



مركز البيان للدراسات والتخطيط  
Al-Bayan Center for Planning and Studies

# تأخير إقرار القوانين وآليات تمريرها بالدورة التشريعية المقبلة - الأضرار ومقترحات الحلول -

علي ناجي



## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

حقوق النشر محفوظة © 2018

[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)

[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

## تأخير إقرار القوانين وآليات تمريرها بالدورة التشريعية المقبلة - الأضرار ومقترحات الحلول

علي ناجي\*

### توطئة

تنظّم القوانين عمل الدولة وتحدّد أسس العلاقة بين المؤسسات مع بعضها ومع أبناء المجتمع، وتكون قاعدة أساسية لتحقيق العدالة والمساواة بين الأفراد، ومعرفة حقوقهم وواجباتهم تجاه مواطنيها والمقيمين فيها والعكس صحيح أيضاً. وهي تصون ممتلكات البلاد وتحميها من العبث أو الفساد والخراب، وتمنع الفوضى والظلم، ولا يمكن أن يكون هناك بلد من دون قواعد قانونية ولا سيما في هذا العصر الذي يحتاج لتعديل القرارات القديمة، وإقرار الجديدة المواكبة للتطوّرات.

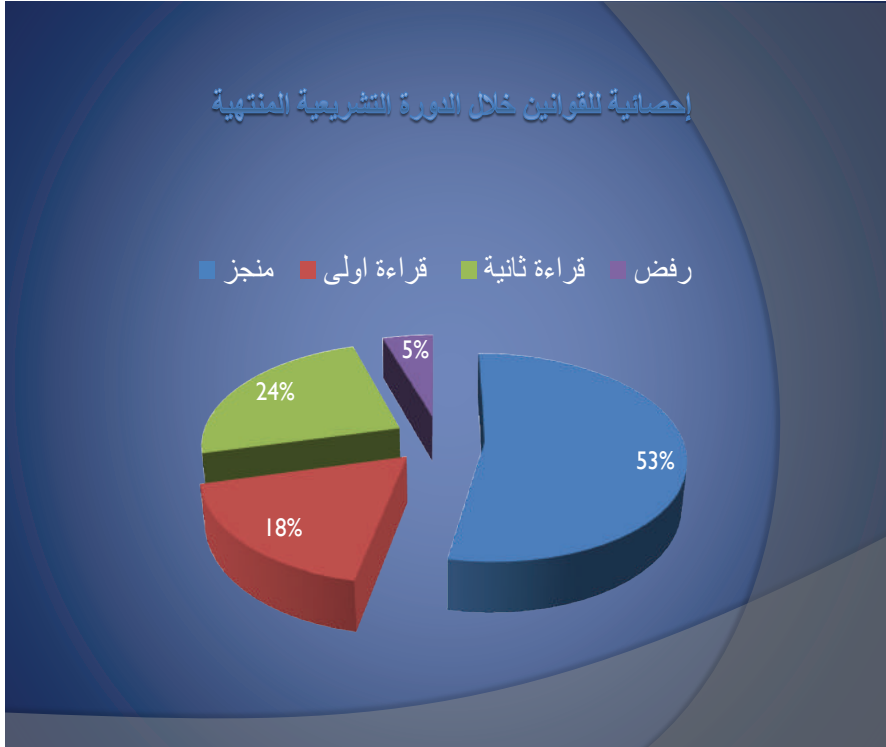
هناك الكثير من مشاريع القوانين والمقترحات مدرجة في رفوف مجلس النواب كونه الجهة التشريعية بالبلاد، لكن لم يتمكن المجلس من إقرارها واكتفى بقراءتها قراءةً أولى أو ثانية؛ بسبب غياب اتفاق نيابي بين أعضائه، أو لعدم اقتناعهم بمضمونها، أو لتقاطع مواقف الآراء تجاه القوانين مع السلطة التنفيذية.

وبلغت إنجازات المجلس بدورته النيابية الثالثة "٢٠١٤-٢٠١٨" - المتكونة من ثمانية فصول مقسمة على أربع سنوات تشريعية- التصويت على ١٦٣ مسودة قانون ما بين مشروع ومقترح، وقرأ ٥٥ قانوناً قراءةً أولى، و٧٤ قراءةً ثانية، ورفض ١٥ من المشاريع والقوانين<sup>١</sup>، كما هو واضح في الشكل رقم (١).

ولأهمية القوانين، توضح هذه الورقة البحثية المشاريع والمقترحات التي لم يتمكن المجلس من إقرارها، التي منها مسودات مهمة من خلالها تمنع حدوث نزاعات وأزمات بين المحافظات والمركز، وتقلل من لجوء السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى الجهات القضائية لفصل الخلافات والنزاعات بينها لاختلافها على أحقية استخدام صلاحياتها، وتنهض باقتصاد الدولة باعتماد أساليب جديدة لجلب المستثمرين، وتطوير المنشآت الحيوية، ومنع حصول خلافات بينها، وأيضاً تعزز من ديمقراطية البلاد.

\* علي ناجي، كاتب وصحفي مقيم في باريس.

وستتطرق الورقة أيضاً إلى آليات بإمكان رئاسة مجلس النواب اعتمادها أو اتخاذ قرارات خاصة بعمله من شأنها أن تُسرّع من إقرار القوانين أو إيجاد حلول للمشاريع المختلف فيها.



شكل رقم (١) إحصائية القوانين التي قُرئت خلال الدورة البرلمانية الثالثة في العراق

## المقدمة

### آليات تقديم مسودات القوانين

نصت الإحكام الدستورية وقرارات السلطة القضائية على إعطاء أحقية للسلطتين التنفيذية والتشريعية بتقديم الأفكار والصيغ القانونية لمسودات المشاريع والمقترحات إلى البرلمان لإقرارها، التي حددت ثلاث آليات لطرحها، هي:

١- تقدم الوزارات والهيئات المستقلة غير المرتبطة بوزارة، مسودات قوانين لمجلس الوزراء الذي

يمثل أعلى سلطة تنفيذية، وتدرس اللجان التابعة للمجلس حسب اختصاصها كل مسودة تصل إليهم، وإن كانت نصوصها تصبّ بصلاح البلاد، فتطرح خلال جلسات المجلس والأخير يقرّها ويرسلها عبر أمانته العامة إلى مجلس شورى الدولة لمراجعة بنودها وصيغتها من الناحية القانونية، ثم تعود للأمانة التي ترسلها لمجلس النواب بصيغة مشروع قانون.

٢- ترسل رئاسة الجمهورية مشاريع القوانين للبرلمان التي تتكون عادة من أفكار أو مقترحات مسودات، ومنها ما يُقدم من الشخصيات الأكاديمية ومنظمات المجتمع المدني، وتقوم الرئاسة بدراساتها؛ وفي حال كانت بنودها فيها مصلحة للبلاد فترسل للبرلمان لإقرارها.

٣- يقدم عشرة نواب اقتراح مشروع القانون إلى رئيس مجلس النواب مصوغاً في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون، أو من قبل اللجان النيابية حسب اختصاصها، مع أن يكون المجلس مراعيّاً لمبدأ الفصل بين السلطات التي نصّ عليها الدستور، ولا يشرع قوانين مباشرة للتي تترتب عليها التزامات مالية أو التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة على أساسه ثقة مجلس النواب، والمساس بمهام السلطة القضائية دون التشاور معها.

### القوانين المعطلة وأضرار تأخير تشريعها

ذكر الدستور بنصوصه عدة قوانين وألزم السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب بإقرارها؛ كون بعضها اتحادية وأخرى مهمة لتسيير عمل وزارة أو جهة معينة. وقد صمّت عن بعض القوانين التي من الضروري تشريعها لأنها تهدف لتحديد أسس التعاون بين الوزارات المعنية في الحكومة الاتحادية وسلطات البلاد المتبقية.

أدى تلكؤ المجلس بإقرار المشاريع ومقترحات القوانين إلى الكثير من المشكلات للبلاد، منها مسألة أحقية الصلاحيات الممنوحة للمحافظات والأقاليم، وكل طرف من هذه الأطراف يعتقد أنه صاحب الأحقية بإدارة الثروات الموجودة على أراضيه، ومنها:

### قانون النفط والغاز: يؤكد أن ملكية النفط والغاز في العراق لكل الشعب في كل الأقاليم

والمحافظات، ويضمن السيطرة على الطاقة النفطية بما يمنح التوزيع العادل لمواردها على الشعب من خلال وضع أسس للتنسيق والتشاور بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، ويؤسس نظاماً حديثاً وإدارة المصادر البترولية وتطويرها بما في ذلك وضع الاستراتيجيات

والسياسات والخطط البعيدة المدى والمتوسطة والقصيرة؛ من أجل تحقيق المصلحة الوطنية<sup>٤</sup>.

**قانون حقوق الأقليات:** يضمن الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة مثل التركمان، والكردان، والآشوريين، وأيضاً الأديان الأخرى غير الإسلامية مثل المسيحية، والصائبة المندائية، والأيزيدية، والكاكائية، والطائفة البهائية. ويحمي أبناء الأقليات الدينية والقومية بمنحهم الحقوق ويصون ممتلكاتهم وممارسة معتقداتهم الدينية والقومية بحرية كاملة، وشغلهم مناصب محددة بالسلطة العراقية بحيث يجعلهم يشعرون أنهم جزء من نسيج المجتمع العراقي وليس طبقة ثانية فيه، فهذا الأمر سيحد من هجرة أبناء هذه الطوائف خارج العراق، ووجودهم سينوع ثقافة المجتمع وتعدد أجناسه؛ مما يعطي بريقاً رائعاً للإنسانية والتعايش السلمي.

**قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة:** يُعدُّ هذا أحد أسباب تعزيز سيادة الدولة، ويحد من ولاء المسؤول للدولة التي اكتسب الجنسية الثانية منها، ويمكّن السلطات العراقية من محاسبة مهجري المال العام ومرتكبي المخالفات القانونية والمالية والإدارية، الذين يتولون مناصب سيادية أو أمنية رفيعة كرئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس، ورئيس الجمهورية ونوابه، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ووكلائهم، ومحافظ البنك المركزي، ورئيس مجلس القضاء الأعلى وأعضائه، فضلاً عن السفراء والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات، والمديرين العامين فما فوق بالدرجات المدنية وما يعادلها عسكرياً مثل قادة فرق الجيش وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية وجهاز المخابرات<sup>٥</sup>.

**خدمة العلم:** يعالج إعادة التوازن الوطني والقضاء على الانقسامات الطائفية، ويعجل من البناء المجتمعي؛ وتأدية الخدمة فيه تكون شرطاً ضمن شروط التعيينات والتشغيل بدوائر الدولة. وتكون مدة الخدمة الإلزامية على ثلاث فترات سب التحصيل الدراسي للفرد العراقي، وتكون بواقع: (٩ أشهر، أو ١٢، أو ١٨ شهراً)، وتتضمن في قانونها فقرات للاستثناء والإعفاء من الخدمة<sup>٦</sup>.

والجدير بالذكر أن هناك انقساماً مجتمعياً حول هذا القانون بين القبول والرفض، فالقابل يعتقد أنه سيعيد اللحمة الوطنية بين أفراد المجتمع ويقضي على الطائفية، وسيكون هناك دور فاعل لبناء حصن رصين للبلاد، فضلاً عن أنه سيبني جيلاً شاباً يمكن الاعتماد عليه بالمستقبل.

أما الراض فيرى أنه عسكرة للمجتمع وإنفاق أموال طائلة في قضايا تضرّ العراق أكثر مما تنفيده، وهو ينهي الحياة المدنية كذلك. لكن بالإمكان لهذا أن يكون حلاً وسطياً لهذه الخدمة باستحداث جانب مدني معه، أي يقوم المكلف بأعمال ضمن مؤسسات الدولة المدنية كجزء

وواجب وطني يقدمه للبلاد ولمدة محدودة مقابل أجر مادي معقول نسبتاً لمكان الخدمة ومدتها التي لا تكون طويلة، مع الأخذ بالحسبان اختصاص عمل المكلف وتحصيله الدراسي ووضعه العائلي؛ مما سيعزز حافز طاقة العمل للمواطن بعد الانتهاء من خدمته، ويكتسب خبرة المجال الذي يعمل فيه، وينهي البطالة التي هي أحد أسباب أعمال الإجرام والعنف.

**العطل الرسمية** لتحديد أيام المناسبات الدينية والوطنية ومنها اليوم الوطني للعراق، ويعطي صلاحيات لمجالس محافظات بتعطيل الدوام لمناسبات دينية أو قومية ترتبط بمشاعر مواطنيها.

إن إقرار هذا القانون سينيهي خسائر قطاعات العامة والخاصة ولاسيما ذات الدخل المحدود أو من يعتمد قوتهم على الأعمال اليومية، إذ إن العطل الكثيرة التي تحصل نتيجة قرارات فردية خاضعة لمسؤولين بمحافظات معينة، أو تتخذ بنحو طارئ ومفاجئ لحدث ما أو لارتباطها بمناسبات لأماكن معينة تؤدي لتعطيل شامل بكل أنحاء البلاد.

**مجلس الاتحاد:** يمثل مصالح الأقاليم والمحافظات غير منتظمة بإقليم وحقوق مواطنيها في تشريع القوانين التي يصوت عليها المجلس، ويكمل الدائرة التشريعية للبلاد مع مجلس النواب، التي أشارت إليها نصوص الدستور، ويمنح حقاً أكثر لمجالس المحافظات بتقديم أفكار ومقترحات للقوانين التي تخدمهم، بدلاً من تقديمها للبرلمان الذي تأخذ وقتاً طويلاً بسبب عدم موافقة نواب لخلاف مناطقي، أو تحويلها للجان النيابية التي لا تعطي أولوية كبيرة للمحافظات بعملها.

**حرية التعبير:** يضمن الحرية للموطن في التعبير عن آرائه وأفكاره ومعتقداته بالوسائل بما فيها القول والكتابة والنشر والطباعة، والوصول إلى معرفة الحقائق والمعلومات التي يريدها شريطة ألا تضر بمؤسسات البلاد.

ويعطي صلاحيات للتظاهرات والوقفات الاحتجاجية والانتقاد للجهات المسؤولة والعاملين فيها، ويحمي المتظاهرين من وقوع أعمال الشغب والعنف من خلال تبليغ الجهات الأمنية عن زمان التظاهرة ومكانها، ويصون كرامتهم بمنع الاعتداء عليهم لفظياً أو جسدياً من أي جهات حكومية أو مندسة تريد تشويه سمعة الدولة بنحو عام.

**الحكمة الاتحادية:** من أعلى المحاكم بالسلطة القضائية، لقوة قراراتها التي هي غير قابلة للتمييز أو الطعن من قبل أي جهة أو سلطة، ولمهامها المنوط لها بتفسير بنود الدستور وفصل



النزاعات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وحل الخلافات بين سلطتي التشريع والتنفيذ وأعضائهما، والتصديق على الانتخابات البرلمانية التي تجرى بالبلاد.

**هيئة حقوق الأقاليم والمحافظات:** تضمن حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في المشاركة العادلة بإدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالة الدراسية والمؤتمرات الإقليمية والدولية بما ينسجم مع مبادئ العدالة والمساواة.

تعمل هذه الهيئة على إنهاء المركزية المعتمدة في الدولة من حيث الاعتماد على الحكومة المركزية باتخاذ كل القرارات؛ وبالتالي ستعطي انفتاحاً للمحافظات بالتعاون وتبادل الخبرات في مختلف المجالات مع مختلف الدول ولاسيما المجاورة منها.

وتوجد مشاريع قوانين أخرى لم يذكرها الدستور تعمل على رسم السياسات والتنسيق بين مؤسسات الدولة وتعاملها مع الفرد العراقي، ويختص عملها في جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، مثل:

**قانون السلطة التنفيذية:** يوضح مهام شاغلي المناصب التنفيذية العليا، كمنح رئيس مجلس الوزراء نائبه إدارة السلطات المفوضة من المحافظات والتنسيق بين المجلس والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم. ويشترط ألا تتجاوز شغل أي وزارة بالوكالة أكثر من ٦٠ يوماً، ويرشح خلالها رئيس الوزراء مرشحاً بالأصالة.

يشترك رئيسا الجمهورية والوزراء بوضع اقتراح لتعديل الدستور، وأيضاً تقديمهما طلباً مشتركاً لمجلس النواب لإعلان الحرب أو حالة الطوارئ.

**الهيئة الوطنية للثقافة والفنون:** تعمل على رعاية الرواد والمثقفين والرموز الثقافية والفنية وتخصيص دعم مالي لهم، وتقديم الخدمات الثقافية والفنية للعراقيين وغيرهم، من خلال دعم مشاريعهم، وإقامة دورات وورش للعاملين بمجال الثقافة على وفق ضمان عدالة في تقاسم الفرص لجميع المحافظات.

**حماية الموظف القانوني:** يحمي الموظف في أثناء ممارسة مهامه المكلف بها ومنع ألقاء القبض عليه إلا بأخذ موافقة من الوزير المختص أو من رئيسه المباشر، وتسهيل عمله بتنفيذ واجباته بمراجعتة مؤسسات الدولة، وإعطاء الاستثناءات لهم من بعض شروط القبول بالدراسات العليا؛



لأن عملهم يمثل دوائهم في النزاعات القانونية مع الدوائر الأخرى أو بالتحقيق بالمخالفات التي يرتكبها موظفو دائرته.

**اتحاد رجال الأعمال العراقيين:** يدعم القطاع الخاص، وتطوير مجتمع الأعمال العراقي، وتنظيم نشاطات رجال الأعمال في العراق وسيّداته في مجال الاستثمار، فضلاً عن دعم الاقتصاد الوطني والمشاركة في التنمية المستدامة وتوطين الصناعات لاستثمار الموارد الأولية والطاقات البشرية المتاحة والمشاركة في زيادة الناتج الوطني للبلد<sup>٦</sup>.

وسيشكل ذلك رافداً مهم من روافد الاقتصاد العراقي لتعزيزها العمل بالقطاع الخاص، وفتح الاستثمارات بمختلف القطاعات الاقتصادية داخل بلاد لوجود قاعدة رصينة تضم المستثمرين ويحمي رأس مالهم.

**الإحصاء:** يساعد في رسم سياسية البلاد الداخلية، بإجراء تعداد سكاني للعراقيين في الداخل والحصول على معلومات مفصلة عن أعداد المواطنين ومساكنهم بكل محافظة، وأيضاً لوضع الخطط الإنمائية والتنمية المستقبلية لتطوير البلاد، وينهي كذلك جدل الخلافات بين المحافظات والإقليم مع الحكومة الاتحادية بشأن الحصص المالية لهم التي توزع على أساس النسبة السكانية لكل رقعة جغرافية.

## الخاتمة

اعتمد مجلس النواب في دوراته التشريعية السابقة آليتين في عمله، الأولى خاصّة بحضور أعضائه لمبنى المجلس التي تسمى بـ“الأسبوع النيابي“ وتكون لمدة سبعة أيام، ومثلها تكون في محافظاتهم للاطلاع على واقع مواطنيهم واحتياجاتهم لنقلها للجان النيابية، وفي هذا الأسبوع يكون يوم لعقد الجلسة ويوم آخر لعمل اللجنة حسب اختصاص كل نائب، أي ثلاثة أيام للجلسات والعدد نفسه للجان، ويوم واحد للاستراحة.

أما الآلية الأخرى فتتضمن إدراج القوانين على جلسات البرلمان التي تكون عبر المرسل إليها من رئاستي الجمهورية والوزراء أو المقدمة من اللجان النيابية، وتطرح حسب التسلسل والأهمية.

فمن الضروري قيام رئاسة البرلمان بتغيير عمل الجلسات وجدول أعماله لإقرار أكبر عدد ممكن من مشاريع القوانين المتراكمة على رفوف مجلس النواب، ويكون ذلك من طريق ما يأتي:

- ١- تقسم رئاسة المجلس المشاريع والمقترحات التي لم تقرر خلال فصولها التشريعية السابقة، لإحياء الجهد النيابي بشأن تذليل الخلافات أو الاتفاق على بنود بديلة على المختلف عنها بالقانون.
  - ٢- اعتماد طريقة تسرع من التصويت على القوانين المختلف فيها إدارياً أو نيابياً، مثل مخاطبة الجهات المعنية بما لحسم هذه الخلافات، أو تشكيل لجان مشتركة بين أعضاء المجلس على حسب التمثيل السياسي، لتذليل الخلافات ودرج مسودات القوانين على جلسات المجلس لتمريرها.
  - ٣- زيادة عدد جلسات المجلس خلال دوام أعضائه في "الأسبوع النيابي" وتكثف طرح أكبر قدر من المشاريع والمقترحات حسب حاجة السلطة التنفيذية والمحافظات لها، وليس على وفق إكمال مسودة القانون من اللجان النيابية.
  - ٤- يُدرج في بداية جدول أعمال المجلس القوانين المتفق عليها؛ لغرض تمريرها أما المختلف في موادها أو فقرات الاستجواب للجهات التنفيذية فتكون بنهاية الجدول، كي يبقى النصاب القانوني متحققاً لحين الوصول إلى النقاط الخلافية؛ لوجود صعوبة بإكمال النصاب بعد خروج الأعضاء من قاعة الجلسة.
- إما بقاء رئاسة مجلس النواب باعتماد هذه آليات نفسها الساعية إلى الحصول على الاتفاق السياسي في جميع ما يطرح من مشاريع ومقترحات على جدول أعمال الجلسة، فسيزيد من تعطيل إقرار القوانين التي منها تخصّ معيشة المواطنين بنحو مباشر أو الخاصّة بصلاحيات لجهات تشريعية وتنفيذية تقدم خدمات أكثر لأفراد مناطقها، أو التي تواكب التطور والعصر الحديث، وتصب بصالح الفرد والمؤسسة التي يراجعها من خلال الإسراع بإنجاز متطلباته، وأخرى خاصّة بسيادة البلاد وتعزيز وحدتها للحفاظ على أراضيها وثرواتها ولا تعطي فسحة أو حجة لأي سلطة غير اتحادية بالتصرف بملكات الدولة.

(setondnE)

١- إحصائية أعدتها مصادر خاصة للكاتب، من إحدى دوائر مجلس النواب.

2- <http://ar.parliament.iq> النظام-الداخلي.

3- <https://www.iraqfsc.iq/news.2798>.

4- <http://elaph.com/Web/Politics/2007/7/246807.htm?sectionarchive=Politics>.

5- <https://almadaper.net/Details/135346>

قانون-التخلي-عن-الجنسية-المكتسبة-يحظر-المناصب-السيادية-على-١٤-فئة.

6- <https://www.alsumaria.tv/news/162876/iraq-news>.

7- <http://www.ikhnews.com/print.php?id=145606>.

8- <http://ar.parliament.iq/2018/03/13> قانون-اتحاد-رجال-الأعمال العراقيين