ملخص البحث

يعتبر الدستور الوثيقة القانونية والسياسية الأسمى في الدولة ، او الإطار العام الذي يحـــدد نظـــام الدولة ، وينظم عمل السلطات فيها ، ويكفل حقوق الأفراد والجماعات ، ويجسد تطلعات الشعب ، ولهـــذا فأن أي تغيير او تبديل يطرأ على البنية السياسية او الاجتماعية او الاقتصادية للدولـــة ، يـــستتبع تعـــديل دستورها او تبديله بما يتلائم مع الأوضاع والظروف المستجدة.

كما تمثل الوثيقة الدستورية المصدر الأول للقاعدة الدستورية في الدول ذات الدساتير المكتوبـــة ، إلا إنها ليست المصدر الوحيد لتلك القواعد ، إذ توجد في بعض الأحيان موضوعات من طبيعة دســـتورية غير واردة في الوثيقة الدستورية ، وإنما جاءت بها قوانين عادية صادرة عن البرلمان تـــسمى بـــالقوانين الأساسية.

فالقوانين الأساسية أو المكملة للدستور ، هي مجموعة القوانين التي تصدر عن البرلمان سواء من تلقاء نفسه أم بتكليف من المشرع الدستوري ، والمتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة واختـــصاصاتها وكيفية ممارستها لوظيفتها ، أي إنها تتعلق بموضوعات دستورية في جوهرها.

كما ان القوانين الأساسية المكملة للدستور لا تعدوا أن تكون عبارة عن قوانين صادرة مـــن قبـــل البرلمان ، لكن موضوعها يكون متعلقاً بتنظيم مسألة دستورية بطبيعتها ، مثل القوانين المتعلقة بكيفيـــة مباشرة الحقوق السياسية ، والقوانين الخاصة بتنظيم الأحزاب السياسية ، ولا شك إن هذه الطائفـــة مـــن القوانين تعتبر ضمن مصادر القانون الدستوري ، وهي تكون على نوعين:

النوع الأول : القوانين التي تصدر تلقائياً عن البرلمان ، حيث يقوم البرلمان بإصدار قانون متعلق بتنظيم إحدى السلطات العامة ، من تلقاء نفسه ودون أن يتطلب المشرع الدستوري مثل هذا التنظيم.

النوع الثاني : القوانين التي تصدر نتيجة تكليف من المشرع الدستوري ، وهذه الطائفة تمثل النوع الغالب من القوانين المكملة للدستور ، حيث تحيل الوثائق الدستورية عادة كثير من المسائل المتعلقة بتنظيم السلطات العامة الى قانون يصدر من البرلمان.

المقدمة

يعتبر الدستور الوثيقة القانونية والسياسية الأسمى في الدولة ، او الإطار العام الذي يحدد نظام الدولة ، وينظم عمل السلطات فيها ، ويكفل حقوق الأفراد والجماعات ، ويجسد تطلعات الشعب ، ولهذا فأن أي تغيير او تبديل يطرأ على البنية السياسية او الاجتماعية او الاقتصادية للدولة ، يستتبع تعديل دستورها او تبديله بما يتلائم مع الأوضاع والظروف المستجدة ولأن الدستور هو القانون الأعلى للدولة فأن جميع التشريعات التي تصدر في الدولة يجب ان تخضع لأحكامه.

ان من مقتضيات مبدأ سمو الدستور وجوب التفرقة بين الدستور او القوانين العادية او بين القوانين الدستورية والقوانين العادية ، وتعتبر الدستور القانون الأساسي الأعلى للدولة ، وتقضي بوجوب توافق القوانين العادية مع نصه وروحه.

كما تمثل الوثيقة الدستورية المصدر الأول للقاعدة الدستورية في الدول ذات الدساتير المكتوبة ، إلا إنها ليست المصدر الوحيد لتلك القواعد ، إذ توجد في بعض الأحيان موضوعات من طبيعة دستورية غير واردة في الوثيقة الدستورية ، وإنما جاءت بها قوانين عادية صادرة عن البرلمان تسمى بالقوانين الأساسية ، لذلك فأن القوانين العادية ، تعتبر مصدر للنظام الدستوري في الدولة متى ما كانت متعلقة بنظام الحكم ، وتؤدي دوراً مهماً في الحياة الدستورية[١].

فكثيراً ما تحتوي الوثيقة الدستورية احكاماً ليست دستورية في جوهرها ، كتلك التي تعالج عادة بقوانين عادية ، ولا يكون الهدف من تدوينها في الدساتير ، أن تصبح ذات صبغة دستورية من الناحية الموضوعية ، وإنما لتكتسب حصانة الدساتير وثباتها وسموها على القوانين العادية بما يخرجها عن الأغلبية البرلمانية المتقبلة ، وعن رقابة القضاء الذي يتصدى لبحث دستورية القوانين[٢].

فالقوانين الأساسية أو المكملة للدستور ، هي مجموعة القوانين التي تصدر عن البرلمان سواء من تلقاء نفسه أم بتكليف من المشرع الدستوري ، والمتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها وكيفية ممارستها لوظيفتها ، أي إنها تتعلق بموضوعات دستورية في جوهرها[٣].

إذن القوانين الأساسية المكملة للدستور لا تعدوا أن تكون عبارة عن قوانين صادرة من قبل البرلمان ، لكن موضوعها يكون متعلقاً بتنظيم مسألة دستورية بطبيعتها ، مثل القوانين المتعلقة بكيفية مباشرة الحقوق السياسية ، والقوانين الخاصة بتنظيم الأحزاب السياسية ، ولا شك إن هذه الطائفة من القوانين تعتبر ضمن مصادر القانون الدستوري[٤] ، وهي تكون على نوعين:

النوع الأول : القوانين التي تصدر تلقائياً عن البرلمان ، حيث يقوم البرلمان بإصدار قانون متعلق بتنظيم إحدى السلطات العامة ، من تلقاء نفسه ودون أن يتطلب المشرع الدستوري مثل هذا التنظيم[٥].

النوع الثاني : القوانين التي تصدر نتيجة تكليف من المشرع الدستوري ، وهذه الطائفة تمثل النوع الغالب من القوانين المكملة للدستور ، حيث تحيل الوثائق الدستورية عادة كثير من المسائل المتعلقة بتنظيم السلطات العامة الى قانون يصدر من البرلمان[٦].

ولقد كان دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر في ١٤ أكتوبر ١٩٥٨ ، الفضل في إبراز الدور الهام لهذه القوانين بين مصادر القاعدة الدستورية ، وتأثرت به بعض الأنظمة الدستورية

الأخرى ، واستخدمت عدة مصطلحات لهذه القوانين منها : القوانين الأساسية أو التكميلية أو العـضوية أو التنظيمية.

من كل ما تقدم ستكون خطة البحث على الشكل التالي:

المبحث الأول : معيار تمييز القوانين المكملة للدستور.

المطلب الأول: المعيار الشكلي في تمييز القوانين المكملة للدستور.

المطلب الثاني : المعيار الموضوعي في تمييز القوانين المكملة للدستور.

المبحث الثاني: القيمة القانونية للقوانين المكملة للدستور.

المطلب الأول: قيمة القوانين المكملة في الدستور المرن.

المطلب الثاني: قيمة القوانين المكملة في الدستور الجامد.

المبحث الثالث :تصنيف القوانين المكملة للدستور.

المطلب الأول: القوانين المتعلقة بشؤون الحكم في الدولة.

المطلب الثاني: القوانين المتعلقة بالحقوق والحريات العامة.

المبحث الأول

معيار تمييز القوانين المكملة للدستور

بداية اشرنا الى إن القوانين المكملة للدستور ، هي قوانين صادرة عن البرلمان لكن موضوعها يكون متعلقاً بالنظم والهيئات الدستورية ، ولأجل وضع معيار لتمييز هذه القوانين فأن الأمر يتوقف على المعيار الذي يؤخذ به لتعريف القانون الدستوري.

وإذا رجعنا الى التعريفات المختلفة للقانون الدستوري ، نجد إن أهمها ، المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي ، إذ يقتضي المعيار الشكلي التطابق بين نصوص الدستور وبين قواعد القانون الدستوري ، ويعتبر القانون الدستوري هو المطبق فعلاً في وقت معين وفي دولة معينة.

بينما لا يعني الأخذ بالمعيار الموضوعي ، التطابق بين الدستور وقواعد القانون الدستوري مما يؤدي الى أن توجد موضوعات دستورية منصوص عليها في قوانين صادرة من البرلمان وموضوعات ليست في جوهرها من الموضوعات الدستورية منصوص عليها في الوثيقة الدستورية ، بهدف إعطائها ضماناً دستورياً ومنحها حصانة الدستور من حيث الثبات والاستقرار[٧].

المطلب الأول

المعيار الشكلي في تمييز القوانين المكملة للدستور

يعتمد المعيار الشكلي على المظهر الخارجي للقاعدة ، او على الجهة التي أصدرتها . واستناداً الى هذا المعيار يعني الدستور مجموعة القواعد الأساسية المنظمة للدولة ، والصادرة في شكل وثيقة دستورية من قبل السلطة المختصة بذلك

ذكرنا إن الأخذ بالمعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري ، يعني التطابق بين نصوص الدستور وبين قواعد القانون الدستوري ، بحيث يعتبر القانون الدستوري هو الدستور المطبق فعلاً في وقت معين ، وفي دولة معينة ، ومقتضى ذلك أن القوانين المكملة للدستور ، هي القوانين التي ورد النص عليها في الوثيقة الدستورية ، والتي يتبع في شأن إصدارها إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات سن القوانين العادية ، سواء في ذلك ما تعلق منها بنظام الحكم أم كان منها غير متعلق به ، ومن هذا المنطلق يعتمد تعريف القانون المكمل للدستور على الشكل الخارجي للقاعدة القانونية ، أي تلك الإجراءات التي تحيط بإعداده وإصداره ، ويمكن تعريف القانون المكمل للدستور نتيجة لذلك بأنه :

مجموعة القواعد القانونية التي تصدر عن البرلمان وتخضع في وضعها وتعديلها لإجراءات خاصة ، تختلف عن إجراءات القوانين العادية ، مما يدعو الى القول بانحسار هذه القوانين ، في تلك التي نص الدستور على أن يصدر قانون عادي بشأنها ، أي القوانين التي تطلب الدستور إصدارها[٨].

ويجد هذا التعريف أساسه في التفرقة التي أوجدها دستور ١٩٥٨ ، حيث اشترط في المادة ٤٦ منه على إجراءات خاصة للقوانين الأساسية مما يدعو الى القول بانحسار هذه القوانين في تلك التي اعترف لها الدستور بهذه الصفة ، وخصها بتلك الإجراءات ، وقد حدد الدستور الفرنسي نطاق تطبيق القوانين الأساسية بالموضوعات المتعلقة بتنظيم السلطة التنفيذية (المواد ٦ ، ١٣ ، ٢٣) ، وتنظيم السلطة التشريعية (المواد ٢٤ ، ٢٧ ، ٢٥ ، ٣٤) ، وتنظيم المجلس الدستوري المادتان (٥٧ ، ٦٣) وتنظيم السلطة القضائية المادتان (٦٤ ، ٦٥) وما يتعلق ببعض المجالس والتنظيمات الخاصة في المادتان (٧١ ، ٨٢)[٩].

وفي مصر تعتبر القوانين الخاصة بانتخاب وتشكيل البرلمان من ابرز الأمثلة على القوانين المكملة للدستور التي تصدر بناء على تكليف من المشرع الدستوري ، فبعد أن نص دستور ١٩٧١ على

تشكيل مجلس الشعب أحال الى قانون يصدر من السلطة التشريعية ، بتحديد عدد أعضائه المنتخبين والشروط الواجب توفرها فيهم وطريقة الانتخاب وأحكامها و كذلك الاستفتاء[١٠].

وكذلك نص المادة ١٧٥ من الدستور ، التي نصت على اختصاص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح وتفسير النصوص التشريعية ، فقد أحالت هذه المادة على القانون العادي تنظيم وتعيين الاختصاصات الأخرى للمحكمة ، والإجراءات التي تتبع أمامها.

وكذلك أحالت المادة ١٧٦ من الدستور الى القانون العادي ، تنظيم كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليا ، والشروط الواجب توفرها في أعضائها ، وحقوقهم وحصانتهم.

وقد ميز الدستور المصري بين القوانين المكملة للدستور ، والقوانين العادية ، حيث اشترط فيها العرض على مجلس الشورى لأخذ الرأي وذلك في المادة ١٩٥ الفقرة / ثانياً.

وفي دول أخرى ، ففي الكويت فإلى جانب الوثيقة الدستورية نجد قانون توارث الأمارة رقم ٤ الصادر عام ١٩٦٤م ، والذي يعد من القوانين الأساسية المكملة للدستور ، وإن لم يكن جزءاً من الوثيقة الدستورية نفسها ، إلا لأن له نفس مرتبة الوثيقة الدستورية ، حيث جعل المشرع الدستورية له 'صفة دستورية' بصريح النص ، ورتب بناء على ذلك نتيجة منطقية بأن أكسبه حصانة النصوص الدستورية وجعله غير قابل للتعديل إلا بالطريقة التي يعدل بها الدستور ، فقد نص على ذلك في الفقرة الخامسة من المادة الرابعة القائلة : ' وينظم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة قانون خاص يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور وتكون له صفة دستورية ، فلا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور '

أما بخصوص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، فعلى الرغم من انه أحال أكثر من ٥٥ مسألة ، على القانون العادي لتنظيمها ، إلا انه لم يميز بين هذه القوانين وبين غيرها من القوانين التي يسنها مجلس النواب ، لا من حيث الإجراءات ولا من حيث التسمية.

وذات الاتجاه نجده في دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ ، فقد أحال عدداً من المواضيع للقانون العادي الذي يضعه الكونغرس ، إلا انه لم يتضمن أي إشارة الى تمييز هذه القوانين عن غيرها أو كونها مكملة للدستور[١١].

المطلب الثاني

المعيار الموضوعي في تمييز القوانين المكلة للدستور

يعتمد المعيار الموضوعي على جوهر القاعدة القانونية وموضوعها ، دون النظر الى الشكل والإجراءات التي تتبع في وضعها ، ومقتضى الأخذ بهذا المعيار ، عدم التطابق بين الدستور والقانون الدستوري ، وسيراً مع هذا المعيار في تعريف القانون الدستوري ، فأن القانون المكل للدستور لا يقتصر على القوانين التي منحها الدستور هذه الصفة ، ونص على إجراءات خاصة بشأنها ، بل يشمل جميع القوانين التي تتعلق بتنظيم السلطات العامة ، سواء في ذلك نص الدستور على إجراءات خاصة لإقرارها ، تختلف عن إجراءات القانون العادي أو لم ينص على ذلك وأخضعها لإجراءات القوانين العادية ، فالمعيار الموضوعي يكون من شأنه التوسع في تحديد مصادر النظام الدستوري [١٢]. وهذه القوانين وفقاً لهذا المعيار قد تصدر تلقائياً من السلطة التشريعية مثل القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية في مصر والمعدل بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠ [١٣].

ومن اجل تشخيص الرأي المرجح بخصوص معيار تمييز القوانين المكملة للدستور نستطيع القول بأنه كلا المعيارين (الشكلي والموضوعي) تعرض للنقد ، لذا يرجح أغلبية الفقه الدمج بين المعيارين ،

بحيث يكون القانون الأساسي أو المكمل للدستور ، هو ذلك القانون الذي نص عليه الدستور ويتعلق بمواضيع ذات مضامين دستورية متصلة بنظام الحكم ، وهذا ما أخذت به المحكمة الدستورية العليا في مصر ، فقد بينت في حكمها الصادر في ١٥ مايو ١٩٩٣ ، الضوابط التي تحدد المقصود بعبارة القوانين المكملة للدستور ، والتي تتمثل بضرورة أن تكون :

اولاً / من الموضوعات التي نص الدستور صراحة على تنظيمها بقانون ، أو وفقاً لقانون ، أو طبقاً للأوضاع التي يقررها القانون ، أو في الحدود التي بينها القانون.

ثانياً / أن تكون متصلة بقاعدة من القواعد الدستورية بطبيعتها ، والتي تدخل عادة تحت إطار القانون الدستوري وفقاً للمعيار الموضوعي[١٤].

المبحث الثاني

القيمة القانونية للقوانين المكملة للدستور

يثور البحث حول قيمة هذه القوانين في مواجهة الدستور ، وتبرز أهمية تحديد القيمة القانونية للقوانين المكملة للدستور ، لتحديد الدور الذي تساهم به في تطور قواعد القانون الدستوري ، ولا ريب إن هذه القيمة تختلف من دولة الى أخرى حسبما إذا كان الدستور جامداً أم مرناً ، كما تتوقف على نوع الإجراءات التي تنشأ وتعدل بموجبها تلك القوانين . وعلى هذا الأساس ، سنعرض القيمة القانونية للقوانين المكملة للدستور ، في الدساتير المرنة ، ثم الدساتير الجامدة.

المطلب الأول

قيمة القوانين المكملة في الدستور المرن

الدستور المرن هو الدستور الذي تعدل نصوصه بذات الطريقة التي تعدل بها القوانين العادية ، وبنفس الأغلبية اللازمة لتعديل تلك القوانين ، وهنا يكون في مقدور السلطة التشريعية أن تعدل أحكام الدستور بأتباع ذات القواعد التي يتم بها تعديل القوانين العادية ، ولا شك إن أكثر الدساتير مرونة هي الدساتير العرفية ، لأنها كما تكونت عن طريق العرف ، فإنها تعدل ايضاً بمعرفته ، وإذا أراد المشرع أن يعدلها فأنه يسلك الإجراءات التشريعية العادية

وفي مثل هذا النوع من الوثائق الدستورية ، يمكن للقوانين المكملة للدستور أن تعدل أحكامها طالما أن تلك الدساتير تعدل بإجراءات القوانين العادية ، ويترتب على ذلك انه لا يمكن التمييز – من حيث الشكل – بين الوثيقة الدستورية والقوانين المكملة للدستور ، حيث إن كليهما يتبوء ذات المكانة التي يحتلها الأخر كمصدر للنظام الدستوري[١٥]

وعلى هذا الأساس فأن القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية في دول الدساتير المرنة ، سواء من تلقاء نفسها ، أو بناء على تكليف من الدستور لتنظيم السلطات العامة ، تحتل ذات المرتبة التي تحتلها الوثيقة الدستورية.

المطلب الثاني

قيمة القوانين المكملة في الدستور الجامد

يعد الدستور جامداً إذا كان لا يمكن تعديله بذات الطريقة التي تعدل بها القوانين العادية ، وإنما يتطلب إجراءات أشد تعقيداً ، وشروطاً أكثر صعوبة ، تحددها الوثيقة الدستورية ذاتها ، هادفة من وراء ذلك كفالة نوع من القدسية والاستقرار لأحكامها ، وبذلك لا تجرؤ السلطة التشريعية على التطاول أو النيل من أحكام الدستور.

وإذا كانت القوانين الأساسية أو القوانين المكملة للدستور تعد من مصادر الدستور في تلك البلاد ، إلا أنها تقف عند القيمة القانونية التي تحتلها القوانين العادية ، لأن السلطة التشريعية هي التي تضع النوعين من القواعد ، وذلك إذا اتبعت ذات الإجراءات في وضعها فمن المنطقي أن يكون لها ذات القيمة القانونية ، على الرغم من اعتبار القوانين المكملة للدستور مصدرا لقواعد القانون الدستوري أسوة بالقواعد الدستورية ، فأن هذا لا يعني أنها جميعاً في مرتبة واحدة من حيث القوة والقيمة القانونية ، ومن ثم تكون القوانين المكملة للدستور اقل مرتبة من الدستور ، ولذلك فأن البرلمان وان استطاع أن يتصدى لبعض الموضوعات التي تتعلق بنظام الحكم ، إلا انه لا يستطيع أن يضع قاعدة تخالف أحكام الدستور[١٦].

المبحث الثالث

تصنيف القوانين المكملة للدستور

تختلف وتتنوع المواضيع التي تتناولها القوانين المكملة للدستور وهي ان كانت في جوهرها تهدف الى تنظيم السلطات العامة في الدولة ، فأنها تعتبر في رأي البعض امتداداً لأحكام الدستور. ويمكن تصنيف القوانين المكملة للدستور الى قسمين رئيسيين الأول يتعلق بالقوانين التي تنظم شؤون الحكم في الدولة ، والثاني يتعلق بالقوانين التي تنظم الحقوق والحريات العامة.

وفي إطار بحثنا للقوانين التي أحال المشرع الدستوري مسألة تنظيمها الى قانون ، سنشير الى نماذج معينة لتلك الدساتير كالدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ، والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، والدستور المصري لعام ٢٠١٢[١٧] .

المطلب الأول

القوانين المكملة للدستور المتعلقة بشؤون الحكم في الدولة.

يمكن تقسيم القوانين المكملة للدستور التي تتعلق بشؤون الحكم في الدولة الى فرعين فهناك القوانين المتعلقة بالمبادئ الأساسية ، وهناك القوانين المتعلقة بالسلطات العامة .

الفرع الأول

القوانين المكملة للدستور التي يكون موضوعها المسائل التي تتعلق بالمبادئ الأساسية

من خلال الإطلاع على الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ لم نجد أي إشارة الى القوانين المكملة للدستور تتعلق بما ورد في المبادئ الأساسية .

إلا ان واقع الحال يختلف في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ إذ وردت فيه العديد من الأمثلة على تلك القوانين منها ما ورد في المادة الرابعة التي أشارت الى إن اللغة العربية والكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق ، ويحدد نطاق المصطلح لغة رسمية وكيفية تطبيق أحكام هذه المادة بقانون يشمل إصدار الجريدة الرسمية والتكلم والمخاطبات والتعبير في المجالات الرسمية كمجلس النواب ومجلس الوزراء والمحاكم والمؤتمرات الرسمية. والمادة السابعة التي بينت الى انه يحظر كل كيان أو نهج يتبنى العنصرية أو الإرهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي أو يحرض أو يمهد او يمجد او يروج أو يبرر له وبخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه وتحت أي مسمى كان و لا يجوز ان يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق وينظم ذلك بقانون. وما ورد في المادة الثانية عشر من انه ينظم بقانون علم العراق وشعاره ونشيده الوطني بما يرمز الى مكونات الشعب العراقي ، كما تنظم بقانون الأوسمة والعطلات الرسمية والمناسبات الدينية والوطنية والتقويم الهجري والميلادي.

أما في الدستور المصري لعام ٢٠١٢ ما ورد في المادة الرابعة التي أشارت الى ان الأزهر الشريف هيئة إسلامية مستقلة جامعة، يختص دون غيره بالقيام على كافة شئونه، ويتولى نشر الدعوة الإسلامية وعلوم الدين واللغة العربية في مصر والعالم. ويؤخذ رأي هيئة كبار العلماء بالأزهر الشريف في شئون المتعلقة بالشريعة الإسلامية. وشيخ الأزهر مستقل غير قابل للعزل، يحدد القانون طريقة اختياره من بين أعضاء هيئة كبار العلماء وتكفل الدولة الاعتمادات المالية الكافية لتحقيق أغراضه وكل ذلك على النحو الذي ينظمه القانون. والمادة العاشرة التي أشارت الى ان الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق والوطنية وتحرص الدولة والمجتمع على الالتزام بالطابع الأصيل للأسرة المصرية، وعلى تماسكها واستقرارها، وترسيخ قيمها الأخلاقية وحمايتها وذلك على النحو الذي ينظمه القانون . والمادة الحادية عشر التي أشارت الى ترعى الدولة الأخلاق والآداب والنظام العام، والمستوى الرفيع للتربية والقيم الدينية والوطنية، والحقائق العلمية

والثقافة العربية والتراث التاريخي والحضاري للشعب؛ وذلك وفقًا لما ينظمه القانون. والمادة التاسعة عشر التي أشارت الى ان نهر النيل وموارد المياه ثروة وطنية ، تلتزم الدولة بالحفاظ عليها وتنميتهـــا ، ومنـــع الاعتداء عليها وينظم القانون وسائل الانتفاع بها. والمادة الحادية والعشرون التي أشارت الى انـــه تكفـــل الدولة الملكية المشروعة بأنواعها العامة والتعاونية والخاصة والوقف، وتحميها؛ وفقًا لما ينظمه القـــانون. والمادة الرابعة والعشرون التي بينت ان الملكية الخاصة مصونة ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا فـــي الأحوال المبينة في القانون ولا تنزع إلا للمنفعة العامة، ومقابل تعويض وفقًا لما ينظمه القـــانون . ونجـــد كذلك المادة الثامنة والعشرون التي أشارت الى ان تشجع الدولة الادخار، وتحمـــي المـــدخرات وأمـــوال التأمينات والمعاشات وينظم القانون ذلك وأكدت المادة التاسعة والعشرون على انـــه لا يجـــوز التـــأميم إلا لاعتبارات الصالح العام، وبقانون ومقابل تعويض عادل[١٨].

الفرع الثاني

القوانين المكملة للدستور التي يكون موضوعها المسائل التي تتعلق بالسلطات العامة في الدولة

إذ نجد ان الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ قد وردت فيه إشارات عديد الـــى القـــوانين المكملـــة او الأساسية منها ما ورد في المادة الثالثة والستون والتي أشارت الى انه ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر ولا يجوز لأي رئيس جمهورية ان يتقلد أكثر من ولايتين متتابعتين ،وتحدد طرق تطبيق هذه المادة بواسطة قانون أساسي.

ويبدو ان المشرع العراقي قد ساير الى حد معين ما ذهب إليه الدستور الفرنسي فاصـــدر قـــانون تحديد ولاية الرئاسات الثلاث لعام ٢٠١٣ ، إذ حدد في المادة الأولى منه ولاية رئيس الجمهورية ، فأشار الى انه لا يجوز تولي منصب رئيس الجمهورية من قبل نفس الشخص لأكثر من ولايتين متتاليتين او غير متتاليتين سواء كان ذلك قبل نفاذ هذا القانون او بعده ، وأشار في المادة الثانية التي تناولت منصب رئـــيس

مجلس النواب والمادة الثالثة التي تناولت منصب رئيس مجلس الوزراء نفس الحكم الوارد بحق رئيس الجمهورية[١٩].

ولقد وردت الإشارة الى القوانين المكملة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة الحادية والستون / الفقرة تاسعاً / ج والتي أشارت الى ان يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة الحرب والطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع أحكام الدستور. وما ورد في المادة الثالثة والستون / الفقرة اولاً والتي بينت الى ان تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون. وقد أشارت المادة ٢٥ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ الى نفس المعنى إذ بينت الى انه تحدد مدة كل مجلس وعدد أعضائه ومكافأتهم وشروط الترشح وموانعه وحالات التعارض وعدم الجمع بموجب قانون أساسي.

وما ورد في المادة الخامسة والستون من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والتي أكدت على ان يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب .

كما ان المادة التاسعة والستون أشارت الى أن تنظم بقانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية و تنظم بقانون أحكام اختيار نائب او أكثر لرئيس الجمهورية ، أما المادة الرابعة والسبعون فقد أشارت الى انه يحدد بقانون راتب ومخصصات رئيس الجمهورية. وما ورد في المادة الثانية والثمانون من الدستور الى انه ينظم بقانون رواتب ومخصصات رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن هم بدرجتهم . والمادة الرابعة والثمانون / الفقرة الأولى على ان ينظم بقانون عمل الأجهزة الأمنية وجهاز المخابرات الوطني وتحدد واجباتها وصلاحياتها وتعمل وفقاً لمبادئ حقوق الإنسان وتخضع لرقابة مجلس

النواب ". والمادة السادسة والثمانون التي أشارت ينظم بقانون تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها وصلاحيات الوزير.

وما ورد في المادة الثانية والتسعون / الفقرة ثانياً المتعلقة بالمحكمة الاتحادية العليا من انه تتكون من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. و المادة الثالثة والتسعون / الفقرة سادساً والتي بينت ان من بين اختصاصاتها الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون[٢٠] .

أما في الدستور المصري لعام ٢٠١٢ فأن المادة الرابعة والثمانون قد أشارت الى انه فيما عدا الحالات الاستثنائية التي يحددها القانون، يتفرغ عضو أي من مجلسي النواب والشورى لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله؛ وذلك وفقًا لما ينظمه القانون. كما ان المادة الحادية والتسعون قد أكدت على ان يتقاضى عضو مجلس النواب والشورى مكافأة يحددها القانون. أما المادة مائة وأربعة عشر فأشارت الى ان يتكون مجلس النواب من عدد لا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضوًا، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر ..... ويبين القانون شروط العضوية الأخرى، ونظام الانتخاب، وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يراعي التمثيل العادل للسكان والمحافظات. وكذلك المادة مائة وست عشر التي أكدت على ان يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك كله على النحو المبين في الدستور ويحدد القانون طريقة إعداد الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعرضها على مجلس النواب.

المطلب الثاني

القوانين المكملة للدستور المتعلقة بالحقوق والحريات العامة

غالباً ما تنص الدساتير على الحقوق والحريات العامة للأفراد بتحديد الإطار العام لها تاركاً تفاصيل الأمور التي تتعلق بتنظيمها على وجه الدقة والتفصيل الى المشرع العادي ، لذا يمكن تقسيم القوانين المكملة للدستور التي تتعلق بالحقوق والحريات العامة الى فرعين مستقلين نتناول في الفرع القوانين المكملة للدستور التي تتعلق بالحقوق والفرع الثاني لبيان القوانين المكملة للدستور التي تتعلق بالحريات العامة.

الفرع الأول

القوانين المكملة للدستور المتعلقة بالحقوق

إذ نجد بأن الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ قد أشار في المادة الحادية والستون الى انه إذا ثبت أثناء النظر في دعوى أمام جهة قضائية ان نص تشريعي يمثل اعتداء على الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور ، جاز إشعار المجلس الدستوري ..... ويحدد قانون أساسي شروط تطبيق هذه المادة.

أما في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ فقد وردت فيه الشارة الى القوانين المكلة للدستور المتعلقة بالحقوق والحريات العامة في المادة الثامنة عشر من إذ أشارت الى ان يحظر إسقاط الجنسية العراقية عن العراقي بالولادة لأي سبب من الأسباب ويحق لمن أسقطت عنه طلب استعادتها وينظم ذلك بقانون ، كما أكدت على انه يجوز تعدد الجنسية للعراقي وعلى من يتولى منصباً سيادياً او امنياً رفيعاً التخلي عن الجنسية المكتسبة وينظم ذلك بقانون ، وتنظم أحكام الجنسية بقانون وينظر في الدعاوى الناشئة عنها من قبل المحاكم المختصة.

وما ورد في المادة الثانية والعشرون والتي أكدت على ان ينظم بقانون العلاقة بين العمال وأصحاب العمل على أسس اقتصادية مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية ، كما تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية او الانضمام إليها وينظم ذلك بقانون ، كما لا يجوز نزع الملكية لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل وينظم ذلك بقانون. وكذلك المادة السادسة والعشرون والتي ألزمت الدولة بكفالة و تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون .

ما ورد في المادة السابعة والعشرون / الفقرة الثانية التي أشارت الى ان تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإداراتها وشروط التصرف فيها ، والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال. والمادة الثامنة والعشرون / الفقرة اولاً والتي أشارت الى انه لا يجوز ان تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون. و الفقرة الثانية التي نصت على " يعفى أصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة وينظم ذلك بقانون. والمادة الثلاثون / الفقرة ثانياً التي ألزمت الدولة على كفالة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة او المرض او العجز عن العمل او التشرد او اليتم او البطالة وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم ، ينظم ذلك بقانون[٢١].

الفرع الثاني

القوانين المكملة للدستور المتعلقة بالحريات العامة

أشار دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الى إلزام السلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب بإصدار قوانين مكملة تتعلق بالحريات العامة من أبرزها ما ورد في المادة الثامنة والثلاثون / الفقرة ثالثاً والتي نصت على " حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون".

ما ورد في المادة التاسعة والثلاثون / الفقرة اولاً والتي نصت على " حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية او الانضمام إليها مكفولة ، وينظم ذلك بقانون".

ما ورد في المادة الحادية والأربعون والتي نصت على العراقيون أحرار في الالتزام بأحوالهم الشخصية ، وحسب دياناتهم او مذاهبهم او معتقداتهم او اختياراتهم وينظم ذلك بقانون".

ما ورد في المادة الثالثة والأربعون / الفقرة اولاً والتي نصت على " أتباع كل دين او مذهب أحرار في إدارة الأوقاف وشؤونها ومؤسساتها الدينية وينظم ذلك بقانون".

ما ورد في المادة الخامسة والأربعون / الفقرة أولاً والتي نصت على " تحرص الدولة على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني ، ودعمها وتطويرها واستقلاليتها بما ينسجم مع الوسائل السلمية لتحقيق الأهداف المشروعة لها وينظم ذلك بقانون".

ما ورد في المادة التاسعة والأربعون / الفقرة ثالثاً التي نصت على " تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب".

الخاتمة

تعتبر القوانين المكلة للدستور بمثابة تفويض يصدر من قبل المشرع الدستوري الى المشرع العادي في بعض المسائل التي تذكر في صلب وثيقة الدستور ، لذا نجد ان القوانين المكملة للدستور تعتبر أساساً ومرتكزاً مهماً للوثيقة الدستورية .

ويتفق بعض فقهاء القانون الدستوري ان تلك القوانين تتعلق بأنشطة مكملة للدستور أو بوظيفة من وظائف الدولة ، ولعل أبرز أمثلتها القوانين المنظمة للسلطة القضائية وقوانين ممارسة الحقوق السياسية فيقوم المشرع الدستوري بتفويض المشرع العادي لتنظيم أحكامها ويجب ان تبقى هذه القوانين منسجمة مع مبادئ وأحكام الدستور.

الاستنتاجات

١- القوانين المكملة للدستور هي القوانين التي أشار إليها الدستور بعبارة (وينظم ذلك بقانون) او ما يماثل هذه العبارة عند ذكره الحكم الدستوري.

٢- أياً كان الرأي بشأن النقاش الفقهي حول وجوب التفرقة بين ما يسمى بالقوانين المكملة للدستور وباقي القوانين أو عدم التفرقة بينهما ، وارتباط ذلك بالقول بسمو القوانين الأساسية على باقي القوانين ، وضرورة عدم تضمن الأخيرة أحكاماً تخالف الأولى ، فإنه يمكن القول بأن تلك القوانين هي المجال الأوسع لعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في مجال مراجعة التشريعات ومقترحاتها ، وذلك لأن تلك القوانين تتعلق بالقواعد الموضوعية المكملة للأحكام العامة الواردة في الدستور ، وأهمها القوانين المتعلقة بالحقوق والحريات ومنها موضوعات حقوق الإنسان.

٣- ابتدأ مجلس النواب العراقي مناقشة أول القوانين المكملة للدستور وهو قانون استبدال أعضاء مجلس النواب عند الاستقالة او الإقالة او الوفاة تنفيذا لحكم المادة (١٤٩ خامساً) من الدستور، مع ذلك فان هناك قائمة من هذه القوانين التي ذكرها الدستور تنتظر تشريعها من قبل المجلس.

٤- القوانين المكملة للدستور تختلف عن القوانين العادية في ان الدستور قد أشار إليها وذكرها خلافا للقوانين العادية التي يشرعها مجلس النواب والتي لم ترد الإشارة إليها في خصوص الدستور. على الرغم من ان صلاحيات مجلس النواب في تشريع هذين النوعين من القوانين مطلقة عامة شاملة على وفق الصلاحية المخولة له في المادة (٦١) من الدستور.

٥- على الرغم من ان القوانين المكملة للدستور قد تكون شديدة في إجراءات إصدارها او أنها أكثر حاجة لإصدارها في حالة عدم وجود قانون ينظم الحكم الدستوري او ان القانون الذي ينظم الحكم أصبح يفارق أحكام الدستور ولكنها مازالت قوانين نافذة ويعمل بها ذلك ان المادة (١٣٠) من الدستور قررت استمرار العمل بالتشريعات النافذة ما لم تلغ او تعدل مع ملاحظة مبدأ علو الدستور وسموه الوارد في المادة (١٣) التي أوجبت بطلان كل نص قانوني يرد في دساتير الأقاليم او يرد في أي تشريع يتعارض مع أحكام الدستور.

٦- إذا كان الدستور لم يحدد مدة معينة لإصدار القوانين المكملة على وجه العموم فانه اشترط في بعض القوانين ان يتم سنها وإصدارها خلال مدة معينة مثاله قانون تكوين الأقاليم. إذ لو رجعنا الى أحكام المادة (١١٨) من الدستور لوجدنا أنها توجب إصدار هذا القانون خلال ستة أشهر إذ نصت على ما يلي:"يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له قانونا يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين. وإذا كان الدستور قد حدد هذه المدة. فان تلك المدة محكومة بما ستقرره إجراءات تعديل الدستور الواردة في المادة (١٤٢) ذلك

ان هذه المادة قضت بوجوب تشكيل لجنة تقدم توصية بشأن التعديلات الى مجلس النواب خلال أربعة أشهر فإذا وافق المجلس على هذه التعديلات فإنها ستطرح على الاستفتاء الشعبي الأمر الذي يؤدي الى ان يكون قانون تشكيل الأقاليم مرتبطا بهذه التعديلات إذا تضمنت التعديلات تغيير أحكام تكوين الأقاليم الواردة في الدستور. وان كان هذا الموضوع أي إجراء تعديلات على تكوين الأقاليم بعيدة عن القبول بحكم عدد الأصوات الموجودة في مجلس النواب ممن يؤيدون بقاء أحكام الأقاليم الواردة في الدستور بدون تعديل ولكن ذلك احتمال يبقى قائما على الأقل من الوجهة النظرية

التوصيات

نتفق مع ما ذهب إليه البعض[٢٢] من الأخذ بنظر الاعتبار ووجوب التفرقة بين ما يلي:

١ - القوانين المكملة التي يجب إصدارها على وجه الاستعجال

هنالك بعض القوانين التي اوجب الدستور إصدارها كقوانين مكملة ويتطلب موضوعها او جهة إصدارها السابقة السرعة في تشريعها أما لعدم تنظيمها سابقا بقانون او لان أحكام القانون تخالف الأحكام الجديدة التي جاء بها الدستور او لأنها صدرت من سلطة الائتلاف المؤقتة يوجب استبدالها بقوانين وطنية تصدر من مجلس النواب المنتخب.

ومن هذه القوانين ما ورد في المادة (٤) من الدستور حول الاستعمال الرسمي للغات الموجودة في العراق واستعمالها والوثائق التي تكتب بها والتكلم والمدارس والمادة (٩) بشأن خدمة العلم والمادة (٢٦) بشأن تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة والمادة (٣٨) من الدستور بشأن حرية التعبير والصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر والاجتماع والتظاهر السلمي والمادة (٣٩) الخاصة بالأحزاب السياسية والمادة (٤٥) من الدستور والمتعلقة بقانون مؤسسات المجتمع المدني والمادة (٤٦) حول مدى

تقييد الحقوق والحريات لاسيما بالنسبة للقوانين ذات العلاقة كقانون الدفاع عن السلامة الوطنية وقانون مكافحة الإرهاب والمادة (٥٦) من الدستور بشأن تشكيل مجلس الاتحاد وتنظيم تكوينه وشروط العضوية واختصاصاته والمادة (٨٤) حول قانون الأجهزة الأمنية وقانون المخابرات الوطني بشأن تحديد واجباتها وصلاحياتها وقانون تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها وصلاحيات الوزير بالشكل الذي رسمته المادة (٨٦) من الدستور وقانون تنظيم السلطة القضائية طبقا للمادة (٨٩) وقانون مجلس القضاء الأعلى على وفق المادة (٩٠) من الدستور وقانون المحكمة الاتحادية العليا على مقتضى المادة (٩٢) وقانون المحاكم والذي يحدد أنواعها ودرجاتها واختصاصاتها وكيفية تعيين القضاة وخدمتهم وأعضاء الادعاء العام (المادة ٩٦) والقضاء العسكري (المادة ٩٩) وقانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة والبنك المركزي وديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات (المادة ١٠٣) وهيئة ضمان حقوق الأقاليم (المادة ١٠٥) وقانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية (المادة ١٠٦) وقانون مجلس الخدمة (المادة ١٠٧) وقانون التنسيق الكمركي بين السلطة الاتحادية والأقاليم (المادة ١٠٤) وقانون سلطات المحافظات (المادة ١٢٢) وقانون العاصمة بغداد (المادة ١٢٤) وتفويض السلطات (المادة ١٢٣) وحقوق مكونات الشعب العراقي من غير العرب والكرد (المادة ١٢٥). جميع القوانين السالفة تظهر فيها الحاجة الى إصدارها على وجه الاستعجال.

٢- القوانين المكملة التي لا تعتبر مستعجلة

وهنالك العديد من القوانين التي لا تتطلب العجالة من مجلس النواب في إصدارها وهذه القوانين هي قانون علم وشعار العراق ونشيده الوطني والأوسمة والعطلات الرسمية والمناسبات الدينية والوطنية (المادة ١٢) وقانون حق الفرد في الخصوصية الشخصية (المادة ١٧) وقانون اللجوء السياسي (المادة ٢١) وقانون العلاقة بين العمال وأصحاب العمل (المادة ٢٢) وقانون الاستملاك لأغراض المنفعة العامة (المادة

٢٣) وقانون انتقال الأيدي العاملة والبضائع ورؤوس الأموال (المادة ٢٤) وقانون أملاك الدولة وإداراتها والتصرف بها (المادة ٢٧) وقانون الضرائب والرسوم (المادة ٢٨) وقانون إنشاء المستشفيات والمستوصفات ودور العلاج الخاصة (المادة ٣١) وقانون رعاية ذوي الاحتياجات الخاصة (المادة ٣٢) وقانون التعليم الأهلي (المادة ٣٤) وقانون تحريم الأفعال التي لا تتفق وحرية الإنسان وكرامته (المادة ٣٧) وقانون حرية العراقيين في أحوالهم الشخصية (المادة ٤١) وقانون إدارة الأوقاف والمؤسسات الدينية (المادة ٤٣) وقانون الانتخاب (المادة ٤٩) وقانون الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية ونوابه (المادة ٦٩) وقانون الآثار والتراث.

الهوامش

(١) ينظر د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، سيادة الدستور وضمان تطبيقه ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٩ ، ص ٤٠ .

(٢) ينظر د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الخامسة ، القاهرة ٢٠٠٥ ، ص٢٦٩.

(٣) ينظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسية القانون الدستوري ، منشاة المعارف الإسكندرية ،٢٠٠٤، ص ٤٤٥ .

(٤) ينظر د. صلاح الدين فوزي ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٩٥ ، ص ٥٠٧ .

(٥) كالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩٦ في مصر ، الخاص بإنشاء المحكمة العليا المصرية ينظر ، د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٢٧٦.

(٦) ومن أمثلتها القوانين التي تتعلق بمجلس الشعب الرسمي ابتداءً بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ ، وانتهاء بالقرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ ، ينظر د. رمزي طه الشاعر ، نفس المصدر السابق ، ص ٢٨٠.

(٧) ينظر د. محمد ابراهيم درويش ، القانون الدستوري " النظرية العامة – الرقابة الدستورية " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ١٧ .وكذلك د. طعيمة الجرف ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري دار النهضة العربية ، الطبعة الثالثة ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٢٤.

(٨) ينظر د. فتحي فكري ، القانون الدستوري ، المبادئ الدستورية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ص ٢٤٧.

(٩) ينظر د. احمد فتحي سرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة ، الناشر دار الشروق ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص٤٥ .

(١٠) وقد صدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب الذي تم تعديله أكثر من مرة بعد ذلك تطبيقاً لهذه الإحالة.

(١١) ينظر ما يلي:

1- Michel Brown, The supplementary legislation, Cambridge University press ,third edition, 2003, p.210.

2- The principles of the constitution, Kentucky university ,first edition, 2000, p.138.

(١٢) ينظر د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، سيادة الدستور وضمان تطبيقه ، مصدر سابق ، ص ٤٣.

(١٣) ومن أمثلة هذه القوانين في المغرب وهي تسمى "القوانين التنظيمية" ، ومن أمثلتها القانون التنظيمي الصادر في ٣١ تموز عام ١٩٧٠ الخاص بتنظيم تأليف مجلس النواب وانتخابه ، أشار إليه د. عبد الغني بسيوني عبدالله ، الوسيط في النظم السياسية ، مصدر سابق ، ٤٤٧.

(١٤) المحكمة الدستورية العليا ، المجموعة الرسمية ،الجزء الخامس ، المجلد الثاني ، ص ٢٩٠ ، ينظر في شرح مضمون الحكم د. رمزي طه الشاعر ، الرقابة على دستورية القوانين ، مصدر سابق ، ص ٣٤٢. وكذلك د. فتحي فكري ، القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٢٤٧ . وكذلك د. احمد فتحي سرور ، الحماية الدستورية ، مصدر سابق ، ٥٤ . وكذلك د. هشام محمد فوزي ، الرقابة على دستورية القوانين بين أمريكا ومصر ،دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ١٩٩.

(١٥) ينظر د. عبد الغني بسيوني ، الوسيط ، مصدر سابق ، ٤٤٨.

(١٦) ينظر د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، القضاء الدستوري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ٢٢٥ . ويذهب المؤلف الى انه ينطبق الحكم المتقدم على دساتير فرنسا قبل مجيء دستورها الحالي لعام ١٩٥٨ ، إذ كانت تلك القوانين توضع في مرتبة القوانين العادية وتحتل مرتبتها ، ولا يزال هذا المنطق هو السائد في الفقه العربي حتى الوقت الحاضر ، إلا ان الأمر يختلف عندما تميز الدساتير تلك القوانين بإجراءات تختلف عن إجراءات سن القوانين العادية ، ولقد تغير وضع القوانين الأساسية بصدور دستور الجمهورية الخامسة ١٩٥٨ حيث تضمن تنظيماً خاصاً للإجراءات اللازمة لصدور القوانين الأساسية إذ نصت المادة ٤٦ من الدستور الفرنسي المشار إليه الى ما يأتي "

يجري التصويت على القوانين التي ينعتها الدستور بالقوانين الأساسية وتعديلها وفق الشروط التالية :

لا يجوز عرض المشروع او الاقتراح على المجلسين في قراءة أولى للمناقشة والتصويت عليه إلا بعد انقضاء الآجال المنصوص عليها في الفقر الثالثة من المادة ٤٢ ،غير انه في حالة مباشرة الأجراء العاجل وفق الشروط المنصوص عليها في المادة ٤٥ لا يجوز عرض المشروع او الاقتراح على المجلس الأول المختص للمناقشة إلا بعد انقضاء مدة خمسة عشر يوم من تأريخ إيداعه .

ويطبق الأجراء المذكور في المادة ٤٥ . غير أنه في حالة غياب اتفاق بين المجلسين لا يجوز ان تصادق الجمعية الوطنية على النص في قراءة أخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها.

ويجب ان يتم التصويت على القوانين الأساسية المتعلقة بمجلس الشيوخ بنفس الصيغة من قبل المجلسين.

ولا يجوز إصدار القوانين الأساسية إلا بعد إقرار المجلس الدستوري بمطابقتها للقوانين".

(١٧) وردت الإشارة الى القوانين المكملة للدستور في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في المواد ٦ ، ٧ ، ١١ ، ٢٣ ، ٢٥ ، ٢٧ ، ٤٤ ، ٤٧ ، ٦١ ، ٦٣، ٦٤ ٦٨ ، ٧١ ، ٧٦

(١٨) كما وردت الإشارة الى القوانين المكملة للدستور في الدستور المصري لعام ٢٠١٢ في المواد ٣٢ ، ٣٩ ، ٤١ ، ٤٣ ، ٤٩ ، ٥٠ ، ٥١ ، ٥٥ ، ٥٧ ، ٦٣ ، ٦٤ ، ٦٦ ، ٨٤ ، ٨٨ ، ٩١ ، ١١٤ ، ١١٦ ، ١١٧ ، ١١٩ ، ١٢٩ ، ١٣٥ ، ١٣٨ ، ١٤٢ ، ١٤٧ ، ١٤٩ ، ١٥٨ ، ١٦٩ ، ١٧٤ ، ١٧٥ ، ١٧٩ ، ١٨٠ ، ١٨١ ، ١٨٤ ، ١٨٥ ، ١٨٧ ، ١٨٨ ، ١٨٩ ، ١٩١ ، ١٩٢ ، ١٩٣ ، ١٩٤ ، ١٩٧ ، ١٩٩ ، ٢٠٠ ، ٢٠١ ، ٢٠٧ ، ٢٠٨ ، ٢٠٩ ، ٢١٠ ، ٢٢٠ .

(١٩) جاء في الأسباب الموجبة لقانون تحديد ولاية الرئاسات الثلاث في العراق لعام ٢٠١٣ " لغرض تنظيم مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء والأحكام المتعلقة بها ولأهمية ذلك في البناء الديمقراطي للدولة وإدامة التداول السلمي للسلطة".

(٢٠) تجدر الإشارة الى ان دستور العراق قد أشار في مواد أخرى متفرقة الى القوانين المكملة للدستور منها :

ما ورد في المادة التاسعة والتسعون والتي نصت على " ينظم القانون تكوين المحاكم وأنواعها ودرجاتها.....".

ما ورد في المادة مائة وواحد والتي نصت على " يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة .....".

ما ورد في المادة مائة واثنان والتي نصت على " تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون ".

ما ورد في المادة مائة وأربعة والتي نصت على ان " تؤسس هيئة تسمى مؤسسة الشهداء ترتبط بمجلس الوزراء وينظم عملها واختصاصاتها بقانون ".

ما ورد في المادة مائة وخمسة والتي نصت على " تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة ..... وتنظم بقانون ".

ما ورد في المادة مائة وستة والتي نصت على " تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية .

ما ورد في المادة مائة وسبعة والتي نصت على " يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادية ..... وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون ".

ما ورد في المادة مائة واثنان وعشرون / الفقرة ثانياً والتي نصت على " تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون " ، والفقرة / رابعاً التي نصت على " ينظم بقانون انتخاب المحافظ ومجلس المحافظة وصلاحياتهما ".

ما ورد في المادة ١٢٣ والتي نصت على " يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون ".

ما ورد في المادة مائة وأربعة وعشرون / الفقرة ثانياً والتي نصت على " ينظم وضع العاصمة بقانون ".

ما ورد بالمادة خمسة وعشرون والتي نصت على " يضمن هذا الدستور الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة..... وينظم ذلك بقانون ".

ما ورد في المادة مائة واثنان وثلاثون / الفقرة ثالثاً والتي نصت على " ينظم ما ورد في البندين اولاً وثانياً من هذه المادة بقانون ".

(٢١) كما وردت الإشارة الى قوانين مكملة متعلقة بالحقوق في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ منها ما ورد في المادة الحادية والثلاثون / الفقرة ثانياً التي نصت على " للأفراد والهيئات إنشاء مستشفيات او مستوصفات او دور علاج خاصة وبأشراف الدولة وينظم ذلك بقانون".

ما ورد في المادة الثانية والثلاثون والتي نصت على "ترعى الدولة المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة وتكفل تأهيلهم بغية دمجهم في المجتمع وينظم ذلك بقانون".

ما ورد في المادة الرابعة والثلاثون / الفقرة رابعاً والتي نصت على " التعليم الخاص والأهلي مكفول ، وينظم بقانون".

(٢٢) ينظر المحامي طارق حرب ، القوانين المكملة للدستور وعمل مجلس النواب ، جريدة الصباح ٢٨ / ٦ / ٢٠٠٦ .

المصادر

اولاً : باللغة العربية

١- د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، سيادة الدستور وضمان تطبيقه ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٩ .

٢- د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الخامسة ، القاهرة ٢٠٠٥ .

٣- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسية القانون الدستوري ، منشاة المعارف الإسكندرية ،٢٠٠٤.

٤- د. صلاح الدين فوزي ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٩٥.

٥- د. محمد ابراهيم درويش ، القانون الدستوري " النظرية العامة – الرقابة الدستورية " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .

٦- د. طعيمة الجرف ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري دار النهضة العربية ، الطبعة الثالثة ، القاهرة ، ٢٠٠١.

٧- د. فتحي فكري ، القانون الدستوري ، المبادئ الدستورية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ص ٢٤٧.

٨- د. احمد فتحي سرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة ، الناشر دار الشروق ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .

٩- د. هشام محمد فوزي ، الرقابة على دستورية القوانين بين أمريكا ومصر ،دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠٠٦.

١٠- د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، القضاء الدستوري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، ٢٠٠١ .

١١- طارق حرب ، القوانين المكملة للدستور وعمل مجلس النواب ، جريدة الصباح ٢٨ / ٦ / ٢٠٠٦.

١٢- د.ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ الأنظمة السياسية ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨٢.

١٣- د.عبد الغني بسيوني عبدالله ، النظم السياسية ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨٤.

١٤- د. رمزي الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠.

١٥- د. فائز عزيز أسعد ، مبدأ علو الدستور ، رسالة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٨٠.

ثانياً : باللغة الإنجليزية(المكتبة الافتراضية) .

1- Michel Brown, The supplementary legislation, Cambridge University press ,third edition, 2003, p.210.

2-Hinton Ramirez , The principles of the constitution, Kentucky university ,first edition, 2000, p.138.

ثالثاً : الدساتير

١- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

٢- الدستور الكويتي ١٩٦٣.

٣- الدستور المصري لعام ١٩٧١.

٤- الدستور العراقي ٢٠٠٥.

٥- الدستور المصري ٢٠١٢.

Abstract

One of the most important subjects in the constitution law is the supplementary legislation because the constitution function is to show the public limits of the public authorities .

Sometimes the constitutional legislature give a kind of authority to the ordinary legislature to regulate some subjects in the constitution. These subjects that will regulate by the ordinary legislation will issued by the legislative authority, is considered to be as a supplementary legislation to the constitution.

The supplementary legislation take different kinds in the constitution , and it depends if the constitution is rigid or flexible.

Also the supplementary legislations to the constitution is classified into many kinds that concerning to the legislations that relate to the governing issues in the state, and into the legislations concerning to the public rights and freedom.

Our study will focus on the French constitution that issued in 14 of October 1958.

The Iraqi constitution 2005.

The Egyptian constitution 2012.

The framework of the study will classify into the following:

First Chapter: The value of the supplementary legislations.

Second chapter: The distinction of the supplementary legislations.

Third Chapter: The classification of the supplementary legislation.

The Supplementary Legislations to the Constitution

BY

Lec.Hussein Jabbar Alnaeli