مجلة العلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: أثر السياسة التشريعية في الحد من تضخم تشريعات الوظيفة العامة
اسم الكاتب: أ.م.د. منتصر علوان كريم
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/9783
تاريخ الاسترداد: 2026/11/22 18:54 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة ديالى ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة ديالى

المجلد الثالث عشر – العدد الثاني - 2024 مجلة العلوم القانونية والسياسية

أثر السياسة التشريعية في الحد من تضخم تشريعات الوظيفة العامة

The impact of legislative policy in reducing the inflation of public office legislation

الاختصاص العام: القانون العام الاختصاص الدقيق: القانون الاداري

الكلمة المفتاحية: السياسة التشريعية، تشريعات الوظيفة العامة، التضخم التشريعي.

The Keyword: Legislative Strategies, Public Service Legislation, Legislative Inflation.

تاريخ الاستلام:21 /2024/11 – تاريخ القبول: 2022/12/9 – تاريخ النشر: 2024/12/15

DOI: https://doi.org/10.55716/jjps.2024.13.2.4

أ.م.د. منتصر علوان كريم

جامعة ديالى- كلية القانون والعلوم السياسية

Asst. Prof. Dr. Muntaser Alwan. Kareem

University of Diyala- College of Law and Political Science

dr.muntasser@uodiyala.eud.iq

ملخص البحث

Abstract

يعّد التشريع المصدر الأول من مصادر القانون، والأداة الرئيسة في يد الدولة لتنظيم وحكم المجتمع، بيد أنّ التشريعات قد تتغير بحسب تباين ظروف المجتمع واحتياجاته، فالنص التشريعي ليس مستمراً ثابتاً على طول الأزمنة، ولكن استمرار الدولة في سن تشريعات جديدة لمواجهة التحولات والاحتياجات يؤدي إلى ما يسمى: بالتضخم التشريعي، أيّ: وجود ترسانة من القوانين المتشابهة من حيث الصياغة القانونية، أدت إلى تكدس النصوص القانونية مع مرور الزمن وترهل القوانين التي تنصرف آثارها في أغلب الأحيان إلى خارج ميدانها، مما يسهم في جعل القانون صعب التطبيق والتنفيذ إلى حدٍ ما من ناحية، وغير مستقر من ناحية أخرى.

وقد توصلت هذه الدراسة إلى ضرورة تشكيل لجنة عليا مشتركة للإصلاح التشريعي، تضم خيرة الخبرات القانونية في مختلف التخصصات القانونية على أن يشترك فيها أعضاء من سلطات الدولة الثلاث، واجبها مراجعة التشريعات وتنقيحها ودمج القوانين متماثلة الأهداف من دون تكرار أو تعارض بين نصوصها، بهدف تقليص عدد التشريعات والحد من ظاهرة الترهل، والتراكم، والتعارض في التشريعات، فضلاً عن جمع المتناثر منها وتشذيبه وتبويبه، وتقنين ما يمكن تقنينه في مدونة واحدة، كما يجب أن تكون السياسة التشريعية للدولة فيما يتعلق بإصدار التشريعات بمعناها الواسع واضحة المعالم، وفقاً لخطة محددة المدة، ولا يكون إصدار التشريعات بناءً على ردات الفعل لمواجهة حالات آنية.

Abstract

Legislation is the primary source of law and the main tool in the hands of the state to organize and govern society. However, legislation may change according to the variation in the circumstances and needs of society. The legislative text is not continuous and constant throughout time, but the state's continued enactment of new legislation to confront transformations and needs leads to what is called: legislative inflation, i.e. the existence of an arsenal of similar laws in terms of legal formulation, which has led to the accumulation of legal texts over time and the sagging of laws whose effects often extend beyond their field, which contributes to making the law difficult to apply and implement to some extent, on the one hand, and unstable on the other hand. This study concluded the

necessity of forming a joint supreme committee for legislative reform, which includes the best legal expertise in various legal specializations, with members from the three state authorities participating in it. Its duty is to review and revise legislation and merge laws with similar objectives without repetition or conflict between their texts, with the aim of reducing the number of legislations and limiting the phenomenon of flabbiness, accumulation, and conflict in legislation, in addition to collecting the scattered ones, trimming them and classifying them, and codifying what can be codified in a single code. The state's legislative policy regarding the issuance of legislation in its broad sense must be clear, according to a plan with a specific duration, and the issuance of legislation must not be based on reactions to confront immediate situations.

المقدمـــــة

Introduction

إنّ المقصود بالسياسة التشريعية من حيث تحمّل الجهات المختصة في الدولة مسؤولياتها في بيان النطاق الذي من الواجب إعداد التشريعات في حدوده، وتحديد النصوص التي يجب تعديلها، أو إلغاؤها، حيث يتولى المشرّع تحديد أسبقية الأولويات في المجتمع عند تشريعها، كما إنّ مناقشة وتوضيح مراحل صناعة القانون، مروراً بتحليله، وتتبع مراحل إعداده وإصداره وتقييمه ومراجعته، وكذلك بيان مدى انسجامه مع بقية القوانين، و دراسة آثاره داخل المجتمع، فضلاً عن إعادة النظر بمنظومة التشريعات النافذة بجميع ما تتضمنه من قواعد قانونية، ترتبط بالفلسفة العامة للدولة ونظام الحكم فيها، مما يجب أن يظهر بشكل مباشر في سياستها التشريعية، والتي تؤسس لعملية التشريع في جميع المجالات والأصعدة التي يتناولها التشريع المرتقب بالحكم والتنظيم، ابتداءً من التفكير في اتخاذ قرار الشروع في صنع القانون، وانتهاءً باعتماد النصوص و القواعد القانونية، لذلك: فإن بيان الركائز الأساسية التي ترتكز عليها السياسة التشريعية وأهمها: ضمان الحقوق والحريات العامة، وتأكيد مبدأ سيادة القانون، فضلاً عن إنّ تأكيد السياسة التشريعية على هذه المفاهيم والركائز يجد أثره وينعكس بشكل مباشر في تحقيق الأمن والاستقرار القانوني، والذي هو أحد أهم غايات تشريع القوانين، التي تهدف في النظم الديمقراطية إلى مشاركة الفرد في جميع النشاطات التي تخدم وترسخ انتماءه لبلده، والتزامه وطاعته وتحمل واجباته في مواجهة جميع التشريعات كونه مساهم في صناعتها.

وأمام هذا الواجب الملقى على عاتق الجهات المعنية في الدولة، من خلال رسم السياسة التشريعية العامة داخل الدولة فلا يعني ذلك إطلاقاً الاكتفاء بسنّ التشريعات الجديدة فقط، بل أنّ رسم السياسة التشريعية يعني: مراجعة جميع التشريعات السابقة وإلغاء وتعديل ما يستوجب ذلك، واقتصار التشريعات الجديدة على معالجة النقص أو الفراغ القانوني، فالاستمرار بإصدار تشريعات جديدة من دون مراجعة لما سبقها يؤدي بالتأكيد إلى التضخم التشريعي، فضلاً عن التعارض والتداخل، وهذا ما نلحظه في تشريعات الوظيفة العامة في العراق على سبيل الخصوص، فضلاً عن وجود العديد من الجرائم المستحدثة والتي يعاني التشريع العراقي من فراغ تشريعي لعدم وجود نصوص تحكم هذه الجرائم الحادثة والجديدة على المجتمع العراقي، كذلك الحال بالنسبة إلى القانون الإداري الذي يتصف بالتطور فمن خصائص هذا القانون الذي تميزّه عن بقية القوانين الأخرى، إنه قانون متطور، مما يستوجب معه سرعة في مواكبة الواقع من خلال التهيئة والتخطيط المستمر ،وإدراج العديد من التعديلات ومشاريع واقتراحات القوانين ضمن خطة السياسة التشريعية للدولة سواءً كانت هذه التشريعات تشريعات عادية تصدر عن السلطة التشريعية، أم تشريعات فرعية تصدر عن السلطة التنفيذية.

أهمية البحث:

Significance of The Research:

تظهر أهمية البحث وترتبط بأهمية الفلسفة العامة للدولة ونظام الحكم فيها، من خلال بيان العلاقة بين السياسة التشريعية للدولة وبين ظاهرة التضخم التشريعي، فوجود تضخم تشريعي في أيّ فرع من فروع القانون يؤدي إلى إرباك العمل القانوني بشكل عام من حيث تطبيقه وتنفيذه، فضلاً عن عدم استقرار المعاملات، فهو يفتح أبواب الاجتهاد على مصراعيها، سواء لقاضي الموضوع، أو لأي موظف في الإدارة العامة، فوجود عدة نصوص أو تشريعات تحكم موضوعًا واحدًا سيمثل بالنتيجة المغايرة وعدم المساواة في تطبيق القاعدة القانونية على جميع المخاطبين بها، مما نجده موضوع يستحق البحث.

مشكلة البحث:

Problem of The Statement:

تعدّ السياسة التشريعية وعملية صناعة القانون والمراحل التي يمر بيها من أهم وأعقد المواضيع في الحياة القانونية، فهي تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف نظامها السياسي وطريقة إدارة الدولة وحسب نظامها الدستوري، وإنّ ما أفرزه التطبيق العملي من معطيات واقعية قد أثار جملة من التساؤلات، تدور حولها مشكلة البحث، وهذه الأخيرة يمكن حصرها بالسؤال الآتي: هل للسياسة التشريعية المتبعة في العراق أثر في معالجة التضخم التشريعي الذي يمثل ظاهرة خطيرة على جميع مفاصل العمل القانوني؟

أهداف البحث:

Aims of the research:

يهدف البحث إلى توضيح معنى ومفهوم التضخم التشريعي، مع بيان آثره السلبي على المجتمع بشكل عام، وعلى نشاطات السلطات العامة في الدولة بشكل خاص، مع إيجاز عن أهم طرائق معالجة هذه الظاهرة.

منهج البحث:

Research Methodology:

استخدمنا في هذا البحث المنهجين: الوصفي والتحليلي، اللذان يقومان على تحليل النصوص القانونية، ومناقشتها، من دون إغفال الجانب التطبيقي، المتمثل في الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء، فضلًا عن عرض الآراء الفقهية المتعددة في هذا الصدد، مع استخدام المنهج المقارن كلما استدعت ضرورة البحث العلمية ذلك.

نطاق البحث:

Scope of The Research:

يقتصر نطاق الدراسة على بيان السياسة التشريعية ودورها في معالجة ظاهرة التضخم التشريعي في إطار القانون العراقي، مع مراعاة المقارنة مع بعض التشريعات المقارنة كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

خطة البحث:

Research Outline:

إن الضرورة العلمية تستدعي تقسيم البحث تقسيماً ثنائياً، من خلال بحث دور أو أثر السياسة التشريعية في معالجة كل من ظاهرتي النقص والتضخم التشريعي لذلك تم تقسيم البحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهيّة التضخم التشريعي.

المبحث الثاني: طرائق معالجة ظاهرة التضخم التشريعي.

المبحث الأول

First Topic

ماهية التضخم التشريعي

The Nature of Legislative Inflation

يعّد جمود بعض القوانين، وقدمها، وكثرتها، وعجزها عن مسايرة ظروف العصر الحديث والتغيرات التي طرأت على الحياة الاجتماعية والاقتصادية المعاصرة، فضلاً عن عدم التنسيق بين السلطات والهيئات الإدارية التي تمتلك القدرة على سن وإصدار التشريعات، وتضارب وتعارض هذه التشريعات بمعناها الواسع، مع وجود أخطاء في صياغة النصوص، والتفسير الشخصي لبعض التشريعات من قبل الموظفين، وعدم فهم القوانين من قبل الأفراد، يؤدي إلى إرباك في النظام القانوني للدولة ككل، مما ينتج عنه بكل تأكيد عدم الاستقرار القانوني من جهة، وتسرب الفساد إلى مفاصل الدولة المختلفة من جهة أخرى، وإنّ هذه الأسباب ليست مستقلة عن بعضها، وإنما مترابطة ومتداخلة[1] .أضف إلى ذلك وجود بعض القوانين لا تجسد الصالح العام، وتخدم فئات وجماعات معينة.

وإذا كان الأصل هو وجوب تطور التشريعات بشكل عام والتشريعات الإدارية بشكل خاص لتواكب تطور المجتمع من جهة، ولتلبية احتياجات ورغبات الأفراد المتزايدة من جهة أخرى، لذلك: فإن عدم تطور التشريعات يؤدي إلى إصابتها بالجمود مما قد ينتج عنه ازدواجية مقيتة بين حكم القانون وواقع المجتمع.

ويذهب رأيٌّ إلى القول:" إنّ المقصود بتطوّر التشريعات هو: أن تعبّر التشريعات عن حركة التقدم والرقيّ داخل المجتمع، وذلك بتوافر ثلاثة شروط: تحقيق التشريع للمصلحة العامة، وإقامة التوازن بين حقوق ومصالح القوى الاجتماعية المختلفة، وعدم مخالفة التشريع للمبادئ الدستورية"[2].

أما مفهوم تغيير التشريعات فيعني: "تعديل التشريعات من دون الالتزام بتحقيق الشروط الثلاثة السابقة، ومن ثمَّ: تكون المصلحة العامة في تلك التشريعات غامضة أو عارضة، وينتج عنها اختلال التوازن بين القوى الاجتماعية المختلفة، كما ستخالف المبادئ الدستورية مما يهدد الاستقرار القانوني داخل المجتمع في حالة صدور حكم بعدم دستوريتها[3]". وللوقوف على تعريف ومفهوم التضخم التشريعي، سيتم تقسيم المبحث مطلبين، وكالآتي:

المطلب الأول: تعريف التضخم التشريعي.

المطلب الثاني: مفهوم التضخم التشريعي.

المطلب الأول: تعريف التضخم التشريعي:

First Requirement: Defining The Legislative Inflation:

تَضَخَّمَ: (فعل)، تضخَّمَ يتضخَّم ، تضخُّمًا ، فهو: مُتضخِّم. تضخَّمت ثروتُه: عظُمت واتَّسعت، والتَّضَخُّم (في الاقتصاد): زيادةُ النقود أَو وسائل الدّفْع الأُخرى على حاجة المعاملات. كما يعني التضخّم: حالة اقتصادية تتميّز بارتفاع سريع للأسعار والأجور ممّا يؤدّي إلى تضاؤل القوّة الشرائية وانخفاض معدّل الادّخار[4]. والضَّخْمُ من الطُرُق: الواسعُ.

و الضَّخْمُ من المياهِ: الثقيل. والجمع : ضِخامٌ[5].أما التَّشْريعُ في اللغة فيعني: سَنُّ القوانين[6].

ومن خلال المعنى اللغوي يتضح أنّ المقصود بالتضخم التشريعي هو الزيادة والاتساع من حيث الكم والنوع لعدد القوانين بمعناها العام.

أما التشريع في الفقه الإسلامي فيعني: الشرع والشريعة والتشريع فمعناها واحد فهي من مصدر واحد هو :(شَرّعَ) بمعنى: سن الأحكام والقواعد للناس، والشريعة هي: ما شرع الله لعباده من احكام الدين[7]، ومنه قوله تعالى:" شَرَعَ لَكُم مِّنَ الدِّينِ مَا وَصَّىٰ بِهِ نُوحًا وَالَّذِي أَوْحَيْنَا إِلَيْكَ وَمَا وَصَّيْنَا بِهِ إِبْرَاهِيمَ وَمُوسَىٰ وَعِيسَىٰ ۖ أَنْ أَقِيمُوا الدِّينَ وَلَا تَتَفَرَّقُوا فِيهِ"[8].

أما المعنى الاصطلاحي فيذهب رأي من الفقه الفرنسي إلى وضع مفهوم عام يقترب لكونه تعريف للتضخم التشريعي بأنه: "زيادة مفرطة وغير منسقة في عدد القوانين التي يُسنّها البرلمان أو السلطة التشريعية، مما يؤدي إلى ازدواجية و تعارض بين القوانين، مما يُصعب تطبيق العدالة ويُعقّد تفسير القوانين"[9].

ونجد إنّ هذا التعريف يقصر التضخم للقواعد القانونية بالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية فقط، أيّ: القوانين العادية، من دون الأخذ بعين الاعتبار القواعد القانونية في التشريعات الفرعية من أنظمة، وتعليمات، والعديد من القرارات التنظيمية التي تتخذ صور شتى، والتي عادةً ما يكون لتضخمها وكثرتها كبير الأثر في نشاطات الإدارة، ووسائلها– واهمها الوظيفة العامة–، فضلاً عن أعمالها.

ويذهب رأي آخر في الفقه الفرنسي أيضاً إلى تعريف التضخم التشريعي بأنه:" مصطلح يستخدم للإشارة إلى الزيادة المفرطة في إصدار القوانين والتشريعات بشكل يفوق الحاجة أو القدرة على التنفيذ الفعّال، ويترتب على ذلك كثرة القوانين التي تصبح مع مرور الوقت غير قابلة للمتابعة أو التطبيق بشكل سليم، مما يؤدي إلى تعقيد النظام القانوني وفقدان الفعّالية في معالجة القضايا القانونية"[10].

ويذهب رأي آخر إلى معنى مماثل لسابقه في تعريف التضخم التشريعي بأنه: "الزيادة الهائلة في النصوص التشريعية التي، بدلاً من تبسيط القانون، تساهم في ارتباكه وتعقيده، مما يجعل فهمه وتطبيقه صعباً على المواطنين والسلطات"[11].

ونجد إنّ التعريفين أعلاه قد ركزا على المشكلة وآثارها السلبية، من دون العطف على أسبابها، أو طرائق معالجاتها، الأمر الذي ينال من الإحاطة بالموضوع، ولا يجعل التعريف واضحًا، وجامعًا، ومانعاً.

أما الفقه المصري فيذهب رأي إلى القول: "بأن التضخم التشريعي في النظام القانوني المصري يظهر في تطور غير مدروس للعديد من القوانين، ما يؤدي إلى تداخلها بشكل يعقّد عملية التنفيذ، حيث يصبح من الصعب التمييز بين النصوص القانونية المقررة، وما يمكن أن يكون قد تم تعديله، أو استبداله في تشريعات لاحقة، هذا التضخم يشكّل عبئًا إضافيًّا على القضاء ويزيد من صعوبة تطبيق العدالة[12] ".

وما يؤخذ على التعريف أعلاه، أنه ضيّق من مفهوم التضخم التشريعي ليجعله مقصورًا على حالة تطور القوانين، وهو ما لا يمكن التسليم به دائمًا وبالضرورة، بل أنّ أسباب التضخم في عدد القواعد القانونية متعددة، فقد يكون التطور في القوانين بمعناها العام أحد الأسباب، بيّد أنه لا يمكن اختزال التضخم التشريعي به فقط.

ولتجنب التكرار وعدم الإسهاب في عدد التعاريف نجد إنّ التضخم التشريعي هو:" مشكلة قانونية واقعية تظهر عند الازدياد الكمي أو النوعي للتشريعات الرئيسة والفرعية الصادرة لحكم وتنظيم موضوع معين، مما يؤدي إلى تراكم القواعد القانونية التي تتناول موضوع واحد أو مواضيع متماثلة وتداخلها، الأمر الذي يسبب إرباكاً في تطبيق هذه القواعد أحياناً، أو تعارضاً عند تنفيذها أحيان أخرى، ومرّد ذلك أنّ هذه القواعد قد تم إصدارها من دون التنسيق بينها، أو دراسة شاملة لقياس آثارها القانونية والاجتماعية".

المطلب الثاني: مفهوم التضخم التشريعي:

Second Requirement: The Concept of Legislative Inflation:

يبلغ عدد التشريعات العراقية النافذة لغاية عام (2024)، في جمهورية العراق: (35767) تشريع موزّعة على الشكل التالي : دستور جمهورية العراق، و(5863) قانوناً، و(4731) قراراً لمجلس قيادة الثورة المنحل، و(1889) نظام، و(4249) تعليمات، و(222) قراراً لمجلس الحكم، و(75) أمراً لسلطة الائتلاف المنحلة، و(1246) قراراً لمجلس الوزراء، و (713) نظام داخلي، و(3092) إعلان، و(65) إرادة ملكية، و(1883) مرسوماً جمهورياً (465) أمراً ديوانيًّا، و(122) قراراً للمحكمة الاتحادية العليا، و(9294) بياناً، و(34) اتفاقية، و(1824) قراراً عادة ما تكون صادرة من لجان مختلفة، وهي جميع

التشريعات القانونية المعتمدة منذ عام(1917) والنافذة لغاية التاريخ أعلاه وفقاً لقاعدة التشريعات العراقية التابعة لمجلس القضاء الأعلى[13].

وإنَّ السبب في إدراج قرارات المحكمة الاتحادية العليا ضمن التشريعات النافذة هو: إنَّ هذه القرارات تضمنت إلغاء بعض النصوص التشريعية لمخالفتها للدستور بشكل صريح أو ضمني، مما يعني: تعديل للتشريع وفقاً لما ينسجم مع نصوص الدستور، لذلك: فهذه القرارات تقع في مرتبة التشريع سواء كان عاديًّا أم فرعيًّا بحسب درجة وقوة النص الملغى، وتجدر الإشارة إلى أنّ عملية توثيق القرارات القضائية تتم بإشراف اللجنة الخاصة المشكلة في رئاسة هيئة الإشراف القضائي[14].

ومن جانبنا وبعد الاطلاع على محتوى كل نوع من التشريعات أعلاه فإن من الواجب الأخذ بعين الاعتبار ما هو ثابت فقهاً وقضاءً، بأنّ التشريع العادي الصادر عن السلطة التشريعية، أو التشريع الفرعي الصادر عن السلطة التنفيذية يجب أن يتضمن قواعد عامة مجردة لا تخاطب الأشخاص بذواتهم، بل بصفاتهم، وهو ما يميز التشريع العادي والقرارات التنظيمية عن القرارات الفردية التي تخاطب الأفراد بذواتهم وليس بصفاتهم[15]، مما يستوجب استبعاد عدد من الأنواع المبينة أعلاه من قائمة التشريعات، وعدم احتساب أعدادها كأرقام تضاف إلى قائمة التشريعات العراقية النافذة، وهي كل من: (المراسيم الجمهورية، الأوامر الديوانية، القرارات).

أما الإرادات الملكية وعلى الرغم من ورودها ضمن التشريعات النافذة، بيّد أنّ محتوى هذه الإرادات الملكية وما تناولته من تنظيم أو حكم لم يَعُدْ له حيّز من التطبيق في الواقع، ومن الممكن اعتبارها ملغاة حكماً، ونتمنى إزالتها من قائمة التشريعات النافذة، فهي مجرد عدد يضاف إلى التشريعات، ولا يمكن تطبيقها أو الاستناد إليها في أيّ تصرف قانوني سواء من قبل المحاكم، أو الإدارات العامة، أو الأفراد.

فإذا ما استبعدنا التصنيفات المشار إليها آنفاً والتي يبلغ مجموعها: (4237) من مجمل التشريعات العراقية النافذة والبالغة: (35767)، يكون المتبقي من التشريعات العراقية النافذة هو : (31530) تشريعاً لغاية نهاية شهر تشرين الثاني سنة 2024.

أما تشريعات الخدمة المدنية فيبلغ عددها في نطاق الوظيفة العامة: (1506) تشريعاً، وفي نطاق الرواتب والأجور فيبلغ عددها: (941)، تشريعاً موزعة بين قوانين، وأنظمة، وتعليمات، وقرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل)، وبيانات، وقرارات مجلس الوزراء، ومن خلال جمعها يكون عددها الإجمالي: (2447)[16].

وهذا الكم من التشريعات يمثل رقماً مبالغاً فيه، ويوضّح حجم التضخم والترهل في هذا النوع من التشريعات التي ستؤدي بالضرورة إلى إرباك الوظيفة العامة، وعدم انسيابيتها، وتدهور بنيتها القانونية، واختلاف التطبيقات على الوقائع المتماثلة، من إدارة إلى أخرى، فضلاً عن اختلاف في التفسير والتأويل، وكثرة الاجتهادات، مما يجعل مهمة القاضي الإداري أكثر صعوبة، ويؤدي بالنتيجة إلى فقدان الأمن القانوني، ويكون سبباً من أسباب الفساد[17].

لذلك: فإن أي مطلع على هذا العدد من التشريعات النافذة في العراق يجزم وبدون أدنى شك بوجود تضخم تشريعي في جميع أنواع التشريعات العراقية، المتعلقة بفروع القانون المختلفة، إذ قد تتفاوت هذه النسبة من التضخم من فرع لآخر، بيّد أنّ المحصلة النهائية هي: وجود ازدياد مضطرد بأعداد التشريعات تضاهي أو تزيد عن عدد التشريعات في الدول الاتحادية الضخمة[18]، وهو عدد لا يتناسب مع دولة بحجم جمهورية العراق من حيث المساحة، وعدد السكان، والتقدم التكنولوجي، والبنية الاجتماعي، والنشاط التجاري وغيرها من أسباب تعدد وتنوع التشريعات.

ونجد أنّ السبب الرئيس بوجود هذا الكم من التشريعات هو: الحقب التاريخية التي مر بها العراق منذ الدولة العثمانية، مروراً بالاحتلال البريطاني إلى الفترة الملكية، وبعدها العهود الجمهورية وصولاً إلى الاحتلال الأمريكي وسلطة الائتلاف، ومن ثمَّ: العراق الفدرالي الاتحادي، وكل مرحلة من هذه المراحل انعكست على واقع التشريعات النافذة، فالمتتبع و المتقصّي عن التأصيل القانوني والتاريخي للتشريعات يجد بأنها خليط من تشريعات صادرة في العهد الملكي، والجمهوري بمختلف مراحله، فضلاً عن التشريعات الصادرة في ظل العراق الاتحادي بعد عام (2003)، مع ضرورة العطف على أنّ بعض التشريعات العثمانية لا تزال نافذه ومدرجة في قاعدة التشريعات بعّدها تشريعات نافذة لغاية الآن، كما أن عدد من التشريعات العراقية النافذة ترجع من حيث تأصيلها القانوني والتاريخي إلى القوانين العثمانية التي تعد المصدر لهذه التشريعات، بل يمكن القول: على الرغم من التعديلات التي تم إدخالها على هذه التشريعات لتواكب المرحلة التي تم فيها التعديل إلّا أنّ العيد من نصوصها هو تكرار للقوانين العثمانية، أو أنَّ المفاهيم والأسس العامة مستمدة من القوانين العثمانية[19]، علاوة على أن التشريعات العراقية لم تخضع في جميع مراحلها إلى مراجعات حقيقية، وقياس فعلي لأثرها في الواقع، ومن ثمَّ: إلغاء ما يستوجب الإلغاء منها، وتعديل ما دون ذلك، ليتماشى مع واقع كل مرحلة، أضف إلى ذلك أننا نجد العديد من التشريعات تمثل موروث الواقع السياسي في كل مرحلة، فنجد طابع الشريعة الإسلامية وأحكامها، في عدد من التشريعات الموروثة عن الفترة العثمانية، ولمسات البيروقراطية الممزوجة رفقة الرأسمالية في بعض التشريعات الصادرة في العهد الملكي،

والطابع الاشتراكي في تشريعات العهد الجمهوري، وخليط بين كل ما سبق مضاف إليه بعض المفاهيم الديمقراطية في تشريعات العراق الاتحادي.

وإنّ كثرة التشريعات التي تحكم أو تنظم موضوعاً واحداً يؤدي إلى الإرباك وعدم الدقة والتداخل في التعامل مع هذا الكم من التشريعات التي تتناول موضوعاً مشتركاً أو متشابهاً، فقد تتباين التفسيرات الخاطئة والمتعارضة، والمثال الأبرز في العراق هو: تشريعات الوظيفة العامة، وتحديداً كثرة التشريعات التي تنظم الخدمة المدنية، فمن المعروف أن القانون النافذ حالياً هو قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960)، الذي يمثل الشريعة العامة لجميع تشريعات الخدمة المدنية، إذ صدرت عدة قوانين معدّلة له، و جملة من القرارات لمجلس قيادة الثورة المنحل، فضلاً عن الأنظمة والتعليمات المتعلقة به، علاوة على أوامر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة.

وإنَّ كثرة التشريعات المتعلقة بموضوع واحد تتطلب الإلمام بها من جانب الموظف المختص، وهذا أمر فيه صعوبة فالموظف العام إنسان ومعرض للنسيان أو السهو أحياناً، وربما يعمد إلى إخفاء البعض منها عن المواطنين، أو الموظفين أصحاب الحاجة، وخاصة في المجتمعات التي لا يتوافر فيها الوعي القانوني في أحيان أخرى، ويستغل ذلك في ابتزازهم أو الانتفاع من خلالهم.

وبحسب تتبعنا لقانون الخدمة المدنية النافذ، يتضّح أنّ هناك ما يزيد عن (50) قانوناً معدلاً لقانون الخدمة المدنية منذ، و(152) قراراً لمجلس قيادة الثورة المنحل تتعلق بالقانون بالإضافة، أو التعديل، أو الإلغاء لبعض نصوصه، فضلاً عن عشرات الأنظمة والتعليمات المرتبطة بالقانون[20].

ومن خلال مقارنة عدد التشريعات العراقية مع نظيرتها في جمهورية مصر العربية نجد إن عدد التشريعات المصرية النافذة تصل إلى (50) ألف تشريع، من بينها تشريعات شكلّية، إذ أنّ أول تشريع صدر في مصر كان عام 1905، وما قبله كانت أوامر ملكية منذ عام (1866)، وقد قامت الأمانة الفنية للجنة العليا للإصلاح التشريعي في مصر بحصر التشريعات من أجل العمل على تنقيتها، وتوحيدها، وإزالة الترهل التشريعي، وقد وجدت اللجنة أنّ عدد التشريعات الذى ستعمل عليه بدءاً من عام (1905) إلى عام (2015)، هو: (15836) تشريعاً فقط، يشمل هذا الرقم القوانين بتعديلاتها، منها: (9000) تشريعاً أصلياً قابلاً للتطبيق والتنفيذ، أما العدد المتبقي فهو غير قابل للتطبيق والتنفيذ، وليس له قيمة بما يتعلق بفكرة التوحيد، والتنقيح، لتحقيق الإصلاح التشريعي[21].

المبحث الثاني: طرائق معالجة ظاهرة التضخم التشريعي:

Second Requirement :Methods Repairing the Phenomenon of Legislative Inflation:

لا تعّد ظاهرة التضخم التشريعي حكرًا على دولة بعينها، بل هي ظاهرة معروفة عالميّاً، وتظهر في شكل الإفراط في التشريع والتنظيم، ولا يخفى على أحد مما لهذه العملية من آثار سيئة تهدد الأمن القانوني[22]، ومن المتعارف عليه والمتفق عليه أيضًا أنّ من أهم ركائز الأمن القانوني تحقيق وصوله إلى للجميع، مما يتطلب بالضرورة استناده إلى مبدأ آخر يعّد من أهم مبادئ القانون أيضًا وهو مبدأ: "لا يعذر أحد لجهله بالقانون"، مما يتطلب توفير سهولة الاطلاع على القاعدة القانونية، مع الأخذ بعين الاعتبار أنّه في العراق يعّد العلم بالقانون مفترض بحق الكافة بعد نشره بالجريدة الرسمية[23]،.لذلك فأن العلم بالقوانين مفترض في حق الكافة، وبالنتيجة لا يقبل الدفع بالجهل بالقانون كأصل عام باستثناء حالة أثبات وجود القوة القاهرة، وفي نطاق التشريعات الإدارية على مختلف صورها وموضوعاتها المتعددة، والتي تتسم عادة بالتطور والمرونة، والتي يصاحبها وفقاً لسماتها كثرتها، وتشعبها، وكثرة إلغائها واستبدالها، وتعديلها، واستحداث قوانين جديدة، فضلًا عن الكم الأكبر من التشريعات الفرعية التي تصدر بمناسبة تسهيل تنفيذها، أو تفسيرها، لذلك بات من المتعذّر حتى على المختصين في القانون الإداري إحصاء وجمع، أو الإحاطة بجميع هذه التشريعات قديمها وحديثها، الأصلية منها والمعدّلة، العادية منها والفرعية، لذلك يمكن القول موقنين: إنّ كثرة التشريعات وتضخمها سيؤدي حتماً إلى صعوبة تطبيقها وتنفيذها، وإن تم ذلك سيكون بشكل متباين بين حالة وأخرى مما يؤدي إلى النيل من فكرة الأمن القانوني، سواء لعمّال الإدارة العامة(الموظفين) أو للأفراد، لذا: نجد إنّ من الواجب اتباع طرق أو وسائل محددة لمعالجة حالة التضخم التشريعي التي تشهدها التشريعات الإدارية في العراق بشكل عام وتشريعات الوظيفة العامة بشكل خاص، وهذا ما سيتم تناوله من خلال تقسيم هذا المطلب فرعين، وكالآتي:

المطلب الأول: الوسائل العلاجية للحد من التضخم التشريعي.

المطلب الثاني: الوسائل الوقائية للحد من التضخم التشريعي.

المطلب الأول: الوسائل العلاجية للحد من التضخم التشريعي:

Section One: The Means to Reduce Legislative Inflation:

على الرغم من تعدد الوسائل العلاجية للحد من ظاهرة التضخم التشريعي، بيّد أننا سنقتصر على أهم هذه الوسائل من خلال تناولها هذه المسائل في فرعين، وكالآتي:

الفرع الأول: قياس الأثر التنظيمي للتشريعات الإدارية.

الفرع الثاني: التقنين للقواعد العامة.

الفرع الاول: قياس الأثر التنظيمي للتشريعات الإدارية

First Branch: Measuring The Organizational Structure Of Administrative Legislation

ويقصد به: الأداة السياسية التي تستخدم في بيان المزايا والتكاليف والآثار المحتملة المترتبة على التشريعات العادية، أو أي تشريع فرعي آخر وتقييمها، وهدفها مساعدة الحكومة في صياغة استراتيجياتها التشريعية بصورة أكثر فعاّلية. إذ تأخذ بعين الاعتبار الآثار الاقتصادية، والاجتماعية والإدارية وغيرها المحتملة لمقترحات التشريعات، وما قد ينتج عنها من تشريعات فرعية. وترفق مع المشروع المقترح أيًّا كانت صفته: (قانون، نظام، تعليمات، ضوابط، قرار، أو أي صفة أخرى)[24].

وتتمثل أهمية تطبيق منهجية قياس الأثر التنظيمي للتشريعات في عدة جوانب منها[25]:

أ- تقدم مجموعة من الخطوات التي تهيئ العملية التنظيمية والتشريعية، فضلًا عن تحليل التكلفة والعائد من القرار التشريعي، وتحديد الأدوار والاستشارة المجتمعية.

ب- إخضاع عملية صنع القرار التشريعي للمعرفة التجريبية فهي ليست استبدال القرارات السياسية بالحلول التكنوقراطية، من خلال تمكين صانع القرار من فهم أفضل للنتائج المتوقعة، وتحديد التكاليف والعوائد وتوزيع الآثار.

ج- تساعد على التحول من أسلوب اتخاذ القرارات القائم على العناصر القانونية إلى أسلوب يرتكز أكثر على الدلائل، من خلال معرفة الآثار الناجمة من التدخلات الإيجابية والسلبية.

د- إضفاء مبادئ الشفافية والحوكمة والمسؤولية على العملية التنظيمية والإجراءات التشريعية، بما تتضمن من اختيار البديل المناسب وفقًا لعملية القياس السابق لآثار التشريع المحتملة، واستطلاع رأي المخاطبين بالتشريع".

هـ- أداة لمتابعة وتقييم السياسات (الاقتصادية – الاجتماعية – الثقافية-..)، وتفعيل مبادئ الشفافية والمساءلة في عملية صنع القرار.

ونجد إنّ كل ذلك يضمن جودة التشريعات بمفهومها العام، من خلال تعزيز التنسيق في الأنشطة والسياسات العامة، وفي الوقت ذاته تحقق نوعاً من المساءلة والرقابة على الحكومة. كما تتيح التعرف على آراء الأطراف المعنية واستجاباتهم. فضلاً عن تفعيل دور البرلمانيين، وزيادة قدراتهم على استيعاب

التشريعات، ومحاسبة الحكومة على المتحقق منها وفقاً للمؤشرات الكمية والنوعية، ووفقاً للاستشارات واستطلاعات الرأي فضلًا عن أنها تعّد توثيقاً لتأريخ السياسات ذاتها والتشريعات المكملة لها.

الفرع الثاني: التقنين للقواعد العامة[26]

Second Branch: Codification of General Rules

يذهب البعض إلى أنّ التقنين هو: صورة خاصة من صور التشريع، ويقصد به: "جمع النصوص التشريعية التي تحكم النظم التي تكوّن فرعًا معينًّا من فروع القانون في مجموعة واحدة، فالتقنين المدني مثلًا هو: مجموعة القواعد التي تضم النصوص التشريعية المنظّمة للعلاقات الخاصة التي يضمها القانون المدني[27].

لذلك: فإن التقنين تشريع عام يتضمن جميع النصوص القانونية التي تنظم فرعًا بأكمله من فروع القانون، كما يطلق اصطلاح التقنين على التشريع العام ذاته، فأنه يطلق على عملية إعداد التشريع أيضًا، أيَّ: عملية تجميع القواعد القانونية المنظمة لأحد فروع القانون[28].

فالتقنين وفقاً للمفهوم المتقدم يعني: تنسيق القواعد القانونية الخاصة بفرع من فروع القانون ورفع ما يكون بينها من تناقض ومن ثمَّ: إيرادها مرتبة مبوبة بحسب المسائل التي تنظم على شكل مواد قانونية متسلسلة، وقد لا يحتوي التقنين على جميع القواعد القانونية المتعلقة بفرع معين من فروع القانون، إذ ليس في وسع المشرّع عمل ذلك مهما بذل من جهد، وإنما هو يضم اكثرها، وتقوم إلى جانبها عادةً قواعد أخرى لا يحتويها التقنين؛ كالقواعد الجزائية مثلًا والتي ترد في قوانين عديدة غير قانون العقوبات[29].

أما التشريع وفقاً للمفهوم المستقر فقًا وقضاءً فيقصد به: عملية سن قواعد قانونية مكتوبة وإكسابها قوة الإلزام من السلطة المختصة، التي يمنحها الدستور اختصاص إصدار قوانين ملزمة يخضع لها جميع الأشخاص المخاطبين بأحكامها في الدولة، وقد يستعمل تعبير التشريع ويقصد به: المصدر الذي ينتج القواعد القانونية، وقد يستعمل بمعنى: القاعدة، أو القواعد القانونية التي تتولد من هذا المصدر[30].

كما يؤكد البعض الصفة التشريعية للتقنين بالقول: إنَّ التقنين هو: تجميع رسمي من جانب الدولة للنصوص التشريعية الخاصة بفرع من فروع القانون، أو هو تشريع جامع لهذه الفروع صادر عن المشرّع نفسه بهذا الشكل الجامع، فلا يطلق على أيّ تجميع غير رسمي قد يقوم به بعض الكتاب، أو الفقهاء لبعض قواعد القانون المتفرقة، وإنْ كانت تمس الفرع نفسه من فروع القانون، وإنَّ مثل هذا التجميع لا يَعدُ أنْ يكون مجرد عمل فقهي لا يرتقي إلى مرتبة التشريع الجامع أيَّ: إلى مرتبة التقنين[31].

لذلك انقسم الفقه بين اتجاهين: الأول يرى أنّ التقنين هو تشريع حقيقي مستوفي لجميع خصائص التشريع من حيث تضمنه قواعد قانونية مكتوبة صادرة في وثيقة رسمية عن السلطة التشريعية المختصة، كما أنّه يتضمن مجموعة القواعد التي تشمل فرعًا بأكمله من فروع القانون، ولذا: فإن التقنين لابد من أن يتم من قبل السلطة التشريعية المختصة[32].

أما الاتجاه الآخر: فيذهب إلى أنّ التقنين ليس تشريعً، بل هو عملية مستقلة عن التشريع ومختلفة عنه من حيث المضمون، والطبيعة، والأدوات، فمن حيث المضمون يُعّد التقنين مجرد عملية تجميع وترتيب وتبويب للقواعد القانونية الموجودة، ويراد بتنظيمها لتسهيل الرجوع إليها وإثباتها، أما التشريع فهو عمليه إبداعيه تنطوي على إضافة نصوص، وإنشاء قواعد، ومعالجة القضايا المستجدة، والمشرّع ليس من غاياته إعادة ترتيب التطورات التي تطرأ، بل يسعى من أجل إيجاد النصوص التي تعالج التطورات التي تطرأ في الحياة، والتقنين يمكن أن يصدر عن السلطة التشريعية فيكون تقنينًا رسميًّا، ويمكن أن يصدر عن هيئات خاصة أو أفراد فيكون تقنينًا غير رسمي، أما التشريع فلا يمكن تصور صدوره إلّا عن سلطة رسمية المخولة دستوريًّا بذلك، وهي: السلطة التشريعية في أغلب الحالات، ومن ثمَّ: لا يوجد تشريع رسمي وآخر غير رسمي[33].

ويرى اتجاه آخر أنّ التقنين مرحلة من مراحل إعداد التشريع وليس مرادفًا للتشريع، فالتقنين هو: المرحلة الأولى لعملية التشريع، فالقائم بعملية التقنين تعطى له أفكار ومحتوى النصوص المراد تشريعها، ومن ثمَّ: تنتهي وظيفته لتبد، وظيفة المشرّع الذي يأخذ يستمر عمله من خلال سلسلة طويلة من مراحل العملية التشريعية لتنتهي بوضع تشريعات جديدة واقصى ما يمكن تصوره في إطار عملية التقنين أنْ يتولى المقنن تقديم مسودة مشروع القانون لاستكمال الإجراءات المختلفة لإصداره حسب الدستور[34].

ولكن الرأي الراجح إنّ التقنين يختلف عن التشريع، إذ أنّ عملية التشريع هي إنشاء قواعد قانونية جديدة غير موجودة أساسًا، أو تتضمن إعادة صياغة لنصوص قديمة لتتلاءم مع الحاجة والضرورة، أو هي عملية حذف لنصوص معينة في القانون واستبدالها بنصوص أخرى وهو ما يعرف بتعديل التشريعات، وهذه العملية تمر بمراحل معروفة في إطار ما يمكن تسميته: مراحل العملية التشريعية: وتبدأ باقتراح مشروع القانون وتنتهي بالتصديق عليه وإقراره، أما التقنين فهو: عملية تجميع القواعد القانونية الموجودة في النظام القانوني الداخلي، سواءً كانت تلك القواعد عرفية أم مكتوبة ليتم وضعها في وثيقة مكتوبة واحدة تضم تلك القواعد التي تعالج فرع معين من فروع القانون[35].

لذلك: فإن التركيز على تقنين المبادئ والقواعد العامة التي يمكن تطبيقها على حالات متعددة، يكون اكثر ملائمة من إصدار تشريعات منفصلة لكل حالة، إذ باستخدام هذه الوسائل، يمكن للدولة تحقيق نظام تشريعي متوازن ومستدام يلبي احتياجات المجتمع من دون تضخم تشريعي مفرط، فضلًا عن أنّ من المسلّم به أنّ من خصائص القانون الإداري انه قانون غير مقنن لاستحالة تقنينه، لكن ذلك لا يعني التقنين الجزئي لبعض تشريعاته التي تحكم وتنظم موضوعًا واحدًا لذلك: فإننا ندعو إلى تقنين جانب من تشريعات الوظيفة العامة، والحد من تناثرها في تشريعات متعددة، فضلاً عن ضرورة مراجعة هذه التشريعات أثناء عملية تقنينها، وإلغاء المتقادم منها، وتعديل ما يحتاج إلى ذلك مع إضفاء صفة الحداثة على هذه التشريعات من حيث مخاطبتها لواقع الوظيفة العامة في وقتها الراهن، إذ أنّ كثير من تشريعات الوظيفة العامة لم تعد قادرة على تنظيم وحكم الحالات المستجدة.

وهو ما يتطلب إدارة العملية التشريعية، من خلال وضع استراتيجية تشريعية واضحة، بحيث تضمن الإدارة الجيدة للعملية التشريعية من خلال تطبيق معايير أكثر كفاءة للوصول إلى الحكم التشريعي الرشيد عن طريق دعم السياسات المستندة إلى الأدلة، وتحقيق الشفافية والمساءلة في صنع السياسات العامة وصناعة التشريعات، بما يسمح للجميع بالمشاركة، مما يعني: اعتماد الفلسفة الحديثة التي تحكم عملية التشريع، بداية من اتخاذ قرار التصدي لموضوع أو قضية عن طريق التشريع، مروراً بتحليل الموضوع وتحديد أولويات المجتمع، وترجمة مبادئ السياسة التشريعية إلى نصوص قانونية وإصدارها".

المطلب الثاني: الوسائل الوقائية للحد من التضخم التشريعي:

Section Two: Preventive Techniques to Reduce Legislative Inflation:

سنطرق خلال هذا الفرع إلى اهم الوسائل الوقائية للحد من ظاهرة التضخم التشريعي، وهي:

الفرع الاول: تحفيز الوعي القانوني:

First Branch: Stimulating Legal Awareness

إنّ من الواجب التفرقة بين المعرفة العلمية القانونية، والثقافة القانونية، والوعي القانوني، فالمعرفة العلمية القانونية تطلب من المتخصصين في مهنة القانون، والثقافة القانونية تطلب من رجال الإدارات العليا بوجه خاص، الذين تقتضي طبيعة أعمالهم– بحكم مناصبهم العليا– إصدار قرارات إدارية وإبرام عقود إدارية والتعرض لآثارها وأبداء الرأي القانوني أحيانًا في شأن تطبيق نص من قانون أو نظام أو تعليمات، أما الوعي القانوني فهو أخف درجة من الثقافة القانونية أو بالأحرى معرفة محدودة ببعض أصول القانون بالقدر الذي يساعد الشخص على تسيير أعماله اليومية أو معرفة حقوقه وواجباتها أو التزاماته وهذه تطلب من موظفي

الإدارة المتوسطة والإدارة الدنيا كما تطلب من الأفراد الذين يتعاملون مع الجهات الإدارية حتى لا يؤدي بهم عدم الوعي إلى عرقلة العمل وأثارة المشكلات[36].

ولغياب المعرفة العلمية القانونية، والثقافة القانونية، والوعي القانوني في بعض الدول عدة أسباب منها: عدم نشر التشريعات رغم أن معظم الدساتير تنص على نشرها، وعدم السماح للمواطنين بمناقشة شؤونهم وحاجاتهم وعدم وجود أي تمثيل حقيقي لهم في المجالس التشريعية والمحلية، وكذلك انتشار الأمية والجهل والتخلف والاستبداد[37].

لذلك: فإن لا أحد ينكر ضعف الوعي القانوني أو الثقافة القانونية لدى نسبة كبيره من المواطنين، ولا يقتصر ذلك على الأميين من أفراد الشعب، بل ويشمل قطاعًا عريضًا من المتعلمين المتخرجين في مختلف المدارس والمعاهد والجامعات، فالوعي القانوني هو: أنْ يعرف المواطن ما له من حقوق وما عليه من واجبات، وأن يعرف ما يحكم علاقاته ومعاملاته مع الدولة ومع الغير من قواعد، حتى يكون الطريق أمامه منيرًا، ويكون تصرفه في كل علاقة أو معاملة قويمًا، فالعلم القانوني ليس حكرًا على القانونيين، فهو كذلك فقط على سبيل التخصص للعمل في القضاء، أو في المحاماة، أو في الوظائف القانونية، ولكن ذلك لا يمنع المواطنين باي حال من الأحوال أن يعرفوا من القانون ما يحكم علاقاتهم ومعاملاتهم، وإذا كان المثقف بوجه عام هو من يعرف بعض الشيء عن كل شيء فإن المثقف ثقافة قانونية هو من يعرف بعض الشيء عن الدستور، وكافة فروع القانون، والعقود، والقواعد الحاكمة للعلاقات مع الدولة ومع الغير، بالقدر الذي يبث الثقة في النفس لأن الإنسان عدو ما يجهل، ويشعر بالهيبة والحيرة والقلق، وهو يتعامل مع مواقف يجهلها أو يجهل ما يحكمها من قواعد[38].

ونجد في غالب الأحيان إن آثار الأنظمة غير الديمقراطية سلبية دائماً، الأمر الذي يؤدي إلى انشغال المواطنين بهمومهم ومشاكلهم اليومية مثل: السعي للحصول على عمل أو خدمة عامة، ويترتب على ذلك عدم اكتراثه بمعرفة القوانين، كما أن حياته الصعبة تفقده الثقة بالقوانين، فهو ينظر إليها على أنها مجرد نصوص لا تطبق أو تطبق لصالح البعض، وحتى النقاش حولها يصبح مثار سخرية[39]

كما بعض الموظفين البيروقراطيين يخفون التشريعات من قوانين وأنظمة وتعليمات عن الآخرين، ويمارسون ما يسمى: " احتكار المعلومة " ليتمكنوا من التصرف وفقًا لما يحقق أهدافهم الشخصية البعيدة عن المصلحة العامة، وهذا هو غياب الشفافية الذي يعّد أحد أسباب الفساد الإداري.

ولارتباط القانون بجميع نواحي الحياة فإن من الواجب على كل مواطن العلم بالقوانين التي تنوي السلطة إصدارها، أو إلغائها ،أو تعديلها، ليكون جزءًا مشاركًا وفعّالًا في رسم الاستراتيجية التشريعية

للدولة، كما نجد إنّ من الضروري تحفيز ورفع الوعي القانوني للكافة بمختلف مستوياتهم ابتداءً من تدريس مفاهيم ومبادئ القانون في المدارس الابتدائية، والثانوية، الجامعية، فضلًا عن وضع برامج توعوية لكافة أفراد المجتمع لرفع مستوى الوعي والمعرفة والثقافة القانونية للمواطنين، واستمرار إشراك المختصين في العمل القانوني بدورات وندوات تطويرية داخل البلد وخارجه، للوصول إلى مستوى من الرقي القانوني.

الفرع الثاني: جودة صياغة التشريعات ومرونتها:

Second Branch: The Quality and Flexibility of Legislation Drafting

لا مراءَ أنَّ النظام القانوني الموجود في أي دولة من الدول يعد مرآةً عاكسة لاستراتيجيتها، ففي ضوء نظامها القانوني تتحدد معالم فلسفة وأيديولوجية فكرها الديني والسياسي والاقتصادي والاجتماعي، بل وتتكشف بوضوح جميع أشكال برامجها في شتى مجالاتها أمام أنظار شعبها وشعوب العالم، فالمجتمعات الحديثة الواعية المتطورة ترى أنّ حسن الصياغة التشريعية هو جزء أساسي من مكونات الإدارة الرشيدة، لما لها من آثار بالغة الأهمية على المجتمع في كل ظروفه أو مستوياته، السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما أنّها ركن أساسي للارتقاء بالدولة والنهوض بها بوصفها واحدة من مكونات الدولة الحديثة وابرز معالم نهضتها وتطورها وفقاً للمعايير الدولية، فمن خلال الصياغة الجيدة للتشريعات تتمكن الدولة من تحسين نظامها القانوني، وتنقيته من الشوائب والعيوب التي تؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي ،والاقتصادي، والاجتماعي[40].

لذلك فإن الإعداد غير الدقيق، أو غير المدروس للتشريعات، سوف يولّد قوانين سيئة أو عاجزة عن تحقيق الأمن الاجتماعي، أو قد تكون غير صالحة للمستقبل، مما يؤدي إلى إهدار الأموال العامة، وإضاعة فرص التقدم والنمو، كما أنَّ جودة القانون لا تتوقف عند حدود مضمونه، فهي تتعدّى ذلك إلى الصياغة التي ترفد هذا المضمون بالمناعة، والثبات، والوضوح، وتُبعدهُ عن اللغو، والهشاشة، والتضليل، فلكل بلد سياسة تشريعية مسقاة من دستوره أو قوانينه الأساسية، ومن ظروفه السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ومن الفلسفة التي يؤمن بها والتي تحاكي تطلعاته في العيش الكريم لأبنائه. ولهذا فإن على التشريعات التي تصدر عن الجهات المختصة أنْ تراعي هذه السياسة وتتوافق معها، وإلّا كان التشريع الصادر غريبًا في بابه، شاذًا في مضامينه. كما أنّ المعطيات الاجتماعية، والاقتصادية، والدينية، تتّصل اتصالًا وثيقًا بالسياسة التشريعية. عليه لا بدّ للقوانين من أنْ تعكس سياسة الدولة العامة، وأنْ يسهم تطبيقها في ترسيخ الأمن الاجتماعي، ويقتضي بيان المشكلة التي يسعى المشرّع إلى إيجاد الحلول الملائمة لها، فإذا كان مشروع أو مقترح التشريع بعيدًا عن قدرات الصائغ

واختصاصه، فعلى هذا الأخير أن يستعين بالجهة الفنية المعنية، وعلى الصائغ التواصل مع تلك الجهة في سبيل بلورة القاعدة القانونية وربطها ربطا بالموضوع الذي تعالجه[41].

لذلك فإن من المتفق عليه فقهًا وجود عدة معايير حاكمة لجودة صياغة التشريع[42] يمكن إيجازها بالآتي:

1. اعتماد الصياغة المرنة: فهي تمكّن القاعدة من الاستجابة لمتغيرات الظروف وتفريد الحالات، وتتيح للقائمين على تطبيق وتنفيذ القانون قدر من الحرية في التقدير، وإمكانية الموائمة، فهي تقتصر على وضع الفكرة تاركة ما يدخل فيها لتقدير من يقوم على تطبيق القاعدة القانونية، على خلاف الصياغة الجامدة التي تؤدي إلى التقييد الكامل للحكم القانوني، أو ما يخضع له الأشخاص أو الوقائع، على نحو لا يترك مجالًا للتقدير سواءً بالنسبة للمخاطب بالتشريع أو القضاء[43].
2. اعتماد المُشرّع في صناعة كل تشريع على فلسفة واضحة ينطلق منها موضحاً غاياته، ومراميه التي يهدف إلى تحقيقها، مع ضرورة اعتماد جهة مختصة تراقب جودة التشريعات تكون مسؤولة عن صياغة المقترحات المقدمة من قبل مجلس الوزراء، لتقديم الرأي والمشورة بشأن المسائل الدستورية والتشريعية، إذ توفر هذه الجهة تفسيرًا لنصوص مشروع أو مقترح القانون وبلورة فكرة صانع التشريع بصيغة تتلاءم مع نصوص الدستور وتتمشى مع الاتفاقات الدولية وتنسجم مع التشريعات الوطنية[44].
3. الاعتماد على المنطق العلمي الذي يبنى على تجنب ظاهرتين كلاهما أخطر من الأخرى وهما: الإسراف التشريعي، الذي يؤدي بالنتيجة إلى التضخم التشريعي، وتعارض القوانين، إذ ينبغي أن تستند عملية التشريع إلى حقائق مجردة مستخلصة من الدراسات العلمية باستخدام الأساليب العلمية المعتمدة، في إطار منطقي سليم يتسم بالعمومية، أيّ: إنّ القانون الجيد يمثل ثمرة الدراسة العلمية حتى لا تكون أحكامه متعارضة مع أحكام أخرى[45].
4. توفر الآليات والتقنيات الحديثة لصناعة التشريع: ينبغي أن يمتلك المُشرّع في جميع مراحل صناعة التشريع الأدوات والتقنيات الحديثة، والكفاءات البشرية المتخصصة، ويشمل ذلك رصد كافة الأوضاع والظواهر ذات العلاقة بالتشريع، وجمع الآراء والملاحظات حول الأسباب والمشكلات المطروحة، بما يضمن صياغة تشريعات مستجيبة للواقع وفعّالة في تحقيق أهدافها[46].
5. مراعاة وحدة التشريع إن ضمان وحدة التشريع والانطلاق من أسس ثابتة في الصياغة التشريعية وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية هي من المبادئ الأساسية التي تعتمدها الجهة

المختصة بإعداد التشريعات، لأن لكل تعبير في القانون معنى ومدلول خاصّين يقتضي مراعاتهما[47].

لذلك نرى: إنّ من الواجب تعزيز جودة التشريعات من خلال مراجعة النصوص القانونية بدقة، لضمان وضوحها وتوافقها مع المبادئ الدستورية، واعتماد منهجية تشريعية شاملة تجمع بين الجوانب النظرية والعملية. فضلاً عن إجراء دراسات استباقية لتحليل وقياس آثار التشريعات المقترحة قبل إصدارها، لضمان مواءمتها مع احتياجات الوظيفة العامة، مع ضرورة زيادة المرونة التشريعية من خلال وضع نصوص قانونية مرنة تسمح بالتحديث الدوري لتلبية المتغيرات دون تعقيد.

الخاتمـــــــة

Conclusion

من خلال البحث والدراسة في موضوع أثر السياسة التشريعية في الحد من تضخم تشريعات الوظيفة العامة توصلنا إلى عدد من الاستنتاجات والمقترحات ندرجها في أدناه حسب الترتيب:

أولاً: الاستنتاجات:

Firstly: Conclusions:

1. إنّ التضخم التشريعي له بالغ الأثر في استقرار النظام القانوني للدولة ، إذ يؤدي التضخم التشريعي إلى عدم الاستقرار القانوني، نتيجة لكثرة التشريعات ولتعارض بعضها مع الآخر مما يسبب بالنتيجة إلى صعوبة تطبيقها وتنفيذها من قبل الجهات المعنية، الأمر الذي يجعل أبواب الاجتهاد الشخصي مشرعة مما يعني تفاوت في تطبيق التشريعات وفقدان الثقة في النظام القانوني.
2. إنّ التضخم التشريعي يظهر بصفته نتيجة مباشرة لغياب التنسيق بين السلطات المختصة عند رسم السياسة التشريعية، وعند صياغة وسن وإصدار التشريعات، مما يؤدي إلى إصدار تشريعات متداخلة أو متناقضة، لا تعكس احتياجات المجتمع بشكل متكامل.
3. إنّ عدد التشريعات العراقية النافذة حتى عام 2024 (35767) تشريعًا، مما يثبت بلا ادنى شك إلى تضخم كبير يسبب إرباكًا قانونيًا وإداريًا بسبب التداخل والتناقض بين القوانين المختلفة.
4. لم تخضع التشريعات العراقية– على قدر اطلاع الباحث– لمراجعات منتظمة أو قياس للأثر التشريعي لتحديد التشريعات القابلة للإلغاء أو التعديل لتتماشى مع التطورات القانونية والإدارية في العراق وخصوصًا تشريعات الوظيفة العامة.

5. إنّ كثرة التشريعات المتعلقة بموضوعات محددة وخصوصًا في تشريعات الخدمة المدنية، أدت إلى إعاقة انسيابية العمل الإداري وأدت إلى اختلاف التأويلات والتفسيرات القانونية مما قد يؤدي إلى استشراء الفساد الإداري.
6. إنّ ضعف أو غياب الوعي القانوني والثقافة القانونية لدى قطاعات واسعة من المواطنين، وحتى بعض موظفي الإدارة، يؤدي إلى ضعف الفهم والتعامل مع التشريعات بشكل سليم، مما قد يفتح المجال لسوء التطبيق والتنفيذ للتشريعات وانتشار الفساد الإداري نتيجة لغياب الشفافية واحتكار المعلومات.

ثانياً: المقترحات:

Secondly: Suggestions:

1. نقترح ضرورة تشكيل لجنة وطنية عليا لمراجعة التشريعات تضم خبراء من مختلف التخصصات القانونية، وأعضاء من السلطات الثلاث: (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، تتولى مراجعة التشريعات النافذة، وتنقيحها، وإلغاء أو دمج المتشابه منها، بهدف تقليل التضخم التشريعي، وتسهيل تطبيق القوانين.
2. نقترح أن تكون عملية التشريع جزءًا من سياسة تشريعية واضحة المعالم، ومحددة المدة، تتجنب سن التشريعات التفصيلية لكل حالة طارئة، وتعمل على سد الفراغ القانوني من خلال دراسة احتياجات المجتمع ومواكبة التطورات السياسية، الاجتماعية، والاقتصادية.
3. نقترح تشكيل لجنة مختصة لإجراء مراجعة وتدقيق شامل لتشريعات الوظيفة العامة في العراق بهدف تنقيحها، وتوحيد القوانين المتشابهة أو المتداخلة، وإلغاء التشريعات غير الضرورية أو غير القابلة للتطبيق.
4. نقترح تطبيق منهجية علمية لقياس الأثر التشريعي قبل إصدار أي تشريع جديد لضمان توافقه مع الاحتياجات الفعلية وتقليل الآثار السلبية.
5. نقترح تجميع التشريعات المتناثرة التي تحكم موضوعات مشتركة في مدونات قانونية موحدة، كلمّا أمكن ذلك، لتسهل فهمها وتطبيقها.
6. نقترح تعزيز دقة وجودة الصياغة التشريعية لتكون صياغة مرنة لتتمكّن من التكيّف مع المتغيرات المستقبلية، مع ضرورة تشكيل جهة مختصة لمراجعة النصوص التشريعية، وضمان توافقها مع المبادئ الدستورية والمعايير الدولية، إلى جانب تقديم دراسات استباقية لقياس الأثر التشريعي.

الهـــوامـــش

Endnotes

(1) بهذا المعنى ينظر: د. عبد الرحمن مُحَمَّد العيسوي، سيكولوجية الإدارة، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1998، ص 203 وما بعدها.

(2) د. سليمان عبد المنعم، التشريعات إذ ترتد إلى الوراء، مجلة الشروق، العدد 2268 ، السنة السابعة، 2015، ص 11.

(3) د. يحيى مُحَمَّد مرسي النمر، المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية.. دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون.. أداة للإصلاح والتطوير)، السنة الخامسة، العدد 2 ،الجزء الأول، مايو 2017، ص453.

(4) ينظر في ذلك: معجم المعاني الجامع.

(5) ينظر في ذلك: مختار الصحاح، ص318..

(6) ينظر في ذلك المصباح المنير،ج1،ص 439.

(7) د. ابراهيم عبد المحسن حجاج، الرعاية الاجتماعية تشريعاتها وخصائصها، دار التعليم الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2020،ص33.

(8) سورة الشورى، الآية (13).

(9) *L'inflation législative: Causes et conséquences ،Jean Bourgignon ،Presses Universitaires de France (PUF) ،Paris ،2002 ،p18.*

(10) *"Le phénomène de l'inflation législative se manifeste par une multiplication excessive des lois et règlements, souvent sans nécessité immédiate ou en réponse à des préoccupations ponctuelles, ce qui peut entraîner une complexification du droit et une perte d'efficacité de l'ordre juridique.". Jean-Bernard Auby, Le Droit administrative, Dalloz, Paris,2019,P150-151.*

(11) *L'inflation législative désigne l'augmentation exponentielle des textes législatifs qui, au lieu de simplifier le droit, contribuent à son embrouillement et à sa complexité, rendant difficile leur compréhension et leur application pour les citoyens et les autorités".*
Pierre Avril et Jean Rivero, Droit administratif, Presses Universitaires de France (PUF), Paris,2016,P 124-125.

(12) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006،ص203.

(13) موقع وزارة التخطيط العراقية متاح على الموقع الإلكتروني:
https://old.mop.gov.iq/office_ministry/view/details?id=15&sub_content=25&id_sub_content=29&sub2content=show_sub2content

(14) وقت الزيارة: يوم الأحد الموافق (12/3/ 2023) الوقت: 11:00 مساءً.

(15) موقع مجلس القضاء الأعلى في العراق متاح على الموقع الإلكتروني: *https://www.sjc.iq/view.4987/* وقت الزيارة: يوم الأحد الموافق (2023/3/12)، الوقت: 9:00 مساءً.

(16) بوابة أور الإلكترونية، قاعدة التشريعات العراقية، متاح على الموقع الإلكتروني: *https://iraqld.e-sjc-services.iq/main_ld.aspx* وقت الزيارة: 2024/9/20 الساعة: 9:50 مساءً.

(17) لمزيد من التفصيل حول الأمن القانوني واثره ينظر: د. نجدت عقراوي، الاطار القانوني للأمن القانوني، دراسة تحليلية، منشورات دار دجلة، عمّان، الأردن، 2011، ص288 وما بعدها.

(18) صدر عن الكونغرس الأمريكي ما يتراوح بين (200) إلى (600) قانونًا خلال كل فترة من فتراته الـ (118)، ما نتج عنه تشريع و إصدار أكثر من (30) ألف قانون منذ عام 1789. لمزيد من التفاصيل والمعلومات ينظر الموقع الرسمي للكونغرس الأمريكي عبر الموقع الإلكتروني:*https://www.congress.gov/* وقت الزيارة: 2024/11/20 الساعة: 11:00 مساءً.

(19) لا يزال قانون التجارة العثماني الصادر سنة (1863)، ضمن قاعدة التشريعات العراقية النافذة على الرغم من تعديل العديد من نصوصه بموجب القانون رقم (60) لسنة (1943). وتجدر الإشارة إلى أن قاعدة التشريعات حددت سنة (1863) كتاريخ لصدوره وأشارت إلى أنّ التاريخ غير دقيق إلاّ أنّ القانون صادر سنة (1850)، كما لا يزال أثر عدد من القوانين الصادرة في زمن الدولة العثمانية قائماً في التشريعات العراقية، منها: مجلة الأحكام العدلية: وهي تقنين لأحكام الشريعة الإسلامية، صدرت عام (1876)، تناولت المجلة الأحكام المدنية مثل: العقود، الملكيات، والتصرفات المالية. ولا تزال بعض مبادئها تُستخدم كأساس قانوني في العراق، خاصة في القانون المدني العراقي رقم (40) الصادر عام 1951. وقانون الطابو (1869): والذي يعّد أساس نظام تسجيل الأراضي في العراق. وقانون الأراضي العثماني الصادر سنة (1858): يشكل مرجعاً لتنظيم ملكية الأراضي واستخدامها. و قانون التجارة العثماني الذي أثّر في صياغة قوانين التجارة العراقية الحديثة. وقانون الأحوال الشخصية العراقي النافذ رقم (188) لسنة (1959)، المستمد من الفقه الإسلامي العثماني، وخاصة في مسائل الزواج والمواريث. وكذلك: فإن النظام القضائي العثماني الذي كان مزيجًا من المحاكم الشرعية والمدنية. أثر بشكل واضح في تشكيل المحاكم في العراق خلال بدايات العصر الملكي. هذه القوانين لا تزال تؤثر على الأنظمة القانونية في العراق، وإن كانت قد خضعت لتعديلات مع مرور الزمن لتتلاءم مع البيئة القانونية الحديثة.

(20) تم مراجعة هذه الأرقام من عدة مصادر واهمها جريدة الوقائع العراقية فضلاً عن العديد من المواقع الإلكترونية، ولم يتم التوصل لعدد التعديلات، علاوة على عدد الأنظمة والتعليمات بأرقام مؤكدة، وذلك لكثرة الإلغاء والتعديل الكلي والجزئي التي طالت هذه القوانين والأنظمة والتعليمات، ولكن الأرقام أعلاه هي أرقام تقريبية تزيد أو تنقص عن الأرقام الفعلية بنسبة لا تتجاوز (2%)، لذلك فأننا لا نؤيد ما أورده البعض من أرقام تم اعتبارها أرقام نهائية، حتى في سنة البحث، ومنهم: صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2008، ص147.

(21) المستشار هشام حلمي، الأمين العام للجنة العليا للإصلاح التشريعي، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:
https://www.youm7.com/story/2016/12/27
وقت الزيارة الأربعاء 8 آذار الساعة 10:40 مساءً

(22) يعّد مبدأ الأمن القانوني من المبادئ الحديثة، ويصعب الوصول إلى تعريفه لأسباب متعددة فهو: متعدد المظاهر، متنوع الدلالات، وكثير الأبعاد، فضلًا عن حضوره الدائم في الكثير من المجالات، لذلك نجد له تعاريف متنوعة بحسب الزاوية التي تم البحث فيها، ولكن أهم تعريف هو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في تعريفه له بأنه": مبدأ يقتضي أن يكون المواطنون– دون كبير عناء– في مستوى تحديد ما هو مباح وما هو ممنوع من طرف القانون المطبق، وللوصول إلى هذه النتيجة يتعيّن أن تكون القواعد المقررة واضحة، ومفهومة، وألّا تخضع في الزمان إلى تغييرات متكررة أو غير متوقعة". ينظر: التقرير العام لمجلس الدولة الفرنسي لعام 2006، نقلًا عن: د. حامد شاكر محمود الطائي، العدول في الاجتهاد القضائي– دراسة قانونية تحليلية مقارنة–، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2018، ص123.

(23) ينظر: المادة (129) من دستور جمهورية العراق لعام (2005) النافذ، والتي تنص على: "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ نشرها ما لم ينص على خلاف ذلك".
المادة (1) الفقرة (ثانيًا) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (78) لعام (1977) المعدّل، التي نصت على: يعتبر جميع ما ينشر في (الوقائع العراقية) النص الرسمي المعول عليه، ويعمل به من تاريخ نشره، إلا اذا نص فيه على خلاف ذلك.
المادة (2) من ذات القانون على:" ينشر في الوقائع العراقية ما يأتي :
أولاً: القوانين.
ثانيًا: نصوص المعاهدات والاتفاقيات وما يلحق بها، ويعتبر متمما لها مع قوانين تصديقها أو الانضمام إليها.
ثالثًا: الأنظمة.
رابعًا : المراسيم الجمهورية .
خامسًا: الأنظمة الداخلية والتعليمات.
سادسًا: كل ما نصت التشريعات على نشره فيها.

(24) بهذا المعنى ينظر: دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية، معهد الحقوق وبرنامج سواسية/ البرنامج المشترك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (UN WOMEN)، جامعة بيرزيت، رام الله، فلسطين، 2017، ص10.

(25) د. كريم سيد عبد الرزاق، منهجية قياس أثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية، كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، 2018، ص 51–53.

(26) لمزيد من التفصيل حول التقنين ومفهومه وأسبابه، وآثاره، فضلًا عن جميع ما ورد تحت هذه الفقرة من مفاهيم ينظر: د. عصمت عبد المجيد، مشكلات التشريع – دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة–، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 2014، ص 59– 75.

(27) د. عبد القادر الفار، المدخل لدراسة العلوم القانونية– مبادئ القانون، النظرية العامة للحق– دار وائل للنشر والتوزيع، عمّان ،الاردن، 1993، ص 64.

(28) د. سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية ، مصر، 2008، ص364.

(29) د. د. همام مُحَمَّد محمود، المدخل الى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2001، ص189.

(30) د. عبد القادر الفار، مصدر سابق ص 63.

(31) د. عصمت عبد المجيد، مشكلات التشريع، مصدر سابق، ص62.

(32) د. سمير عبد السيد تناغو، مصدر سابق، ص364.

(33) د.وسام نعمت إبراهيم. النظرية العامة للتشريع في العانون الدولي العام، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، مصر، 2013، ص 55 وما بعدها.

(34) د. أكرم الوتري، فن إعداد وصياغة القوانين، مجلة القضاء العدد3 لسنة 1973، بغداد، العراق، ص 8.

(35) د. عامر عبد الفتاح الجومود، تشريع القانون الدولي العام، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد الأول العدد (2)، كلية القانون جامعة الموصل، 1997،ص157.

(36) د. عبد الفتاح خضر، أأثر الأنظمة واللوائح في التنمية الإدارية، كتب عربية للنشر والتوزيع الإلكتروني،2006، ص87.

(37) ينظر الموقع: www.alwadah.net/index

وقت الزيارة 2024/9/10 الساعة (10:00 مساءً)

(38) د. عبد الفتاح خضر، الثقافة القانونية لغير القانونيين، كتب عربية للنشر والتوزيع الإلكتروني،2006، ص4.

(39) ينظر الموقع: www.alseyassah.com/news

وقت الزيارة 2024/1/8 الساعة (12:00 مساءً)

(40) د. خالد جمال احمد حسن، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها ، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون.. أداة للإصلاح والتطوير) ، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية – السنة الخامسة – العدد 2، الجزء الأول ، مايو 2017، ص117.

(41) مجلس النواب العراقي، دليل الصياغة التشريعية، منشورات مجلس النواب العراقي بالتعاون مع مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية "المملكة ا لمتحدة" ومنظمة "دار الخبرة "العراق " بغداد، العراق، 2014، ص21.

(42) لمزيد من التفصيل حول ما ورد في هذه الفقرة ينظر:

القاضي الدكتور سري محمود صيام، المعايير الحاكمة لجودة صناعة التشريع، بحث منشور في المجلة القانونية التي تصدر عن هيئة التشريع والرأي، العدد الأول، المنامة، البحرين، 2014، ص23– 42.

د. رافد خلف هاشم، د. عثمان سلمان غيلان، التشريع بين الصناعة والصياغة، ط 1 ، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2009 ،ص 26–33 .

د. علي مجيد العكيلي ، العدالة التشريعية ودورها في حماية الحقوق المكتسبة ، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، الجامعة المستنصرية ، المجلد (22)،العدد (2)، بغداد، 2020، ص 283 وما بعدها.

(43) عيسى المزاريق، الصياغة التشريعية، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان، الاردن،2016،ص63.

(44) تقرير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول جدودة التنظيم في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA)، دراسات حول إصلاح السياسات ، الإصلاح التنظيمي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تطبيق مبادئ السياسة التنظيمية من أجل تحقيق النمو الشامل، *OECD Publishin*، 2018، ص56.

(45) د. عيسى خليل خير الله، روح القوانين، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 2012، ص22.

(46) د. علي مجيد العكيلي ، العدالة التشريعية ودورها في حماية الحقوق المكتسبة ، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، الجامعة المستنصرية ، المجلد (22)،العدد (2)، بغداد، 2020، ص285.

(47) مجلس النواب العراقي، دليل الصياغة التشريعية، مصدر سابق، ص25.

المصـــــــادر

القرآن الكريم

أولاً: معاجم اللغة العربية:

I. معجم المعاني الجامع.

II. مختار الصحاح.

III. المصباح المنير،ج1.

ثانياً: الكتب والمؤلفات:

I. د. إبراهيم عبد المحسن حجاج، الرعاية الاجتماعية تشريعاتها وخصائصها، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2020،ص33.

II. د. حامد شاكر محمود الطائي، العدول في الاجتهاد القضائي– دراسة قانونية تحليلية مقارنة–، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2018.

III. د. رافد خلف هاشم، د. عثمان سلمان غيلان، التشريع بين الصناعة والصياغة، ط 1 ، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2009.

IV. د. سليمان عبد المنعم، التشريعات إذ ترتد إلى الوراء، مجلة الشروق، العدد 2268 ، السنة السابعة، 2015.

V. د. سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية ، مصر، 2008.

VI. د. عبد الرحمن مُحَمَّد العيسوي، سيكولوجية الإدارة، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1998.

VII. د. عبد الفتاح خضر، أثر الأنظمة واللوائح في التنمية الإدارية، كتب عربية للنشر والتوزيع الإلكتروني، 2006.

VIII. د. عبد الفتاح خضر، الثقافة القانونية لغير القانونيين، كتب عربية للنشر والتوزيع الإلكتروني،2006.

IX. د. عبد القادر الفار، المدخل لدراسة العلوم القانونية– مبادئ القانون، النظرية العامة للحق– دار وائل للنشر والتوزيع، عمّان ،الأردن، 1993.

X. د. عصمت عبد المجيد، مشكلات التشريع – دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة–، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 2014.

XI. د. علي مجيد العكيلي ، العدالة التشريعية ودورها في حماية الحقوق المكتسبة ، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، الجامعة المستنصرية ، المجلد (22)،العدد (2)، بغداد، 2020.

XII. د. عيسى خليل خير الله، روح القوانين، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 2012.

XIII. د. كريم سيد عبد الرزاق، منهجية قياس أثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية، كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، 2018.

XIV. د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006.

XV. د. نجدت عقراوي، الاطار القانوني للأمن القانوني، دراسة تحليلية، منشورات دار دجلة، عمّان، الأردن، 2011.

XVI. د. همام مُحَمَّد محمود، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2001.

XVII. د. وسام نعمت إبراهيم. النظرية العامة للتشريع في العانون الدولي العام، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، مصر، 2013.

XVIII. عيسى المزاريق، الصياغة التشريعية، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان، الاردن،2016.

XIX. القاضي الدكتور سري محمود صيام، المعايير الحاكمة لجودة صناعة التشريع، بحث منشور في المجلة القانونية التي تصدر عن هيئة التشريع والرأي، العدد الأول، المنامة، البحرين، 2014.

ثالثاً: الأطاريح والرسائل الجامعية والبحوث العلمية والتقارير:

I. تقرير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول جدودة التنظيم في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA)، دراسات حول إصلاح السياسات ، الإصلاح التنظيمي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تطبيق مبادئ السياسة التنظيمية من أجل تحقيق النمو الشامل، OECD Publishin، 2018.

II. د. أكرم الوتري، فن إعداد وصياغة القوانين، مجلة القضاء العدد3 لسنة 1973، بغداد، العراق.

III. د. خالد جمال احمد حسن، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها ، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون.. أداة للإصلاح والتطوير) ، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية – السنة الخامسة – العدد 2، الجزء الأول ، مايو 2017.

IV. د. عامر عبد الفتاح الجومود، تشريع القانون الدولي العام، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد الأول العدد (2)، كلية القانون جامعة الموصل، 1997.

V. د. علي مجيد العكيلي ، العدالة التشريعية ودورها في حماية الحقوق المكتسبة ، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، الجامعة المستنصرية ، المجلد (22)،العدد (2)، بغداد، 2020.

VI. د. يحيى مُحَمَّد مرسي النمر، المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية.. دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون.. أداة للإصلاح والتطوير)، السنة الخامسة، العدد 2 ،الجزء الأول، مايو 2017.

VII. دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية، معهد الحقوق وبرنامج سواسية/ البرنامج المشترك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (UN WOMEN)، جامعة بيرزيت، رام الله، فلسطين، 2017.

VIII. صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2008.

IX. مجلس النواب العراقي، دليل الصياغة التشريعية، منشورات مجلس النواب العراقي بالتعاون مع مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية "المملكة ا لمتحدة" ومنظمة "دار الخبرة "العراق " بغداد، العراق، 2014.

رابعاً: المواقع الإلكترونية:

موقع وزارة التخطيط العراقية متاح على الموقع الإلكتروني:

https://old.mop.gov.iq/office_ministry/view/details?id=15&sub_content=25&id_sub_content=29&sub2content=show_sub2content

موقع مجلس القضاء الأعلى في العراق متاح على الموقع الإلكتروني:

/https://www.sjc.iq/view.4987

بوابة أور الإلكترونية، قاعدة التشريعات العراقية، متاح على الموقع الإلكتروني:

https://iraqld.e-sjc-services.iq/main_ld.aspx

الموقع الرسمي للكونغرس الأمريكي عبر الموقع الإلكتروني:

/https://www.congress.gov

المستشار هشام حلمي، الأمين العام للجنة العليا للإصلاح التشريعي، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:

https://www.youm7.com/story/2016/12/27
www.alwadah.net/index
www.alseyassah.com/news

خامساً: المصادر الأجنبية:

I. *L'inflation législative: Causes et conséquences ،Jean Bourgignon - ،Presses Universitaires de France (PUF) ،Paris ،2002.*
II. *"Le phénomène de l'inflation législative se manifeste par une multiplication excessive des lois et règlements, souvent sans nécessité immédiate ou en réponse à des préoccupations ponctuelles, ce qui peut entraîner une complexification du droit et une perte d'efficacité de l'ordre juridique.".*
III. *Jean-Bernard Auby, Le Droit administrative, Dalloz, Paris, 2019.*
IV. *L'inflation législative désigne l'augmentation exponentielle des textes législatifs qui, au lieu de simplifier le droit, contribuent à son embrouillement et à sa complexité, rendant difficile leur compréhension et leur application pour les citoyens et les autorités."*
V. *Pierre Avril et Jean Rivero, Droit administratif, Presses Universitaires de France (PUF), Paris, 2016.*

References

The Holy Quran

First: Arabic Dictionaries

I. *The comprehensive dictionary of meanings.*
II. *Mukhtar Al-Sihah.*
III. *Al-Misbah Al-Munir, Vol. 1.*

Second: Books and Publications:

I. *Dr. Ibrahim Abdul-Mohsen Hajjaj, Social Care, its legislation and characteristics, Dar Al-Ta'alim Al-Jami'i, Alexandria, Egypt, 2020, p. 33.*
II. *Dr. Hamed Shaker Mahmoud Al-Taie, Justice in Judicial Reasoning - A Comparative Analytical Legal Study -, Arab Center for Publishing and Distribution, Cairo, Egypt, 2018.*
III. *Dr. Rafid Khalaf Hashim & Dr. Othman Salman Ghilan, Legislation between Industry and Formulation, 1st edition., Dar Al-Kutub and Al-Watha'iq, Baghdad, 2009.*
IV. *Dr. Suleiman Abdul Moneim, Legislation as it Regresses Backwards, Al-Shorouk Magazine, Issue 2268, Year 7, 2015.*
V. *Dr. Samir Abdel Sayed Tanago, General Theory of Law, Maaref Establishment, Alexandria, Egypt, 2008.*
VI. *Dr. Abdul-Rahman Mohammed Al-Eisawi, Psychology of Management, University House for Printing, Publishing and Distribution, Alexandria, 1998.*
VII. *Dr. Abdel-Fattah Khader, The Impact of Systems and Regulations on Administrative Development, Arab Books for Publishing and Electronic Distribution, 2006.*
VIII. *Dr. Abdel Fattah Khader, Legal Culture for Non-Legal Persons, Arab Books for Publishing and Electronic Distribution, 2006.*
IX. *Dr. Abdul Qader Al-Far, Introduction to the Study of Legal Sciences - Principles of Law, General Theory of Right – Dar Wael for Publishing and Distribution, Amman, Jordan, 1993.*
X. *Dr. Esmaat Abdel-Majeed, Legislation Problems - A Comparative Theoretical and Applied Study -, Dar Al-Kutub Al-Ilmiyyah, Beirut, Lebanon, 2014.*
XI. *Dr. Ali Majeed Al-Akeili, Legislative Justice and its Role in Protecting Acquired Rights, Al-Mustansiriya Center for Arab and International Studies, Al-Mustansiriyah University, Volume (22), Issue (2), Baghdad, 2020.*
XII. *Dr. Issa Khalil Khair-Allah, The Spirit of Laws, Dar Al-Kutub Al-Ilmiyyah, Beirut, Lebanon, 2012.*
XIII. *Dr. Karim Sayed Abdel-Razzaq, Methodology for Measuring the Impact of Legislation between International Practices and Experiences and*

Application Requirements in Arab Countries, Faculty of Economic Studies and Political Science, Alexandria University, 2018.

XIV. *Dr. Mustafa Abu Zaid Fahmy, The Mediator in Administrative Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, Egypt, 2006.*

XV. *Dr. Najdat Aqrawi, The Legal Framework for Legal Security, An Analytical Study, Dar Dijlah Publications, Amman, Jordan, 2011.*

XVI. *Dr. Hammam Muhammad Mahmoud, Introduction to Law, Ma'aref Establishment, Alexandria, Egypt, 2001.*

XVII. *Dr. Wissam Nemat Ibrahim. General Theory of Legislation in the International Public Law, Dar Al-Jamiah Al-Jadeed, Alexandria, Egypt, 2013.*

XVIII. *Issa Al-Mazareq, Legislative Drafting, Dar Zahran for Publishing and Distribution, Amman, Jordan, 2016.*

XIX. *Judge Dr. Sari Mahmoud Siam, Standards Governing the Quality of Legislation Industry, a research published in the Legal Journal issued by the Legislation and Opinion Authority, Issue No. 1, Manama, Bahrain, 2014.*

Third: Thesis, Dissertations, Scientific Research and Reports:

I. *OECD Report on the Quality of Regulation in the Middle East and North Africa (MENA) Countries, Studies on Policy Reform, Regulatory Reform in the Middle East and North Africa, Applying the Principles of Regulatory Policy to Achieve Comprehensive Growth, OECD Publishing, 2018.*

II. *Dr. Akram Al-Watari, The Art of Preparing and Drafting Laws, Judicial Journal, Issue No. 3 of 1973, Baghdad, Iraq.*

III. *Dr. Khaled Jamal Ahmed Hassan, The Nature of Legislative Drafting and the Elements of Its Quality, Special Supplement to the Fourth Annual Conference (Law. A Tool for Reform and Development), a research published in the Journal of the Kuwait International Law School - Fifth Year - Issue 2, Part One, May 2017.*

IV. *Dr. Amer Abdul-Fattah Al-Jumoud, Legislation of Public International Law, Al-Rafidain Journal of Law, Volume One, Issue (2), College of Law, University of Mosul, 1997.*

V. *Dr. Ali Majeed Al-Akeili, Legislative Justice and Its Role in Protecting Acquired Rights, Al-Mustansiriya Center for Arab and International Studies, Al-Mustansiriyah University, Volume (22), Issue (2), Baghdad, 2020.*

VI. *Dr. Yahya Muhammad Mursi Al-Nimr, Problems Facing the Preparation, Issuance and Implementation of Reform Laws. A*

Comparative Study, a research published in the Journal of the Kuwait International Law School, a special supplement to the Fourth Annual Conference (Law. A Tool for Reform and Development), Fifth Year, Issue 2, Part One, May 2017.

VII. *Guide to Evaluating the Regulatory Impact of Legislation and Government Interventions, Institute of Law and Sawasia Program/Joint Program of the United Nations Development Program (UNDP) and the United Nations Entity for Gender Equality (UNWOMEN), Birzeit University, Ramallah, Palestine, 2017.*

VIII. *Sabah Abdul-Kadhum Shabib Al-Saadi, The Role of Public Authorities in Combating the Phenomenon of Administrative Corruption in Iraq, PhD Thesis, College of Law, University of Baghdad, 2008.*

IX. *Iraqi Council of Representatives, Legislative Drafting Guide, Publications of the Iraqi Council of Representatives in Cooperation with the Westminster Foundation for Democracy "United Kingdom" and the "House of Expertise" Organization "Iraq" Baghdad, Iraq, 2014.*

Websites:

I. *The website of the Iraqi Ministry of Planning is available at: https://old.mop.gov.iq/office_ministry/view/details?id=15&sub_content=25&id_sub_content=29&sub2content=show_sub2content*

II. *The website of the Supreme Judicial Council in Iraq is available at: https://www.sjc.iq/view.4987/*

III. *The Ur Electronic Portal, the Iraqi Legislation Database, is available at: https://iraqld.e-sjc-services.iq/main_ld.aspx*

IV. *The official website of the US Congress via the website: https://www.congress.gov/*

V. *Counselor Hisham Helmi, Secretary General of the Supreme Committee for Legislative Reform, an article published on the website: https://www.youm7.com/story/2016/12/27*
www.alwadah.net/index
www.alseyassah.com/news