التشريعية الجديدة
- يقدم الراغبون طلباتهم التحريرية مع سيرهم الذاتية ووثائقهم الرسمية
خلال مدة (٣) ايام من بدء الإعلان



عقد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية (*)

وفق المادة (٧٢/ثانياً/ب) من الدستور والمادة (٤٧)
من النظام الداخلي لمجلس النواب
- تدعو رئاسة مجلس النواب الاعضاء لإنتخاب رئيس الجمهورية
خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ اول إنعقاد لمجلس النواب (الجلسة الاولى)
- وفق أحكام المادة (٤) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس
الجمهورية تُعلن أسماء المرشحين المقبولين والمتوافرة بهم الشروط القانونية



اجراءات الانتخاب (الإقتراع الأول)

وفق المادة (٧٠) من الدستور والمادة (٤٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب
- يتم الاقتراع المباشر بين المرشحين من قبل اعضاء مجلس النواب
- يفوز من يحصل على اغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب





اجراءات الانتخاب (الإقتراع الثاني)

- وفق المادة (٧٠) / ثانياً من الدستور والمادة (٤٧)
من النظام الداخلي لمجلس النواب
- فإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة
- يتم التنافس والاقتراع بين أعلى اثنين من الفائزين
- يفوز من يحصل على أكثرية الاصوات لأعضاء مجلس النواب



إعلان النتيجة وأداء اليمين

- وفق احكام المواد (٧٠) / ثانياً و (٧١) و (٥٠) من الدستور
والمادتين (٤٧) و (٤٨) من النظام الداخلي والمادة (٧)
من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية
- يُعلن رئيساً من يحصل على أغلبية الثلثين
أو يحصل على أكثرية الأصوات لأعضاء مجلس النواب
- أداء اليمين الدستورية وفق أحكام المادة (٥٠) من الدستور

* يُراجع في ذلك نصوص المواد (٧٠) وفقراتها أولاً وثانياً والمادة (٧٢) من الدستور، ونصوص قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية المادة (٢) و (٣) منه .

* يتم في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب، أنتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز (٣٠) يوماً من تاريخ الخلو وفقاً لذات الاجراءات المتبعة آنفاً.



تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لنيل الثقة (*)

التكليف

- وفق المادة (٧٦) الفقرة أولاً من الدستور
- يُكَلِّف رئيس الجمهورية مُرْشِح الكتلة النيابية الأكثر عدداً
خلال مدة (١٥) يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية



فترة التكليف

- وفق المادة (٧٦) الفقرة ثانياً من الدستور
- تسمية اعضاء وزارته
- تقديم المنهاج الوزاري
- خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ التكليف



التكليف لمرشح آخر في حالة الإخفاق

- وفق المادة (٧٦) الفقرة ثالثاً من الدستور
- تكليف مرشح جديداً لرئاسة الوزراء
- خلال مدة (١٥) يوماً عند أخفاق رئيس مجلس الوزراء المُكَلَّف
- تسري بحقه مدة (٣٠) يوماً أيضاً من تاريخ تكليفه
وفق الفقرة ثانياً من المادة أعلاه لتسمية أعضاء وزارته





إجراءات نيل الثقة

- وفق المادة (٧٦) الفقرة رابعاً من الدستور والمادة (٤٩) من النظام الداخلي
- عرض أسماء الوزراء
 - عرض المنهاج الوزاري
 - تشكيل لجنة خاصة مؤقتة برئاسة أحد نائبي رئيس مجلس النواب
 - لدراسة المنهاج الوزاري



جلسة نيل الثقة

- وفق المادة (٧٦) الفقرة رابعاً من الدستور والمادة (٤٩) الفقرة ثالثاً من النظام الداخلي
- الموافقة على الوزراء منفردين
 - الموافقة على المنهاج الوزاري بعد دراسة التقرير المقدم من اللجنة الخاصة
 - يتم التصويت عليهما بالأغلبية المطلقة



عدم نيل الثقة

- تكليف مرشح جديد لرئاسة الوزراء
- خلال (١٥) يوماً عند إخفاق رئيس الوزراء المكلف
- تسري بحقه مدة (٣٠) يوماً وفق المادة (٧٦) / ثانياً من الدستور
- لتسمية أعضاء وزارته وتقديم المنهاج الوزاري

- * ملاحظة: أحكام مواد الدستور المادة (٧٦) وفقراتها أولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً من الدستور، والنظام الداخلي المادة (٤٩) منه.
- يُراجع قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٠



دائرة التشريع النيابية فريق المستشارين لدائرة التشريع

مركزات أساسية لمراجعة وتحليل (مقترح او مشروع) القانون

إعداد:

الفريق الاستشاري في دائرة التشريع النيابية.

المحتويات

- ما المقصود بالمراجعة والتحليل؟
- منهجية موحدة لمراجعة وتحليل مسودة (مقترح او مشروع القانون)
- تبويب مسودة القانون واقسامها الرئيسية.



أولاً: - المراجعة والتحليل

ما المقصود بالمراجعة والتحليل لمسوّدة (مقترح او مشروع) القانون؟
المراجعة والتحليل: - عملية الهدف منها فحص مدى توافق وانسجام مسودة التشريع مع المنظومة القانونية الداخلية والدولية، وهي عملية ممنهجة ومبنية على أسس شكلية وموضوعية ولغوية كمرحلة أولى، ويمكن في مرحلة لاحقة مراعاة السياسة التشريعية ومدى علاقتها مع توجهات الحكومة وسياساتها (النهج الوزاري)، ومدى موافقتها للالتزامات الدولية التي يعد العراق طرفاً فيها.

ثانياً: - منهجية موحدة لمراجعة مسودة (مقترح او مشروع) القانون

عند النظر والمراجعة والتحليل للمسوّدة ينبغي ملاحظة المراحل الآتية:

المرحلة الأولى: في النظر إلى أي مسوّدة للتشريع (مقترحا كان مشروعاً) ومحاولة فحصها يجب مراعاة الإطار الدستوري والمعاهدات والاتفاقيات والقوانين وقرارات المحكمة الاتحادية العليا وكما يأتي:

- الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥

- قرارات المحكمة الاتحادية ذات الصلة

- القوانين والقواعد العامة ذات العلاقة.

- الاتفاقيات والمعاهدات الدولية

وبعد مراعاة هذه الأسس ورصد كل المخالفات الشكلية والإجراءات المتبعة في الدستور والقوانين والمعاهدات والقرارات ذات العلاقة سوف يتم للوهلة الأولى تحديد أوجه القصور المتعلقة بهذه الأسس والاصول الحاكمة على المسوّدة.

المرحلة الثانية: - أيضا في مرحلة ثانية يتم استكشاف محتويات مسودة التشريع وفق الآتي.

- فحص المسودة وأحكامها كل على حدة بالنظر الى الفصول أو الأقسام وما يحتويه كل فصل أو قسم وأبرز ما جاء فيه لان الصائغ قام بحصر الاحكام القريبة لبعضها البعض وأعطى لها عنوان ومن ثم قام بالتبويب الى فصول واقسام،

فالقاعدة التي ينبغي معرفتها عند الفحص والتحليل والتفسير هنا (ان الاحكام تتبع العنوانين)

مثال:

عنوان مقترح او مشروع لسنة ()

الفصل الأول: - التعاريف والتأسيس

فيتم البحث عن ماذا يؤسس هذا المقترح او المشروع؟

يمكن ملاحظة الآتي عند الفحص:

انشاء مركزاً قانونياً او تعديله او الغاءه او دمج

- إنشاء شخصاً معنوياً يتمتع بالاستقلال (الفني - الإداري - المالي)

- إنشاء حق او الغاءه او تعديله

- إزالة تعارض أو غموض في إحكام النصوص النافذة

- ترتيب التزامات جديدة او متبادلة أو تغييرها

- وما الى ذلك من انشاء او استحداث أو تغيير

المرحلة الثالثة: - يتم استكشاف الاحكام المستحدثة في مسودة التشريع عند فحصها وذلك وفق الآتي:

- قد يُعدل التشريع المقترح أحكاماً قائمة نافذة.

- وقد يلغي احكاماً ويضيف حالات مفترضة او متوقعة

فيجب ملاحظة هذه الاحكام ومداليلها ومدى استيعابها للحالات المفترضة أو المتوقعة وأي تغيير في شمولها الحالات جميعها، ومن شأن ملاحظة ذلك سوف يفهم فاحص المسودة التغيير القانوني الحاصل في البيئة القانونية محل التشريع المقترح فضلا عن ما يُحيطها من قواعد قانونية تتأثر بهذا التغيير.



ثالثاً:- تبويب مسودة القانون وأقسامها الرئيسية

عند مراجعة وفحص هيكلية أو تبويب المسودة المقترحة للقانون يجب ملاحظة ان أي مقترح او مشروع في الأعم الأغلب يتضمن أجزاءً أساسية حتى لو أحتوى على مواد مقترحة قليلة وفق الآتي:

- | | |
|---|--------------------------------|
| - عنوان القانون | - الاحكام العامة |
| - التعاريف والاحكام العامة | |
| - الاهداف | |
| <hr/> | |
| - التشكيلات والاختصاصات | |
| - المعنيون الرئيسون بالقانون | |
| - الالتزامات والتدابير التي تلزم المخاطبون بإحكام القانون | - الأحكام الموضوعية |
| - الجزاءات وتسوية النزاعات الناشئة | |
| - مصادر التمويل | |
| <hr/> | |
| - الاحكام المتعلقة بمواد اصدار القانون | |
| - انتقال الالتزامات والحقوق ونقل الموظفين | - الأحكام الختامية والانتقالية |
| - الى المركز القانوني الجديد | |
| - الاحكام الأخرى بالإلغاء المفصل غير الاعمى | |
| - للنصوص النافذة | |



الأسباب الموجبة

هنا تحتاج ان نذكر إن أهمية الأسباب الموجبة في إصدار وتشريع القوانين أخذة بالتطور والزيادة والتفصيل حيث تعتبر هذه الأسباب جزءاً لا يتجزأ من مسودة القانون المقترح للتشريع وأنها تمثل فلسفة التشريع والأسباب الداعية الى تشريعه ويمكن في هذا الصدد أجمال هذه الأسباب بالشكل المقترح الآتي: -

- تسليط الضوء على المشكلة التي يعالجها التشريع والتعريف بأبعادها تصبح كـ (فقرة أولى) في الاسباب الموجبة.
- الخيار التشريعي (الذي تم تبنيه لمعالجة المشكلة بـ(التشريع الجديد) أو (التعديل) أو (الإضافة الدمج) تصبح كـ (فقرة ثانية) في الاسباب الموجبة. الجهات التي تبنت الخيار التشريعي (الوزارات والهيئات والأجهزة الرسمية في الحكومة) أو الجهات غير الرسمية من نقابات او منظمات غير حكومية او بنى مجتمعية كـ (فقرة ثالثة) في الاسباب الموجبة.
- المخاطبون المعنيون المتأثرون بالقانون كونهم يحتاجون بعد توصيفهم وشمولهم بالرعاية او الحماية او التنظيم كـ (فقرة أخيرة) في الأسباب الموجبة. توصيفهم وشمولهم بالرعاية او الحماية او التنظيم تصبح فقرة رابعة أخيرة.

الحمد لله رب العالمين
والصلاة والسلام على
سيدنا محمد وآله الطيبين
الطاهرين





مجلس النواب العراقي
دائرة التشريع النيابية

جميع الحقوق محفوظة ©