# غياب فلسفة موحدة للتشريعات في العراق
# دراسة في الأسباب والآثار

أ.د نبيل مهدي كاظم زوين / كلية القانون –جامعة الكوفة

## مقدمة

ستتضمن هذه المقدمة أصل الدراسة ومشكلة البحث والأسئلة البحثية والأهداف البحثية وخطة البحث وكما يأتي :

### أولا : أصل الدراسة

يسبق القيام بأي فعل مهم ومؤثر في حياة الإنسان شعور بنقص أو فراغ يحتاج إلى إكمال أو إتمام . إن هذا الشعور يكون في الواقع هو الدافع إلى القيام بهذا الفعل وهو ينشأ ويصاغ ويأطر ويتأثر بالمبادئ التي يؤمن بها الإنسان وبالطريقة التي يفكر بها . بعد هذا الشعور ، ينتقل الإنسان إلى المرحلة الاخرى وهي التفكير علاقة الفعل المزمع القيام به بالنقص او الفراغ المذكور. وهذه العلاقة وقوتها ومدى فاعليتها هي التي تحدد مقدار اندفاع وحماس الإنسان للفعل. وعندما يكون الفعل جماعيا أو اجتماعيا فإن الأمر نفسه يطبق مع فروقات تتعلق بشعور القابضين على السلطة بفراغ أو نقص يعاني منه المجتمع.

والتشريع بوصفه فعلاً اجتماعياً لا يعد استثناءً على هذه القاعدة فهو ينشأ من الشعور بالحاجة إلى تنظيم علاقة اجتماعية تنظيما يفرض على الكافة ويقترن بجزاء يفرض على المخالفين للنص التشريعي. كما تقدم القول ينشأ الشعور من الحاجة الاجتماعية ويكون متأثرا بالمبادئ والعقائد وطريقة تفكير الطبقة الممثلة في الجهاز التشريعي. من هنا لا ينظر إلى التشريع على أنه مجرد نص يصاغ وينشر بالجريدة الرسمية ويلزم الأفراد باتباعه بل هو تجسد نصي لوعي الأمة والمبادئ والقيم النظرية التي تؤمن بها.

### ثانيا : مشكلة البحث

تظهر إشكالية البحث في محورين يتمثل المحور النظري منهما في قضية ربط المبادئ التي يؤمن بها المجتمع أو الطبقة الممثلة في الجهاز التشريعي بالنصوص التشريعية التي تصدر عن السلطة التشريعية. وكيف يمكن لعقائد أو مبادئ نظرية تؤمن بها الطبقة القابضة على السلطة

ان تظهر في نص تشريعي يعالج سلوكا اجتماعيا ظاهرا . يتناول الوجه الآخر من الإشكالية البحثية مدى ارتباط التشريعات العراقية الصادرة بعد 2003 بالرؤية والمبادئ التي يؤمن بها القابضين على السلطة . ثم ينتقل ليحاول البحث صياغة آليات وطرق يمكن من خلالها حل هذه الإشكالية .

## ثالثا : الاسئلة البحثية

1. السؤال الرئيسي : ما هو أثر غياب فلسفة موحدة للتشريع على التشريعات العراقية ؟
2. الأسئلة الفرعية :
   - أ- ما هو مفهوم الفلسفة الموحدة للتشريعات ؟
   - ب- ما هي أسباب غياب الفلسفة الموحدة للتشريعات في العراق ؟
   - ت- كيف يمكن حل مشكلة غياب الفلسفة الموحدة للتشريعات في العراق ؟

## رابعا : الأهداف البحثية

1. الهدف الرئيسي : تحديد أثر غياب الفلسفة الموحدة للتشريعات على التشريعات العراقية
2. الأسئلة الفرعية :
   - أ- تحديد مفهوم فلسفة التشريع الموحدة
   - ب- تحديد أسباب غياب الفلسفة التشريعية الموحدة في العراق
   - ت- تحديد آليات لحل مشكلة غياب الفلسفة التشريعية الموحدة في العراق.

## خامسا : خطة البحث

من خلال ما تقدم فإن البحث سوف يقسم إلى مبحثين يتناول الاول مفهوم الفلسفة التشريعية الموحدة فيما يركز الثاني أسباب غياب الفلسفة التشريعية في العراق ومحاولة وضع آليات وطرق لوضع فلسفة تشريعية للعراق.

## المبحث الأول : الفلسفة التشريعية الموحدة

سنحاول في هذا المبحث الوقوف على مفهوم الفلسفة التشريعية الموحدة في مطلب نتناول فيه تعريف الفلسفة التشريعية الموحدة وأهميتها في التشريعات فيما نخصص المطلب الثاني لبحث اثر هذه الفلسفة على التشريعات مركزين فيه على الخلاف حول أثر هذه الفلسفة على التشريعات.

## المطلب الاول : مفهوم الفلسفة التشريعية الموحدة

قد لا تتضح معالم الفلسفة التشريعية وضوحا يميط اللثام عن وجه لا يعرفه المشتغلون بحقل القانون كثيرا لسببين أولهما أن القانون علم يعنى بالسلوك والنصوص وهي أمور لها ظهور مادي بادي للعيان والفلسفة كلمة تعكس مفاهيم نظرية وافكار بحتة لا تعد في صميم اهتمامات

رجال القانون . أما ثاني السببين فإن الفلسفة التشريعية لها عمق سياسي وهو ما يحاول رجال القانون الابتعاد عنه بوصف أنفسهم غالبا بأنهم أولئك الناس المحايدين من الناحية السياسية [1]

يمكننا القول ان الفلسفة التشريعية (على الأقل لأغراض هذا البحث ) هي عقائد وأفكار نظرية ودوافع اجتماعية تدفع المشرع إلى إصدار تشريع معين . إن هذه الفلسفة تشكل الأساس النظري التي تبنى عليه النصوص القانونية. فالمشرع مثلا إذا اصدر تشريعا يضع اشتراطات تضيق من قدرة الجامعات الأهلية الأجنبية على فتح فروع لها في البلد فهو قد يعبر عن توجه في تقييد التعليم الذي لا تديره مؤسسات وطنية. إن الفلسفة التشريعية هنا هي فلسفة لنص أو تشريع معين وهي لا تنفك عن النص أو التشريع فلا يمكن لتشريع أن يصدر بدون فكرة أو غرض يهدف إليه المشرع . ولعل هذا الغرض قد يبدو واضحا في الأسباب الموجبة التي تتبع نصوص المشرع. ولعل من المهم ايضاحها هنا التفريق بين فلسفة التشريع وفلسفة القانون فهذه الأخيرة تعني حقل التخصص الذي يبحث في المسائل الفلسفية المتعلقة بعلم القانون ككل . إن فلسفة القانون تخصص يتعامل مع علم القانون بكل مدياته التشريعية والفقهية والقانونية كجسم لا يتجزأ وهو بذلك تخصص يحاول المشتغلون فيه الإجابة على اسئلة كلية تتعلق بالقانون كتعريف القانون وتحديد طبيعته وأصل وعلاقته بالأخلاق والدين وعلم الاجتماع وغيرها من المسائل الفلسفية البحتة . إن هذه المسائل تخرج . بطبيعة الحال . عن موضوع بحثنا الذي نتناول فيه فلسفة التشريع بوصفه جزءا من هذا الكل وشاخصا في اللوحة الكاملة.

يعتقد البعض ان القاعدة القانونية ليست بالضرورة ان تكون متأتية من عقيدة او توجه نظري فقد تكون القاعدة القانونية نتاجا بحتا للمنطق القانوني او التوجهات الفقهية[2]. من وجهنا نظرنا فإن هذا الرأي لا يمكن قبوله لسببين أولهما أن المنطق القانوني يكون في هذه الحالة هو الفلسفة التي يبنى عليها التشريع . وثانيهما أن المشرع لا يمكن ان يلجأ إلى تشريع وإن كان يفرض قواعده المنطق القانوني ما لم تكن هناك حاجة اجتماعية تبرره ذلك ان التشريع . خاصة في الدول الديمقراطية . عملية ليست بالسهلة ولا المتيسرة وتحتاج إلى جهود ولا يمكن أن يكون المبرر للبدء بها مجرد نظرية قانونية بحتة[3]. إن العكس هو الصحيح في وجهة نظرنا فقد يتبنى المشرع إصدار تشريع يخالف المنطق القانونية في حال وجدت حاجة ملحة لذلك لأن المؤسسة التشريعية ليست معنية بالمبادئ والنظريات التي تسود

(1) Šulmane, Dace. "Ideology, Nationalism and Law: Legal Tools for an Ideological Machinery in Latvia." Wroclaw Review of Law, Administration & Economics 5.1 (2016): 61-78. P 61

(2) Platsas, Antonios E. "At the Crossroads of Law and Ideology: The Ideology of Law as a Reflection of Social Ontology?." Wroclaw Review of Law, Administration & Economics 7.2 (2018): 1-13.

(3) يرى البعض ان الآراء التي يتبناه كلسن في نظريته المحضة للقانون لم تعد قابلة للتطبيق فالتشريع يشكل استجابة لحاجة اجتماعية ولا يمكن ان تكون القانون منفصلا عن الواقع الاجتماعي الذي يعيشه المجتمع

Platsas, Antonios E. "At the Crossroads of Law and Ideology: The Ideology of Law as a Reflection of Social Ontology?." Wroclaw Review of Law, Administration & Economics 7.2 (2018): 1-13.p 6

في علم القانون فمهمتها تتلخص في وضع حلول تشريعية لمشاكل واقعية في المجتمع إن لم تكن ، كما يدعي البعض[1]، جلب أكبر عدد من الناخبين بغض النظر عن المصلحة أو النظرية[2] .

على سبيل المثال ، يمكن القول أن توجه الحكومة الفرنسية نحو زيادة الضرائب المفروضة على الوقود عام 2018 والاحتجاجات التي تبعتها وما أعقبها من تراجع الحكومة عن فرض الضرائب بل وتقليل الضرائب التي كانت مفروضة أصلاً يعبر عن هذه الحقيقة. يرى البعض ان تقليل الضرائب هو هدف الأغنياء لأن الضرائب سوف تؤمن خدمة عامة أفضل وهو ما يؤدي إلى تقليل الاعتماد على القطاع الخاص وهو ما يهدد مصالح اصحاب رؤوس الأموال الذين غذوا العقول بأن تقليل الضرائب هو من مصلحة الفقراء[3].

ولكن الفلسفة أو العقيدة التي يبنى عليها التشريع لا يمكنها أن تضمن نجاحه أو نجاعته فالتشريع في التطبيق قد يكون مبنيا على قناعة راسخة وتوجه متلائمين مع النظرية التي يتبناها المشرع لكنه لا يلقى نجاحا بسبب عوامل لا ترجع إلى أصله النظري وهو ما قد يدفع إلى البعض الى رفض جعل التشريع انعكاسا بحتا للمبادئ النظرية التي يؤمن بها الحاكمون لكن الرد على هذا الاعتراض المحتمل هو ان هذه القاعدة لا تكون مطلقة بل يجب ان تفرق بين التشريعات التي تثبت التوجهات الرئيسية للدولة كالتشريعات الانتخابية والتعليمية وبين التشريعات التي تعالج الحاجات اليومية الانية للأفراد والتي يجب ان تأتي استجابة للحاجة الاجتماعية بغض النظر عن العقيدة او الاساس النظري التي يتم بناء التشريع عليها[4]. إن السلطة التشريعية تكون في النوع الأول من التشريعات أكثر حرية لأن المواطن غير مهتم بالتأثير على راي المشرعين فهذه التشريعات لا تمسه على المدى القريب في حين نرى المشرع مقيدا في النوع الثاني بانعكاسات ما يروم تشريعه على المجتمع وكيف يمكن للأخير ان يمارس دورا فعالا في تغيير مسار او حتى عكس توجهات الحاكمين كما في مثال فرنسا الذي سبق وان تم بيانه.

على أية حال ،فإن الفلسفة التي يشخص البحث غيابها هي الفلسفة الموحدة فما هي هذه الفلسفة الموحدة وماذا تفترق عن الفلسفة التي تم ذكرها ؟ إن الفلسفة التشريعية الموحدة تعني فلسفة تشريعية تكون شاملة لكل التشريعات أو لمجموعة من التشريعات لها ترابط معين . فهي عقيدة أو فكرة لكنها لا تختص بتشريع معين أو نص معين بل تشمل طيفا من التشريعات تعالج جانبا من جوانب المجتمع ، فعلى سبيل المثال ، قد يكون تقييد فتح فروع للجامعات الأهلية

(1) Selznick, Philip. "Sociology and natural law." The Law and Society Canon. Routledge, 2018. 84-71. P 87 -108

(2) يسود هذا التوجه الوضعي بين فلاسفة القانون اليوم الذين تتزايد قناعتهم يوما بعد يوم بان علم القانون هو علم مبني على التجربة والحقائق الاجتماعية اكثر من قيامه على المثل العليا.

(3) Leiter, Brian. "Marx, law, ideology, legal positivism." Virginia Law Review (2015): 1179-1196., P 1183

(4) Platsas, Antonios E. "At the Crossroads of Law and Ideology: The Ideology of Law as a Reflection of Social Ontology?." Wroclaw Review of Law, Administration & Economics 7.2 (2018): 1-13., p 5

الأجنبية الذي سقناه كمثال سابقا[1] لا ينبع من فلسفة تقضي برغبة تشريعية بأن يكون التعليم مسيطرا عليه من الجهات الوطنية فحسب بل ينبع من تصور نظري كامل في موقف المشرع من الاستثمار الأجنبي أو رأس المال الأجنبي بغض النظر عن القطاع الذي يعمل فيه . فيكون الموقف بهذا شاملا لكل التشريعات التي تعالج قضايا الاستثمار والتجارة. ولعل هذا الموقف يشمل تشريعات تبدو للوهلة الأولى بعيدة عن هذا المجال . فعلى سبيل المثال فإن وضع قاعدة لتفوق القانون الوطني والقضاء الوطني في مواجهة القانون والقضاء الاجنبيين في المنازعات التي تنشأ نتيجة للاستثمار الأجنبي يندرج تحت هذا التوجه . في المقابل فإن فسح المجال أمام القضاء الأجنبي ومراكز التحكيم لنظر المنازعات قد يندرج تحت فلسفة تشجع رؤوس الأموال الأجنبية على القدوم والاستثمار.

## المطلب الثاني : أثر الفلسفة التشريعية الموحدة

هناك من رجال القانون من يظن أن الفكر والقيم ليست مهمة في علم القانون فالقانون عبارة عن قواعد سلوك لا دخل لها بالأفكار والمفاهيم [2] . لكن هذا الرأي مردود بالقول أن الأفكار والقيم التي يؤمن بها الحاكمون ستنعكس في مبادئهم السياسية وتصوغ بالتالي مواقفهم القانونية والنصوص التشريعية التي يتبنونها[3]. لا يمكن إنكار أهمية العقيدة السياسية والاقتصادية التي يؤمن بها المشرع في رسم السياسة التشريعية العامة وإنتاج تشريعات منسجمة مع بعضها البعض ونصوص متناسقة في التشريع الواحد. إن غياب الفلسفة الموحدة.

في المقابل قد يدخل السلطة التشريعية في فوضى إصدار تشريعات متناقضة بل ونصوص متناقضة في نفس التشريع. إن المفاهيم الفكرية النظرية لا تكون منعزلة عن التطبيق القانوني حيث تساهم مساهمة فعالة في صياغة الأفكار التي تتجسد في نصوص التشريعات [4]. علاوة على ما تقدم . لا تؤثر العقائد و المذاهب الفكرية على القواعد القانونية والنصوص التشريعية فحسب بل على المفاهيم القانونية . على سبيل المثال ترسم الأنظمة السياسية مفاهيم مختلفة للديمقراطية والحقوق والحريات فهذه المفاهيم تفسر في الأنظمة الشمولية بشكل يختلف عنه في الدول التي تتميز بالتعددية السياسية[5].

ومثل تأثيرها على القواعد القانونية والمفاهيم القانونية فإن العقائد والمذاهب الفكرية التي يتبناها المشرع تؤثر على تفسير النصوص القانونية الغامضة وحل مسائل التعارض بين النصوص

(1) انظر ص 3

(2) Lucy, William. "Understanding and explaining adjudication." (1999). P 234

(3) Halpin, Andrew. "Ideology and law." Journal of Political Ideologies 11.2 (2006): 153-168.. P 155

(4) Halpin, Andrew. "Ideology and law." Journal of Political Ideologies 11.2 (2006): 153-168. P 153

(5) Šulmane, Dace. "Ideology, Nationalism and Law: Legal Tools for an Ideological Machinery in Latvia." Wroclaw Review of Law, Administration & Economics 5.1 (2016): 61-78.p65

من خلال استنتاج موقف المشرع الافتراضي وسد النقص التشريعي بالاجتهاد القضائي[1]. لكن تأثير العقيدة السياسية يختلف باختلاف نوع السلوك الانساني الذي ينظمه التشريع فهو في التشريعات ذات التوجه السياسي اوضح منه في الجانب الخدمي الذي تشكل التشريعات الذي تنظمه استجابة لحاجات المجتمع اكثر من كونها تكريسا لقناعة أو توجه فكري معين لكن الحركة الاجتماعية تبقى هي المسيطرة في الدول الديمقراطية حيث تغلب الرغبات الاجتماعية على توجهات فقهاء القانون ورجال السياسة والتكنوقراط[2] ورغم إقرار كثير من الفقهاء بتأثير القيم السياسية والعقائد على التشريعات فإن هناك من يتكلم عن هذه الأخيرة باعتبارها أمرا سلبيا يعتري التشريعات[3]، حيث يرى البعض بان الاغلبية قد تتخذ من سيطرتها على مفاصل صنع القاعدة التشريعية من خلال المقاعد والاصوات التي تحصل ليها لفرض رؤيتها التي تخالف رؤية المجتمع ككل[4] . لكن لنا ملاحظة على ذلك ان الراي الذي يثبته المجتمع ككل متجسد في صور نصوص او قواعد دستورية وبالتالي فإن الاغلبية لا تستطيع فرض رايها خارج اطار الجماعة لأنها ستكون عاملة حينها خارج اطار الدستور وهو ما يترجم بكونها خارج إطار الدستورية. إن تكريس التشريع لقيم الحاكمين لا يمكن وصفه بالسلبي ما دام يمثل رغبة المجتمع الذي دفع بنوابه للتعبير عن إرادته في صناعة القواعد القانونية .

ومن جانب آخر يرى البعض أن المفاهيم النظرية والعقائد تنتمي إلى منظومة الأساس والتبرير للقاعدة القانونية حيث تشكل العقيدة النظرية مجرد شرح وتفسير للأساس الذي بنيت عليه القاعدة القانونية دون أن تؤدي وظيفة أبعد من ذلك [5].

ورغم اتفاقنا مع هذا الرأي فيما تلعبه العقيدة والقيم الفكرية في تبرير القاعدة وبيان أساسها إلا أننا لا نرى أن هذه هي الوظيفة الوحيدة للعقيدة او المبادئ النظرية فهذه تكون مرجعا في حال الاختلاف حول معنى النصوص وتكون دليلا يستدل به القاضي حين يعوزه النص الذي ينبغي تطبيقه على الواقعة التي تعرض أمامه . ناهيك عن انها تضمن عدم إدخال الجهة التنفيذية في دوامة تعارض النصوص أو تعارض الحكمة التشريعية المتعارضة التي تؤدي إلى تفسيرات مختلفة وفلسفة مختلفة في نفس التشريع.

(1) Halpin, Andrew. "Ideology and law." Journal of Political Ideologies 11.2 (2006): 153-168. P 154

(2) Platsas, Antonios E. "At the Crossroads of Law and Ideology: The Ideology of Law as a Reflection of Social Ontology?." Wroclaw Review of Law, Administration & Economics 7.2 (2018): 1-13. , p 10

(3) Halpin, Andrew. "Ideology and law." Journal of Political Ideologies 11.2 (2006): 153-168. P 153

(4) Platsas, Antonios E. "At the Crossroads of Law and Ideology: The Ideology of Law as a Reflection of Social Ontology?." Wroclaw Review of Law, Administration & Economics 7.2 (2018): 1-13., p 7

(5) Wrenn, Mary V. "The social ontology of fear and neoliberalism." Review of Social Economy 72.3 (2014): 337-353. p 342-343

## المبحث الثاني : غياب الفلسفة الموحدة للتشريع في العراق

بعد بيان مفهوم الفلسفة التشريعية الموحدة في المبحث الأول ننتقل إلى تطبيق ذلك على الوضع التشريعي في العراق. ومن أجل الإلمام بالموضوع ينبغي أولا بيان المراحل التي مر بها العراق سياسيا وهو ما ينعكس مباشرة على الواقع التشريعي العراقي وهذا ما سيكون عنوانا للمطلب الأول ثم ننتقل في المطلب الثاني إلى تحديد أسباب غياب الفلسفة الموحدة في العراق ثم ننتقل إلى وضع حلول لهذا الواقع في مطلب ثالث.

### المطلب الأول : التاريخ التشريعي للعراق بعد عام 2003

لقد مر العراق بتغيير شامل للسلطة السياسية في عام 2003 وهذا التغيير الشامل ، كما هو معروف ، لم يكن وليد حركة داخلية اجتماعية بحتة كما يحصل في كثير من البلدان التي تتغير فيها الأنظمة بثورة أو انقلاب. وبالرغم من رغبة المجتمع العراقي بأطيافه كافة بإزاحة نظام صدام فإن قيادة التغيير لم تكن بيد العراقيين تماما بل كان وليد إرادة خارجية دولية وإقليمية أرادت للعراق أن يتخلص من براثن الدكتاتورية ويعود عضوا فاعلا في المجتمع الدولي. ومن الطبيعي أن تؤثر كيفية التغيير على شكل الدولة وفعالياتها والتي يعد التشريع من أهمها ، ويمكننا أن نشخص ثلاثة مراحل قانونية مختلفة مر بها النظام السياسي في العراقي انعكست بصورة اساسية على تركيبة السلطة وبالتالي على التشريعات.

#### أولا: مرحلة سلطة الائتلاف المؤقتة[1]

بدأت هذه المرحلة التشريعية مع تشكيل سلطة الائتلاف المؤقتة عام 2003 حتى تسلم الحكومة المؤقتة للسلطة عام 2004 بناء على قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، تمثلت الوثائق التشريعية في هذه المرحلة بالأوامر التي يصدرها رئيس سلطة الائتلاف المؤقتة والتي تنشر في الوقائع العراقية باللغتين العربية والإنكليزية[2].

تميزت هذه المرحلة بغياب الأساس الدستوري لهذه التشريعات. فالأوامر التشريعية كانت تصدر بناء على السلطة التي منحتها الاتفاقيات الدولية لسلطات الاحتلال. لقد اختلفت في هذه المرحلة الهيكلية الشكلية للتشريعات العراقية فالأسباب الموجبة للتشريع اصبحت تتصدر التشريع بخلاف ما كان معمول به قبل 2003 وبعد تسليم السلطة للحكومة الانتقالية.

ويمكننا القول ان التشريعات التي تبنتها سلطة الائتلاف المؤقت قد استندت على عدة مبادئ نظرية كان لها نصيب الأسد في التشريعات التي صدرت في هذه المرحلة ، بعد انهاء الوجود البعثي في السلطة من خلال تشريعات حظر حزب البعث واجتثاث البعث [3] وحل الدوائر والكيانات التي تشكل

(1) تمت الاستعانة بقاعدة التشريعات العراقية للرجوع إلى نصوص قوانين هذه المرحلة وقد كانت آخر زيارة للموقع 24/1/2019

(2) لاحظنا أن النصوص العربية لكثير من القوانين تتضمن أخطاء في الترجمة من النص الانكليزي الأصلي في عدد من المواضع لا مجال لذكرها هنا لعدم علاقتها بالموضوع الذي نحاول تسليط الضوء عليه.

(3) انظر أمر سلطة الائتلاف رقم 1 لسنة 2003 ( تطهير المجتمع العراقي من حزب البعث )

أسس نظام البعث[1] وتشريع عدد من التشريعات التي تهتم بتحقيق العدالة للفئات التي تضررت من سياسات نظام البعث[2].

بدأت سلطة الائتلاف بإصدار تشريعات كرست لمرحلة جديدة في الدولة العراقية يمكن تلخيصها بالمبادئ الآتية:

1- إن العراق يجب أن يتحول من دولة اشتراكية تعتمد على الاقتصاد الموجه وعلى الدولة في تقديم الخدمات العامة ويغيب فيها القطاع الخاص إلى دولة تتبنى الاقتصاد الحر وتكون جزءا من منظمة التجارة العالمية[3].

2- إن الدولة العراقية بعد 3002 تقوم على أساس إطلاق الحريات الفردية وعدم تقييد الأفراد والسماح لهم بممارسة جميع أشكال التعبير عن الرأي[4]

3- إن من اهم أسس الدول الديمقراطية هو الفصل بين السلطات وإيكال بعض المهام إلى سلطات مستقلة عن السلطة التنفيذية [5]

4- إن العراق بلد متعدد المذاهب والقوميات وهو لا يدار بنفس مركزي . فلا بد له من تفويض الكثير من الصلاحيات التي كانت تضطلع بها السلطة المركزية إلى السلطات المحلية[6]

يمكن القول بان هذه المرحلة تعد اكثر المراحل التشريعية انسجاما بين تشريعاتها ولم تكن التعديلات التي تمت فيها إلا بسبب الاستجابة لظروف آنية واقتصرت على التشريعات التي لها أثر مباشر في المجتمع . اما التشريعات التي اسست لمرحلة ما بعد 2003 فلا زالت بنفسها أو من خلال تشريعات نسجت على منوالها نافذة. ولعل سبب هذا يرجع إلى سهولة إصدار التشريعات وقلة الأشخاص العاملين عليها والانسجام بينهم.

## ثانيا مرحلة قانون إدارة الدولة المؤقت [7]

(1) انظر أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم 2 لسنة 2003 حل الكيانات العراقية

(2) انظر اللائحة التنظيمية لهيئة نزاعات الملكية 12 لسنة 2003 . وأمر سلطة الائتلاف رقم 82 لسنة 2004 بإنشاء المؤسسة العراقية للاستذكار والامر 90 لسنة 2004 القاضي بتشكيل فريق المهمة الخاصة لتعويض ضحايا النظام السابق.

(3) انظر الامر 12 لسنة 2003 المتعلق بسياسية تحرير التجارة . والأمر 20 لسنة 2003 القاضي بتأسيس مصرف التجارة العراقي والأمر رقم 39 لسنة 2003 المتعلق بالاستثمار الاجنبي . والامر 40 لسنة 2003 والمتعلق بإصدار قانون المصارف والامر 54 المتعلق بسياسة تحرير التجارة والامر 74 المتعلق بإصدار القانون المؤقت للأوراق المالية والأوامر 80 و 81 و 83 المتعلقة بتعديل قوانين الملكية الفكرية لتتماشى مع متطلبات منظمة التجارة العالمية.

(4) انظر الامر رقم 8 لسنة 2003 المتعلق برفع الحظر عن السفر لأغراض اكاديمية . والأمر 11 لسنة 2003 المتعلق بترخصي خدمات ومعدات الاتصال . والأمر 19 المتعلق بحرية التجمع

(5) أنظر الأمر 19 المتعلق بضمان استقلال البنك المركزي والأمر 35 المتعلق بإعادة تشكيل مجلس القضاء والأمر 55 المتعلق بمفوضية النزاهة والامر 57 المتعلق بالمفتشين العموميين والأمر 66 المتعلق بتشكيل الهيئة العراقية لخدمات البث والإرسال

(6) أنظر الأمر 71 المتعلق بالسطات الحكومية المحلية

(7) تمت الاستعانة بقاعدة التشريعات العراقية للرجوع إلى نصوص قوانين هذه المرحلة وقد كانت آخر زيارة للموقع 24/1/2019

بدأت هذه المرحلة بتسلم السلطة من سلطة الائتلاف المؤقتة إلى الحكومة المؤقتة برئاسة الدكتور أياد علاوي عام 2004 وانتهت بإجراء الانتخابات بناء على الدستور الدائم عام 2006 . وتميزت هذه المرحلة بقلة القوانين التي صدرت فيها نظرا لقصر هذه المدة بالإضافة إلى بقاء الدولة بدون سلطة تشريعية اكثر من ستة أشهر منها ناهيك عن تركيز مهام الجمعية الوطنية على كتابة الدستور. ويمكن القول بان أهم المبادئ التي بنيت عليه التشريعات التي صدرت فيها هذه المرحلة هي مد ولاية القضاء وازالة كل المعوقات امام هذه الولاية [1]

## ثالثا : مرحلة الدستور الدائم [2]

بدأت هذه المرحلة باستلام الحكومة العراقية المنتخبة على وفق الدستور العراقي مقاليد الأمور عام 2006 . وقد انتهت ثلاث دورات تشريعية . تميزت هذه المرحلة بنضوج أكبر من ناحية الصياغة التشريعية وقد تمت مراجعة التشريعات التي صدرت في المرحلتين السابقتين ومرحلة ما قبل 2003 فقد تم إلغاء العديد من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل كالقرار 49 لسنة 2002 الذي يقضي بنقل ملكية أموال الهارب من العراق جبرا وقرار 461 لسنة 1980 الذي اعتبر الانتماء لحزب الدعوة جريمة على وفق أحكام المادة 156 من قانون العقوبات العراقي وقرار 59 لسنة 1982 الذي ألغى اعتبار تنازل المجني عليه أو ذويه ظرفا مخففا والقرار 1253 لسنة 1985 القاضي بالاستيلاء على الاراضي الزراعية التي تترك دون زراعة والقرار 172 لسنة 1989 الذي يمنع تشغيل الضباط المتقاعدين والعديد من القرارات الأخرى والتي يمكن القول أن أغلبها تتعارض مع توجه الدولة الجديدة في إطلاق الحريات واحترام حقوق الأفراد وملكيتهم وقد تم إلغاء أغلب هذه القرارات عامي 2007 و2008. كما تميزت هذه المرحلة أيضا بصدور قوانين تكرس التعويض لضحايا النظام السابق من ذوي الشهداء والسجناء من خلال امتيازات متعددة من رواتب حتى الحق في التعيين في إكمال الدراسة وهو ما يشكل حسب وجهة نظر الدولة الجديدة نوعا من التعويض لهذه الشرائح التي كانت ضحايا للنظام السابق.

وأخيرا فقد تمت مراجعة بعض القوانين التي صدرت في المرحلتين السابقتين وتعديل او إلغاء بعض منها وإكمال النقص في البعض الآخر . كما في حال تحصين القرارات من الطعن التي كانت تستثني بعض القرارات من جواز الطعن فيها فأصبح النص مطلقا. كما تم إلغاء بعض النصوص كالمذكرة التي تم فيها عزل القضاة والمدعين العامين والصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة بالأمر رقم 15 لسنة 2003 لقد اتبعت سلطة الائتلاف في بداية تأسيسها النظام السائد في كثير من الولايات الأمريكية وهي ان يكون التعيين بالانتخاب . وتمت تشكلي لجنة للمراجعة القضائية قامت بعزل العديد من القضاة ونواب الادعاء العام. إن الموازنة بين الاستقرار والحرية التي مالت إلى جانب الحرية في المرحلتين

(1) انظر القانون المرقم 17 لسنة 2005 المتعلق بإلغاء النصوص القانونية التي تمنع سماع الدعاوى من قبل المحاكم في أية خصومة

(2) تمت الاستعانة بموقع مجلس النواب العراقي للرجوع إلى نصوص قوانين هذه المرحلة وقد كانت آخر زيارة للموقع 24/1/2019

السابقتين عادت في هذه المرحلة لترجح كفة الاستقرار الامني والاجتماعي والإدراك بأن التغيير الجذري السريع للمنظومة التشريعية سيكون له آثار سلبية أكثر من الإيجابيات التي تحملها المنظومة الجدية التي ستبقى غريبة كجزء مزروع في جسد آخر.

## المطلب الثاني : أسباب غياب الفلسفة الموحدة

من خلال المطلب الأول تبين لنا كيف تميزت مرحلة عن مرحلة في الاسس التي قامت عليها وهو ما انعكس على طبيعة التشريعات التي صدرت. إن الخلاف ليس فقط في التشريعات التي تنتمي لمرحلتين مختلفتين بل لوحظ في تشريعات تنتمي لنفس المرحلة. من ابرز الأمثلة على ذلك هو قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم الذي أعطى لمجالس المحافظات سلطة تشريعية وهو ما يتناقض مع نصوص الدستور ومع نصوص في داخل القانون نفسه .

وإذا كان لكل حالة تعارض أسبابها الخاصة وطبيعة مختلفة عن طبيعة غيرها من الحالات فإننا يمكن أن نجمل أسباب هذا التعارض بما يأتي :

### أولا: عدم الاتفاق على الأسس النظرية للدولة بين المكونات والتيارات السياسية.

يمكن القول ان دولة ما بعد 2003 تميزت بالخلاف على ماهية الدولة ونموذجها ودور الطوائف فيه وعلاقة المركز بالإقليم والموقف من الثروات الوطنية. إن هذا الخلاف انعكس على الصياغات الدستورية والتشريعية فوجدت المفاهيم والفلسفات المختلفة طريقها إلى نصوص الدستور والتشريعات . ولعل أبرز مثال على هذا السبب هو المادة الثانية من الدستور فهذه المادة تحتوي على نصوص غير منسجمة مع بعضها.

أما المثال الآخر فهو موقف الدولة من الثروات الطبيعية فرغم ان الدستور قد نص في على في المادة 111 على أن النفط والغاز ملك للشعب العراقي في الاقاليم والمحافظات ونص على في المادة 112 على قواعد لإدارة هذه الثروة إلا ان الخلاف الذي ساد في وقت صياغة النص وما بعده يكرس حقيقة الخلاف على الأسس النظرية للدولة التي انتجت نصوصا دستورية شديدة العمومية والغموض قد يكون واضعوها قد تعمدوا غموضها او انهم اجلوا خلافهم عليها إلى ساحة التشريع العادي.

### ثانيا : غياب الرؤية السياسية والمشروع السياسي لأكثر الأطراف السياسية.

يمكن القول أن السلطة يجب أن يكون لها مشروع فكري متكامل لبناء الدولة يتضمن موقفا محددا من جميع القضايا الفكرية التي تعصف بالمجتمع والعالم. لو استعرضنا التاريخ لوجدنا العديد من التجارب التي يمكن القول عنها انها تجارب لتغيير نمط حماية المجتمع وطريقة إدارة الدولة قد أسست لمرحلتها التشريعية بأسس فكرية واقتصادية قبل أن تبدأ بمرحلة التشريع.

فليس هناك خلاف بين مؤرخي التشريع الإسلامي على أن المرحلة المكية لم تتضمن إلا نزرا

قليلا من الأحكام العملية (التي يقابل مفهوم التشريع لدينا قسم المعاملات منها ) فلقد انصب تركيز الشارع الاسلامي على التعريف بالعقيدة ورسم الاساس الأخلاقي الذي بنيت عليه فيما بعد القواعد التشريعية التي تميزت بها المرحلة المدنية في رسالة النبي (ص)[1].

واذا انتقلنا إلى الثورة الفرنسية وجدنا العلاقة بين الفكر والفلسفة من جهة وبين التشريع من جهة واضحة للعيان. لقد تجسدت العلاقة في أكثر من مفصل من مفاصل الدولة الفرنسية بعد الثورة ولا نقول أكثر من أن الاجماع منعقد على أن الثورة الفرنسية قد استمدت أفكارها من فلسفة جان جاك روسو ومنتسيكيو[2] لتحول الدولة الفرنسية التي نتجت عن الثورة هذه الأفكار إلى قواعد سلوك تحكم مجتمع ما بعد الثورة .

ومثل المثالين السابقين فإن الثورة البلشفية لم تكن ثورة فارغة من الأساس الفكري فقد استندت على أفكار ماركس الذي كان شغوفا بالربط بين القانون والفلسفة. ولعل هذا ما جعل أفكار هذه الثورة تنتشر بين أصقاع المعمورة انتشار النار في الهشيم.

ولا نطيل الكلام في تجارب الأمم الأخرى فنسأل أنفسنا هل استندت دولتنا على أسس فكرية للدولة يمكن أن تشكل أساسا متينا للتشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية في المركز أو الإقليم؟ لا اظن أن الإجابة ستكون مريحة للكثير منا ولكنها تضع اليد على الجرح ونشخص الخلل الذي تعاني منه تشريعاتنا التي أصبحت تتصارع في نصوصها وحكمتها ويتعارض الكثير من نصوصها ،بقصد أو بدون قصد ، مع التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لحاكمي هذا البلد.

لنضرب مثالا حيا يشكل دليلا على ما ندعيه. لقد جاء قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 تلبية لحاجة المجتمع في جذب رأس المال الأجنبي للبلد وهذا ما تجسد في أسبابه الموجبة. لكن نظرة خاطفة على نصوص هذا القانون مع المقارنة بينه وبين القوانين المناظرة في الدول الأخرى كقانون الاستثمار المصري رقم 72 لسنة 2017 تجعلنا نجزم أن نصوص التشريع لم تنسجم مع حكمته والغاية منه. لقد امتلأ التشريع العراقي بعبارات تعكس نظرة تشكيكية في المستثمر تجعل رؤوس الأموال مترددة في اللجوء إلى الاستثمار في بيئة قانونية كهذه.

## المطلب الثالث : آليات معالجة غياب الفلسفة التشريعية الموحدة

إن محاولة وضع اليات لمعالجة غياب الفلسفة الموحدة في التشريع العراقي يتم من خلال معالجة أسباب هذا الغياب. إن طريق تجاوز غياب الفلسفة الموحدة للتشريعات هو وضع وثيقة تبين الأسس الفكرية للدولة العراقية بما يضمن وجود موقف موحد من المسائل الفكرية والاقتصادية والبيئية التي يهتم بها العالم اليوم ليكون هذا الموقف منعكسا في كل التشريعات التي تصدرها السلطة.

(1) الحسين عبد الغني أبو الحسن أحمد ، تاريخ التشريع الإسلامي ، ص 9

(2) نجيب المستكاوي ، جان جاك روسو ، الطبعة الأولى ، دار الشروق ، القاهرة ، 1989 ، ص 425 وما بعدها

لقد نجت دولة ما قبل 2003 نفس المنحى عندما أصدرت وثيقة تسمى وثيقة إصلاح النظام القانوني التي كرست كل المبادئ التي يريدها الحكام أن تسود في الدولة وقد عكست هذه الوثيقة التي صدرت بالقانون رقم 35 لسنة 1977 فلسفة النظام السياسية والاقتصادية والتشريعية وتحولت فيما بعد إلى خارطة طريق صدرت بناء عليها العديد من التشريعات التي لا تزال نافذة .

ولنضرب مثالاً حياً على هذه التشريعات وهو النص الذي يوحد بين الاثبات في المعاملات المدنية والتجارية . لقد كانت الوقائع التي تثبت الالتزامات والحقوق التي ينظمها القانون التجاري أو ما يسميه المشرع (القضايا التجارية ) تخرج عن القواعد العامة في قانون الإثبات حيث كان ينظم إثباتها قانون التجارة الملغى رقم 149 لسنة 1970 الذي كنت المادة 103 منه تنص على جواز إثبات الالتزامات التجارية أيا كانت قيمتها بأية طريقة من طرق الإثبات[1]. يجوز اثبات الالتزامات التجارية أيا كانت قيمتها بكافة طرق الاثبات ما لم ينص القانون على غير ذلك.

لكنَّ صدور قانون الإثبات النافذ رقم 107 لسنة 1979 قد وحد قواعد الإثبات وأصبحت هذه الوقائع التي تتعلق بالتجارة خاضعة لنفس قواعد الاثبات التي تخضع لها الوقائع التي تثبت التزامات أو حقوقا مالية تخضع لأحكام القانون المدني. وقد كان هذا الهدف من اهم الأسباب التي دعت المشرع العراقي في حينها إلى تشريع قانون الإثبات حيث تصدر هذا الهدف الأسباب الموجبة التي أشارت في أول جملة لها بأن تشريع قانون الإثبات يأتي لتوحيد قواعد الإثبات في المسائل المدنية والتجارية[2] . ولقد جاء هذا التوحيد تطبيقا لأحكام البند 2 من قانون إصلاح النظام القانوني رقم 35 لسنة 1977[3] الذي نص على ضرورة توحيد قواعد الإثبات[4].

غير أن هذا الموقف التشريعي وإن كان يوحد القواعد المتعلقة بالإثبات إلا انه لم يسلم النقد على أساس أن المعاملات التجارية لها ما يميزها عن المعاملات المدنية التجارية. وعلى أية حال فإننا نزيد على ذلك بأن النص قد وضع في ظل دولة تقوم على بروز النزعة الاشتراكية في المجتمع. فلقد بدأ قانون إصلاح النظام القانوني نقد التشريعات التجارية التي سبقت إصداره بأنها ذات نزعة رأسمالية[5] داعيا إلى إعادة النظر في التشريعات التجارية لمواكبة ما اسماه «التحول الاشتراكي في القطر» . إن

(1) نصت المادة المذكورة:(أ. يجوز اثبات الالتزامات التجارية أيا كانت قيمتها بكافة طرق الاثبات ما لم ينص القانون على غير ذلك. ب. وفيما عدا الاحوال التي يوجب فيها القانون الاثبات بالكتابة في المواد التجارية. يجوز اثبات عكس ما اشتمل عليه دليل كتابي أو اثبات ما يجاوز هذا الدليل بكافة الطرق.)

(2) انظر الأسباب الموجبة للقانون

(3) لا يتضمن هذا القانون معالجة قانونية او تنظيما معينا بل هو عبارة عن أفكار ومبادئ نظرية تضع أساسا فكرية للتشريعات وخارطة طريقة يهتدي بها المشرع في ظل دولة حزب البعث. لقد دعونا في أكثر من مناسبة إلى صياغة وثيقة تشريعية تشابه هذه الوثيقة لتكون أساسا تشريعيا لعراق ما بعد 2003.

(4) انتقد قانون إصلاح النظام القانوني قانون التجارة العراقي رقم 149 لسنة 1970 بحجة ما أسماه تقديس سلطان الإرادة ومحاباة الدائنين مدعيا أن قانون التجارة (...أطلق الحرية في إثبات الالتزامات التجارية أيا كانت قيمتها وفي هذا حصانة أخرى تضاف إلى تلك الحصانات التي منحها للدائنين ) انظر البند 2 من قانون إصلاح النظام القانوني.

(5) انظر البند 2 من القانون

توحيد قواعد الإثبات كانت تكريسا لنزعة لا تشجع على بروز القطاع الخاص بشكل مطلق ولعل تعديل هذا النص وإخراج المعاملات التجارية من نصوص قانون الإثبات أصبح أمرا ملحا مع نزعة الدولة في تشجيع القطاع الخاص ودفعه إلى اخذ دور ريادي في النهوض باقتصاد البلد.

## خاتمة

تناول البحث إشكالية غياب الفلسفة التشريعية الموحدة في التشريعات العراقية حيث سلط الضوء على مفهوم الفلسفة التشريعية الموحدة في المبحث من خلال تحديد معناها وتمييزها عن الفلسفة التي يقوم عليها نص مفرد او تشريع معين ليتوصل البحث إلى انها فلسفة تغطي طيفا واسعا من التشريعات لتشكل أساسا فكريا لحزمة تشريعية كاملة. ثم انتقل البحث ليدرس تحديد الأثر التي تحدثه الفلسفة التشريعية الموحدة في التشريعات سواء أكانت حاضرة أم غائبة. وقد بين البحث أن غياب الفلسفة التشريعية الموحدة سوف ينتج تشريعات متعارضة ومجزئة سوف تكون سببا في أرباك السلطة التنفيذية والقضائية وحتى التشريعية.

تركز البحث في المبحث الثاني على الوضع العراقي فبين البحث في المطلب الاول المراحل التشريعية التي مرت بها الدولة العراقية بعد 2003 وقد قسم البحث هذه المراحل إلى ثلاثة مراحل أولها مرحلة سلطة الائتلاف المؤقتة وثانيها مرحلة قانون إدارة الدولة وثالثها مرحلة الدستور الدائم وقد بين البحث خصائص كل مرحلة من هذه المراحل. وتعرض البحث في هذا المطلب إلى تزاحم التشريعات وتعارضها بين هذه المراحل

وفي المطلب الثالث بين البحث الأسباب الكامنة وراء غياب الفلسفة التشريعية الموحدة في مرحلة ما بعد 2003 وعزا البحث هذا الموضوع إلى غياب الاتفاق على بينة الدولة وهيكلها وكثير من الاشياء التي ينبغي أن يتم تحديد معيار أو تركها للأغلبية البرلمانية. كما ربط البحث بين غياب الفلسفة الموحدة وغياب الرؤية النظرية الفكرية للدولة للعديد من المواضيع الفكرية والاقتصادية. وفي نهاية البحث وضع الحث مقترحا لتشريع وثيقة تحدد المنطلقات الفكرية للدولة في مختلف الجوانب لكي تكون خارطة طريق تشريعية

## المصادر


1- نجيب المستكاوي ، جان جاك روسو ، الطبعة الأولى ، دار الشروق ، القاهرة ، 9891.

2- الحسين عبد الغني أبو الحسن أحمد ، تاريخ التشريع الإسلامي، بدون سنة نشر.

3- ,retieL ,nairB ,"xraM ,wal ,ygoloedi ,lagel ,msivitisop." ,"ainigriV waL weiveR (5102)، 9711-6911.

4- ,niplaH ,werdnA ."ygoloedI dna wal." ,"ygoloedI lacitiloP fo lanruoJ 2.11 seigoloedI (6002)، 351-861

5- ,ycuL ,mailliW ."gnidnatsrednU dna gninialpxe noitacidujda." (9991).

6- laicoS fo weiveR ".msilarebiloen dna raef fo ygolotno laicos ehT" .V yraM ,nnerW .353-733 :(4102) 3.27 ymonocE

7- ,egdeltuoR .nonaC yteicoS dna waL ehT ".wal larutan dna ygoloicoS" .pilihP ,kcinzleS .17-74 .8102

8- yrenihcaM lacigoloedI na rof slooT lageL :waL dna msilanoitaN ,ygoloedI" .ecaD ,enamluŠ .87-16 :(6102) 1.5 scimonocE & noitartsinimdA ,waL fo weiveR walcorW ".aivtaL ni

9- a sa waL fo ygoloedI ehT :ygoloedI dna waL fo sdaorssorC eht tA" .E soinotnA ,sastalP 2.7 scimonocE & noitartsinimdA ,waL fo weiveR walcorW ".?ygolotnO laicoS fo noitcelfeR .31-1 :(8102)

## يصدر قريباً: