

ملخص البحث

غاية ما بلغته درجة التنظيم السياسي والدستوري لمختلف الأنظمة السياسية أن لهيئات الدولة مجرد اختصاصات لا سلطة، حيث تعود السلطة للشعب مما يعني ضرورة تقيد سلطات الدولة بأحكام النظام القانوني والخضوع لمبدأ المشروعية . والسلطة التشريعية بوصفها إحدى سلطات الدولة تخضع لهذا المبدأ بما يلزمها بحدود اختصاصها التشريعي الذي تضعه القواعد المدونة (الدستور وإعلانات الحقوق)، ولا يقتصر إلزام البرلمان على القواعد المدونة وإنما يلتزم بالقواعد غير المدونة متمثلة (العرف والمبادئ العليا الدستورية). فلا يجوز للبرلمان تخطي تلك الحدود الدستورية التي لا تقتصر على الأساليب وإنما تتعدى إلى الغايات التي يجب أن يهدف إليها اختصاص البرلمان التشريعي وهي المصلحة العامة . وتختلف درجة التنظيم الدستوري لسلطة البرلمان في مجال الاختصاص التشريعي بين التقدير الذي يكون القاعدة العامة والتقيد حيث يعمد المشرع إلى تقيد هذه السلطة لتصل إلى حد الانعدام في بعض الحالات، في حين تكون محددة في حالات أخرى ولا يجوز تخطي تلك الحدود.

إضافة إلى الدستور فإن إعلانات الحقوق بوصفها معايير لحماية الحقوق والحريات وضوابط للتنظيم السياسي، انتقلت من الإطار الوطني إلى المستوى الدولي في كونها تمثل مقياساً لمستوى تعامل الدول مع مواطنيها. ومادامت تلك الإعلانات تهدف إلى حماية الحقوق وصيانة الحريات فلا بد من وجود إلزام على الدولة ممثلة بسلطاتها الثلاث وخاصة السلطة التشريعية بالامتناع عن مصادرة تلك الحقوق والحريات أو التجاوز عليها من خلال ما تسنه من قوانين. ونتيجة للاختلاف بين النظرية والتطبيق في عمل سلطات الدولة وصعوبة القاعد الدستورية المدونة متمثلة بالدستور وإعلانات الحقوق من وضع الحلول التي تعترض عمل تلك السلطات، برزت الحاجة إلى القاعدة غير المدونة متمثلة بالعرف الدستوري والمبادئ العليا الدستورية لتغطية ذلك النقص وضبط عمل سلطات الدولة وخاصة السلطة التشريعية.

المقدمة

أولاً - التعريف بالموضوع وأهميته

منذ أن نشأت الدولة في مراحلها الأولى (بعد التوقيع على معاهدات صلح وستفاليا التي أنهت حرب الثلاثين عاماً الدينية في أوروبا)، حيث اندمجت بشخص الحاكم في ظل النظريات (الثيوقراطية) وكون الحاكم هو الله أو ظله. منذ ذلك التاريخ نشأت فكرة السيادة وقد مُنحت هذه السيادة للملوك فكان الحاكم هو الدولة يجمع بيده كل السلطات، وبعد قيام الثورة الفرنسية ظهر مبدأ سيادة الأمة الذي يعود ظهوره إلى الفقيه روسو وعنه أخذه (سييز) الذي ذكره في مقالته (ما هي الطبقة الثالثة)^(١)، ثم نص عليه إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي في مادته الثالثة (إن مبدأ كل سيادة يكمن بصورة أساسية في الأمة) ، إلا أن أهمية مبدأ سيادة الأمة هي أهمية مرحلية ، وكونه مثل مرحلة انتقال السيادة ونزعها عن الملوك حيث أصبح في مرحلة لاحقة مفهوماً غامضاً يتعارض مع وجود الدولة . ثم ظهر مفهوم سيادة الشعب وأصبح الشعب في ظل المفاهيم الحديثة للديمقراطية هو صاحب السيادة ، وبما أن الشعب يستحيل عملياً أن يمارس هذه السيادة بسبب أعداد الشعوب الكبيرة ، أصبحت الديمقراطية النيابية أكثر انسجاماً مع مفهوم السيادة ، وبما أن النيابة تعني وجود ممثلين للشعب يجتمعون في مجلس يسمى البرلمان وان اختلفت مسمياته بحسب الدول فانقلت السيادة إلى البرلمان ممثل الشعب. ومن هنا ظهرت خطوة ممارسة البرلمان لاختصاصاته المتعددة وخاصة في مجال التشريع وازدياد أهمية التشريع اليوم والذي يرجع إلى اعتبارات كثيرة منها ما يتعلق بتطور الحياة الاجتماعية كانتقال المجتمع إلى مرحلة التنظيم السياسي ، كذلك تطور فكرة وظيفة الدولة بفضل النظريات الاشتراكية وحلولها محل النظريات الفردية ، ومن تلك الاعتبارات ما تتصل بالتشريع ذاته وتقوم أساساً على انه أصلح المصادر الرسمية وأكثرها ملائمة لحاجات المجتمع المتطورة .

ولأن التشريع أكثر الاختصاصات له علاقة بحقوق الأفراد وحررياتهم. من هنا تظهر خطوة إساءة استعمال البرلمان لوظيفته التشريعية (والتغول) على حقوق الأفراد وحررياتهم، فالبرلمان ممثلين للشعب وليس الشعب نفسه وهم بشر غير معصومين من الخطأ والزلل. كما أن سيادة البرلمان لا تعني تفوقه على غيره من السلطات أو عصمته من الخطأ وإنما تعني خضوعه لمبدأ

المشروعية وسيادة القانون. لذلك بات من المسلمات انه لا توجد سلطة مطلقة من القيود والضوابط وإلا تحولت إلى تسلط بما في ذلك السلطة التشريعية لأنه لو تركت لواضعي القوانين الحرية الكاملة في أن يحددوا وفق مشيئتهم مضمون القاعدة القانونية دون أي ضابط، لأدى ذلك إلى أن تكون سيادة القانون فرضاً للطاعة على المحكومين دون الحاكمين فيتحقق الاستبداد باسم القانون وسيادته.

ومنذ أن ظهر مبدأ الفصل بين السلطات بصياغته الحديثة على يد الفقيه الفرنسي (مونتسكيو)^(٢) (Montesquieu) فإنه تضمن اختصاص كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث بوظيفة محددة، فأصبحت وظيفة البرلمان هي التشريع وهو وضع قواعد عامة مجردة تحكم تصرفات الجماعة داخل كيان الدولة^(٣)، وتحدد الدساتير اختصاص البرلمان بممارسة وظيفته الأساسية وهي التشريع. وبما أن البرلمان وفق المفهوم الانكليزي هو صاحب السيادة باعتباره الجهة المنتخبة من الشعب^(٤)، ومعلوم أن البرلمان مجموعة أشخاص من المتصور أن يحددوا عن المصلحة العامة. من هنا لابد من وضع حدود لوظيفة البرلمان التشريعية، وتتمثل هذه الحدود باختصاص البرلمان بموضوعات محددة يلزمه الدستور بتنظيمها بقانون وعدم تركها للتشريع المطلبي، وقد ينهاء عن عمل معين كأن يحظر الدستور إيذاء كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو أن يقيد الدستور سلطة البرلمان ويلزمه بهذا التقييد ولا يستطيع تخطيه، فمثل هذه الحالات تمثل حدوداً موضوعية على سلطة البرلمان، وهذه الحدود لا تحويها وثيقة واحدة أو قاعدة واحدة وإنما مجموعة قواعد بعضها مكتوبة كاللستور وإعلانات الحقوق وبعضها غير مكتوبة مثل العرف والمبادئ العليا. وسيكون نطاق بحثنا في حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان بموجب القواعد المدونة.

ثانياً - مشكلة البحث

على الرغم من أن القاعدة العامة هي التزام سلطات الدولة بأحكام النظام القانوني الذي يحكم المجتمع، إلا أن التزام البرلمان بحدود اختصاصه التشريعي يواجه الإشكاليات التالية:-

الإشكالية الأولى - تتعلق بمنح البرلمان هيمنة على السلطات الأخرى بموجب النصوص الدستورية كما في الدستور العراقي النافذ.

الإشكالية الثانية - في ظل النظام الحزبي وخاصة الثنائية الحزبية والأغلبية البرلمانية تجعل الحكومة ممثلة بأغلبية برلمانية قد تسمح لها بتمرير قانون في غير الصالح العام.

الإشكالية الثالثة - إن تمثيل البرلمان للإرادة العامة فيه شيء من المجاز فهو يعبر عن نسبة من أفراد الشعب تقل أو تزيد حسب الظروف والأحوال بحكم عدم مشاركة القصر وناقصي الأهلية إضافة إلى الممتنعين عن ممارسة حقوقهم السياسية، وقد يكون النظام الانتخابي لا ينسجم مع تمثيل قطاعات الشعب المختلفة.

ثالثاً - منهجية البحث

سوف نعتمد في دراسة موضوع حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان بموجب القواعد المدونة على المنهج التحليلي من خلال إيراد النصوص وتحليلها، والمنهج المقارن من خلال المقارنة بين مختلف النصوص الدستورية والقانونية للدول محل المقارنة وهي فرنسا وفق دستور ١٩٥٨ ومصر وفق دستوري ١٩٧١ الملغي ودستور ٢٠١٢ المعطل رسمياً والعراق وفق دستور ٢٠٠٥ النافذ.

رابعاً - خطة البحث

تقتضي مناقشة الموضوع تقسيمه إلى مطلبين نتناول في المبحث الأول الدستور وتحديد سلطة البرلمان بموجب الدستور فيما إذا كانت تقديرية أو مقيدة في فرعيين في حين نخصص المبحث الثاني لإعلانات الحقوق في ثلاثة فروع مخصصين المطلب الأول لإعلانات الحقوق الوطنية والثاني لإعلانات الحقوق الدولية ويكون المطلب الثالث لأثر إعلانات الحقوق في إلزام البرلمان.

المبحث الأول: سلطة البرلمان بموجب الدستور

الدستور هو التشريع الأساسي أو التأسيسي للدولة فهو قمة التشريعات فيها يتميز بخاصيتي الثبات والسمو النسبيتين ويتضمن القواعد الأساسية والمبادئ العامة، التي تبين مصدر السلطة وانتقالها والعلاقة بين القابضين عليها، وينص الدستور على حقوق وحريات الأفراد في خطوط رئيسية عريضة، ومنه تأخذ كافة القوانين الأخرى مستلهمة مبادئه وأحكامه والتي لا يجوز لأي قانون أن يخالفها، والبرلمان بوصفه إحدى هيئات الدولة ملزم بالخضوع لأحكامه فيما يتعلق بتشكيله أولاً وفي ممارسته لاختصاصه ثانياً فلا يجوز للبرلمان تجاوز الحدود الدستورية عند ممارسة اختصاصه التشريعي وإلا عُد مخالفاً لأحكام الدستور. لكن خضوع البرلمان للحدود الدستورية يختلف بحسب مرونة أو جمود الدستور، فإذا كان الدستور جامداً وهو الدستور الذي تختلف إجراءات تعديله عن تلك الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية^(٥)، ويكون الدستور مرناً عندما يعدل بنفس إجراءات تعديل القوانين العادية^(٦). وهنا لا يمكن الحديث عن حدود دستورية في ظل الدستور المرن، فيمكن للبرلمان إصدار قانون مخالف للدستور ويعتبر ذلك تعديلاً للدستور، لكن في إطار الدستور الجامد تكون سلطة البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية ليست واحدة، فقد يمنح الدستور للبرلمان سلطة تقديرية، وبموجب هذه السلطة لا يفرض عليه طريقاً محدداً ينبغي إتباعه وإنما تكون سلطته دائرة بين حدي الوجوب والنهي الدستوريين^(٧). وإذا كان البرلمان يملك سلطة تقديرية وهذا هو الأصل فإن ثمة حالات يفرض فيها الدستور قيوداً وضوابط على تلك السلطة، بحيث توشك السلطة التقديرية أن تختفي لتحل محلها سلطة مقيدة بل وبالغة التقييد أحياناً^(٨)، فلا يجوز للبرلمان تخطي تلك القيود وإصدار تشريعات غير دستورية. فالدستور العراقي ينص في المادة ٢٤ (اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق...) فهذه المادة تفرض على المشرع البرلماني قيدين أحدهما هو كون اللغتين الرسميتين فقط ولا يمكن إضافة لغة ثالثة^(٩)، والآخر أن يلتزم بهاتين اللغتين في المخاطبات الرسمية التي تجري بين مؤسسات الدولة. فهنا فرض الدستور حدوداً لا يستطيع البرلمان تخطيها وهو ملزم بالخضوع للقيود الدستورية. ولأهمية موضوع السلطة الممنوحة دستورياً للبرلمان فيما إذا كانت تقديرية أو مقيدة سنخصص

المطلبين الآتيين لمناقشة السلطة التقديرية في المطلب الأول على أن نخصص المطلب الثاني للسلطة المقيدة.

المطلب الأول : سلطة البرلمان التقديرية بموجب الدستور

إن سيادة مبدأ المشروعية يستتبع تدرج القواعد القانونية^(١٠), أي أن الدستور يأتي في المقام الأول يليه القانون العادي ثم اللوائح والقرارات الفردية, وهذا يعني خضوع البرلمان في ممارسة سلطة التشريع للحدود الدستورية. وقد قلنا سابقاً إن السلطة التي يمنحها الدستور للبرلمان ليست ذات طبيعة واحدة, فالأصل أنها تقديرية حيث يعد استعمالها رخصة يباشرها المشرع كلما اقتضاها الصالح العام, وجوهرها المفاضلة بين خيارات أو بدائل موضوعية بالنسبة للتنظيم التشريعي الذي يهدف إليه^(١١), دون أن يفرض عليه طريق محدد بذاته يجب عليه إتباعه. والبرلمان إذ يمارس هذا التنظيم في إطار السلطة التقديرية إنما يستند إلى أسس موضوعية يقتضيها الصالح العام ومبادئ العدل والمساواة^(١٢), فعلى الرغم من القيود التي يفرضها الدستور حتى في إطار السلطة التقديرية إزاء تنظيم بعض الموضوعات, فهناك حرية للمشرع يقيدتها فقط عدم إمكان المساس ببعض الحقوق والحريات^(١٣). وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكم لها (إن الأصل في سلطة المشرع إنها تقديرية وجوهرها, المفاضلة بين البدائل المختلفة التي تتزاحم فيما بينها وفق تقديره لتنظيم موضوع محدد, فلا يختار من بينها إلا ما يكون مناسباً أكثر من غيره لتحقيق الأغراض التي يتوخاها)^(١٤).

ويرتكز التمييز بين السلطتين التقديرية والمقيدة بين ما هو ملزم وما هو غير ملزم, أي أن التصرف القانوني يكون خالياً من كل عناصر التقدير, حين يحدد سلفاً وبطريقة آمرة وملزمة في القاعدة العليا من حيث موضوعه وغايته وأسبابه وأشكاله, أما حين يتخلف هذا التحديد فنكون أمام سلطة تقديرية^(١٥).

وممارسة البرلمان لسلطته التقديرية تخضع لرقابة القاضي الدستوري الذي يقضي بعدم دستورية القانون في حالة تجاوزه لحدود سلطته الدستورية, وقد تعرضت المحكمة الدستورية العليا المصرية لتجاوز المشرع لهذه الحدود في قرار لها بشأن مخالفة النصوص التشريعية المطعون بها لنص

المادة (١٨) من الدستور المصري لعام الملغي ١٩٧١^(١٦)، واعتبرت أن الاستثناء الوارد في النصوص التشريعية للطلبة على من يتقدمونهم في الانتفاع بحق التعليم في مرحلته العالية، الأمر الذي يتعارض مع طبيعة التعليم العالي وأهداف ومتطلباته الذي حددته المادة (١٨)، ويعتبر ذلك إخلالاً بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة أمام القانون وفي ذلك مخالفة للمواد (٨) و (١٨) و (٤٠) من الدستور^(١٧). ونحاول في النقاط التالية معالجة موضوع السلطة التقديرية من خلال التعرف على مفهومها أولاً ومظاهر هذه السلطة في كل ركن من أركان العمل التشريعي ثانياً ثم نبين كيفية تنظيم المشرع الدستوري لهذه السلطة في الدستور العراقي والدساتير المقارنة :

أولاً - مفهوم السلطة التقديرية للمشرع

إن التقدير يعني تعدد القرارات المتاحة تحت إمرة صاحب التصرف وإمكانية أن يختار منها القرار الذي يرتضيه^(١٨)، والسلطة التقديرية تكاد تستغرق النشاط التشريعي وليس ثمة مسؤولية على المشرع في تنظيم أي موضوع على وجه معين دون الوجه الآخر، ولا يقيد في ذلك إلا المصلحة العامة^(١٩)، والسلطة التقديرية للمشرع لا تختلف عن سلطة الإدارة التقديرية من حيث طبيعتها ولكن تختلف من حيث درجتها أي اتساعها^(٢٠)، وذلك بحكم القيود التي يخضع لها المشرع العادي فهي تنحصر في الدستور والمبادئ العليا التي يرى الفقيه دوجي (Duguit) بأنها قانوناً أعلى وجد قبل أن توجد الدولة ذاتها، وإن كل تشريعات الدولة يجب أن تخضع لهذا القانون الذي هو وليد النظام الاجتماعي وليس وليد إرادة المشرع^(٢١)، في حين أن الإدارة تلتزم بالقانون إضافة إلى الدستور والمبادئ العليا. ونظراً لاهتمام الدساتير بالحقوق والحريات يمكن أن تقسم هذه الحقوق والحريات بالنسبة إلى التشريع البرلماني^(٢٢)، إلى حقوق وحريات يحددها الدستور من حيث الأصل تاركاً تنظيمها إلى البرلمان عن طريق القانون، وهنا يمنح الدستور للبرلمان سلطة تقديرية في تنظيمها على أن لا ينحرف عن الغرض المرسوم. فالمادة (٧) من الدستور العراقي (يحظر كل كيان أو نهج يتبنى العنصرية أو الإرهاب أو التكفير وينظم ذلك بقانون)، أعطى المشرع الدستوري للبرلمان سلطة تقديرية في تحديد ما يعد نهجاً عنصرياً أو طائفيّاً، شريطة عدم مخالفة نصوص الدستور والروح التي تهيمن عليه، وإلا عُد مخالفاً لأحكام الدستور عندما يشرع قانون يمنع تأسيس حزب معين لغاية غير المصلحة العامة، لأنه بذلك يذهب بأصل الحق وهذا يذهب بالقانون إلى الانحراف التشريعي لنصوص الدستور التي تجيز التنظيم دون المساس بأصل الحق.

إلى جانب هذه الطائفة من الحقوق والحريات هناك طائفة أخرى لا يجيز الدستور تقييدها ولو بقانون، فلم يجعل للبرلمان عليها من سبيل وهي ما أطلق عليها الدكتور السنهوري الحقوق والحريات المطلقة^(٢٣). فالمادة (٣٣) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ المعطل رسمياً (المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة لا تمييز بينهم في ذلك)^(٢٤)، فسلطة المشرع بموجب الدستور هنا مقيدة لأن حق المساواة أمام القانون في حالة تماثل المراكز حق مطلق تنفرع عنه المساواة في كل نواحي الحياة، فلا يحق للمشرع البرلمان الإخلال بهذه المساواة من خلال تشريع يمنح حقوق لطائفة دون أخرى أو يفرض واجبات على طائفة دون غيرها.

وفي العراق فإن قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ لم يمنح أفراد القوات المسلحة حق التصويت، وكان مشروع القانون قد نص في الفقرة ٤ المادة (٢٤) أن الهيئة تصدر تعليمات تحدد طريقة تصويت منتسبي القوات المسلحة خارج مناطقهم الانتخابية، غير أن القانون جاء خلواً من أي إشارة إلى كيفية تصويت أفراد القوات المسلحة^(٢٥)، وقد برر هذا التمييز بأنه تأجيل لمساهمة أفراد القوات المسلحة في حق التصويت ولأسباب فنية، كما ذكر ذلك محافظ بغداد^(٢٦).

ثانياً - مظاهر السلطة التقديرية للمشرع

التشريع كأى عمل قانوني آخر له أركان لا بد منها ليقوم عليها ويقوى بنيانه، وافتقاده لأي ركن يدخله في حومة عدم الدستورية^(٢٧)، وأركان القانون هي ركن الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية، فإذا كان الدستور يمنح السلطة التشريعية قدراً واسعاً من التقدير فإن هذه السلطة تختلف من ركن لآخر على النحو الآتي:-

١ - ركن الاختصاص : تعد فكرة الولاية أو الاختصاص من القواعد الأساسية في القانون العام، بل إن بعض الفقهاء يذهب إلى اعتبار فكرة الاختصاص أساس هذا القانون وقاعدته الأولى^(٢٨)، ويشبه البعض قواعد الاختصاص بقواعد الأهلية في القانون الخاص، لأن كليهما يقوم على القدرة على مباشرة التصرف القانوني^(٢٩). وترتبط فكرة الاختصاص بمبدأ الفصل بين السلطات وتعتبر وليدة هذا المبدأ الذي يهدف إلى قيام كل سلطة بأمر محددة بما يكفل تحديد المسؤوليات وعدم التداخل والاحتكاك. وبذلك فالمشرع لا يملك سلطة تقديرية في خصوص عنصر الاختصاص هذا فلا يجوز له أن يحيد عن القواعد المنظمة لاختصاصه الواردة في الدستور.

فالدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ حدد اختصاص البرلمان بموجب (المادة ٣٤)، في حين أعطى الولاية العامة في التشريع للحكومة بموجب المادة ٣٧، وبذلك لا يجوز للبرلمان تجاوز اختصاصه وتنظيم مسألة تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية. ونص الدستور المصري لعام ٢٠١٢ المعطل في المادة (١١٥) منه (يتولى مجلس النواب سلطة التشريع....) وبجوار مجلس النواب يمارس مجلس الشورى بعض الاختصاصات التشريعية المشتركة مع مجلس النواب ومن ثم فالوظيفة التشريعية من اختصاص البرلمان، في حين نجد أن الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى منح السلطة التنفيذية اختصاصات أخرى^(٣٠) منها نص المادة ١٤٦ (يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة....)، وبموجب هذه المادة عندما يصدر البرلمان قانون بإنشاء وتنظيم هذه المرافق يكون قد تخطى حدوده الدستورية .

وفي العراق نصت المادة ٦١ (يختص مجلس النواب... تشريع القوانين الاتحادية) وهذا يعني أن التشريع من اختصاص البرلمان، في حين أعطى الدستور السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء صلاحية إصدار اللوائح التنفيذية^(٣١)، فهذا الاختصاص حصري للسلطة التنفيذية فإن مارسه مجلس النواب بأن أصدر لائحة تنفيذية بصورة قانون كان بذلك متجاوزاً لاختصاصه الدستوري. والجدير بالذكر أن المشرع العراقي لم يأخذ بتسمية اللائحة وإنما دأب على استعمال مصطلح نظام للدلالة على ما تضعه الإدارة من قواعد قانونية في مجال ممارستها لاختصاصها. ونحن نضم رأينا إلى البعض من الباحثين العراقيين الذي يفضل استخدام لائحة، لأنه المصطلح الأكثر شيوعاً ورسوخاً في الفقه والقوانين العربية عموماً، مما يؤدي إلى توحيد المصطلحات العربية وكذلك فإن نظام له أكثر من معنى^(٣٢). وإذا كان الاختصاص التشريعي يمنح للسلطة التنفيذية استثناءً بموجب اللوائح، فإنه يمكن أن يسند الدستور للبرلمان بعض الأعمال ذات الصلة الإدارية وهذه الأعمال لا تصدر بشكل قرارات إدارية وإنما قوانين^(٣٣)، منها ما نص عليها الدستور العراقي في (المادة ٦٢) من إقرار مجلس النواب للموازنة العامة والحساب الختامي، فهذه الأعمال هي أعمال إدارية في حقيقتها، ومع ذلك قرر الدستور للسلطة التشريعية أن تتولاها بشكل قانون يصدر منها، لكنه اختصاص استثنائي لا يجوز التوسع فيه ولا القياس عليه^(٣٤).

٢- ركن الشكل: تركز فكرة الشكل في المجال الدستوري على التقيد بالأوضاع والإجراءات الشكلية والمدد القانونية التي يتطلبها الدستور واللوائح الداخلية للمجالس التشريعية لاستكمال العملية التشريعية، فهذه الأشكال والإجراءات لا تتقرر اعتباطاً وإنما لتحقيق هدف بعينه أو غاية

بذاتها يتعين مراعاتها وإلا كان التشريع مخالفاً للدستور^(٣٥)، وفي حالة مخالفتها يوصف القانون بعدم الدستورية لمخالفته الشكلية. وينص الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ على تأدية أعضاء مجلس النواب اليمين الدستورية قبل مباشرة عملهم وفق صيغة اليمين المحددة في المادة ٥١، كذلك نص الدستور على نشر القوانين في الجريدة الرسمية وفق المادة ١٢٩، وحدد الدستور مدة خمسة عشر يوماً لاعتراض رئيس الجمهورية على القانون الذي اقره البرلمان فلا ينفذ القانون قبل مضي هذه المدة. والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة ٢١ ينص على (انعقاد جلسات المجلس في بغداد ولا تكون في أماكن أخرى إلا عند الاقتضاء). فمثل هذه الشكليات وغيرها لا تجوز مخالفتها وإلا عد القانون غير دستوري.

وهناك من الفقه من يميز بين الإجراءات والشكليات الجوهرية والشكليات غير الجوهرية، فإذا كانت المخالفة لإجراء جوهري أدى ذلك إلى بطلان التشريع، إما إذا كان الإجراء غير جوهري فلا يؤدي ذلك إلى البطلان^(٣٦).

والحقيقة أن هذا الرأي قد تأثر بما استقر عليه القضاء الإداري، والواقع أنه محل نظر لأن هناك farkاً بين عملية إصدار القرار الإداري وعملية إصدار القانون، لأن عملية إصدار القانون تستند إلى الدستور والذي تكون نصوصه ذات طبيعة أمرية ولا يجوز مخالفتها^(٣٧).

وبدورنا نؤيد من يذهب إلى القول أنه لا يمكن التمييز بين ما هو جوهري وما هو غير جوهري في مجال القانون، لأن المشرع الدستوري إذا كان يعتقد بعدم أهمية بعض الإجراءات لما حرص على تنظيمها في الوثيقة الدستورية. وهكذا نرى بأن المشرع البرلماني لا يملك سلطة تقديرية في مجال الشكل، وإن أي مخالفة لأي إجراء شكلي يترتب عليه بطلان القانون سواء ما تعلق بالإجراءات أم بالمدد القانونية.

٣- السلطة التقديرية في مجال ركن المحل

يعني المحل في مجال القانون الدستوري عدم قدرة البرلمان على إصدار قانون يكون محله مخالفاً للضوابط والحدود الدستورية أو المبادئ العليا الحاكمة على الدستور. والمحل بالنسبة إلى القانون الإداري هو المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه والأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة^(٣٨). ومحل القانون لا يكاد يختلف في طبيعته عن محل القرار الإداري فهو توجه إرادة مصدر القانون إلى وقائع محددة، ومخالفة ركن المحل لا تتحقق إلا بمخالفة نص دستوري، أي أن القانون لكي يكون دستورياً يجب أن يكون محله غير مخالف لنص دستوري^(٣٩).

وقد ذهب الدكتور السنهاوري في بحثه السالف الذكر إلى أن صفة التجريد والعمومية هما اللتان تضيفان على القانون هذه الصفة، فلا يكون قانوناً إلا إذا كان عاماً ومجرداً، فإذا لم يكن عاماً ومجرداً بأن قصد حاله فردية بالذات، أي صدر بصورة قرار في غير الحالات التي يجيزها الدستور بذلك استثناء فإنه يفقد صفة القانون ويكون باطلاً لمخالفته الدستور في محله، وقد ضرب الدكتور السنهاوري مثلاً بالقانون الفرنسي الصادر عام ١٩٠٦، والذي يقضي بإعادة ضابط بالذات اسمه بيكار (picquart) من الاستيداع إلى الخدمة العامة وترقيته، واعتبر في تعليقه على القانون بأنه قانون غير دستوري لمخالفته ركن المحل في القانون^(٤٠).

في حين يذهب فقهاء آخرون إلى اتجاه آخر وهو أن صدور قانون لمعالجة حالة فردية بالذات يعني أنه صدر بشكل لائحة حتى وإن سمي قانوناً، ومن ثم فهو صدر من جهة غير مختصة فهو قانون غير دستوري لمخالفته ركن الاختصاص وليس المحل^(٤١).

ونحن نرى بأن صدور قانون لمعالجة حالة فردية لا يفقده صفتي العمومية والتجريد اللتين تثبتان له، ذلك إن العبرة بالقابلية للتطبيق لا بالتطبيق الفعلي ولا يمنع القانون أن يكون عاماً ومجرداً أنه يطبق على فرد واحد مادام قابلاً لأن يتكرر تطبيقه على كل فرد ضمن النطاق نفسه، وقد سنّ مجلس النواب العراقي قانون تخصيص رواتب الرئيس السابق لجمهورية العراق عبد الرحمن محمد عارف^(٤٢).

٤ - ركن السبب

ذكرنا سابقاً أن نظرية أركان العمل القانوني ولدت أساساً في نطاق القانون الإداري، وهي أركان تفرض على الإدارة عند إصدارها للقرار، ثم سحب فقهاء القانون الدستوري هذه الأركان لتطبيقها على القانون. لذا سنورد تعريف السبب في القرار الإداري فقد عرفه بعض الفقهاء بأنه "حالة من القانون أو الواقع تسبق القرار فتثير لدى رجل الإدارة الفكرة في إصدار القرار أو تلزمه بإصدار قرار"، والسبب بهذا المعنى شرط لإصدار القرار^(٤٣). أما في مجال القانون فالسبب يختلف عنه في مجال القرار الإداري، فالوقائع التي تدفع إلى صدور القرار الإداري لا تؤدي الدور نفسه في مجال القانون، فالقانون لا يصدر دائماً استناداً إلى وقائع معينة وإنما هو تقنين لسياسة معينة أو مستقبلية^(٤٤)، نعم قد تصدر بعض القوانين استناداً إلى وقائع معينة فذلك لا يشكل الدافع الأساس لصدور القانون وإنما إرادة المشرع هي التي تضيف عليه هذه الصفة، وبإمكان المشرع أن يستند

لهذه الوقائع عند صدور القانون أو لا يستند. وأن مخالفة القانون للدستور في مجال السبب لا تخرج عن احد احتماليين:-

١- أن يحدد المشرع الدستوري أسباباً معينة تسوغ صدور القانون أي ضرورة تحقق هذه الوقائع، مثال ذلك ما نصت عليه المادة (١٤٧) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغي (إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون)، وفي الفقرة الثانية (يجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ صدورها.....، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون). وهكذا نرى بأن هذه القرارات التي لها قوة القانون تزول بأثر رجعي إذا لم تتحقق الوقائع التي أوجبها المشرع الدستوري.

٢- الاحتمال الثاني ويتمثل في عدم تحديد المشرع الدستوري لأسباب صدور القانون، حينها يترك ذلك لمطلق تقدير المشرع البرلماني، وفي هذه الحالة قد يخالف البرلمان الدستور في سنّ قانون معيب بركن السبب، ولا يجوز للقضاء الدستوري مراقبة السلطة التقديرية في هذه الحالة، لأن ذلك يدخل في الملأمة السياسية والتشريعية المتروكة للسلطة التشريعية، ولا يجوز التدخل فيها استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات الذي يرسم حدوداً بين سلطات الدولة لا يجوز تعديها^(٤٥).

خامساً- ركن الغاية

يعرف العميد دوجي (Duguit) ركن الغاية بأنه "حالة خارجية تولد في نفس السلطة لإرادة عمل معين، فهو أمر نفسي بحت أي ذلك الشعور الذي يتولد في ذهن مصدر القرار فيسعى إلى تحقيقه عن طريق هذا القانون"^(٤٦). ويعتبر ركن الغاية من الأركان التي يلتزم المشرع بمراعاتها عند إصداره التشريع، وإلا عدّ منحرفاً في ممارسة وظيفته التشريعية ومتجاوزاً للحدود التي وضعها المشرع الدستوري. والمقصود بالانحراف التشريعي تعمد السلطة التشريعية وهي بصدد استعمال سلطاتها التقديرية إلى هدف آخر غير ذلك الذي من أجله منحها الدستور هذه السلطة تحقيقاً للصالح العام^(٤٧). ويتمثل الانحراف في أن يضمّر المشرع هدفاً غير مشروع فيما أقره من قواعد قانونية تؤدي إلى تجاوز حدود اختصاصه التشريعي ولو كان يعمل في نطاق سلطته التقديرية، لأن هذه السلطة حدّها قواعد الدستور، ومن ثم تكون المصلحة العامة قيداً غائباً على السلطة التقديرية للبرلمان وهو قيد مؤداه ألا يتجاوز البرلمان حدوده لغرض غير مشروع.

ويتجنب المجلس الدستوري الفرنسي بحث مسألة الانحراف التشريعي، ومن تطبيقات المجلس في هذا المجال القرار المتعلق بالإجهاض الذي يعطي المرأة الحق في الإجهاض وفق الشروط المحددة بالقانون، وقد استند مقدمو الطلب إلى مخالفة هذا القانون للمادة الثانية من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، ومقدمة دستور ١٩٤٦ التي تنص على حماية الطفل في فقرتها السادسة. وقد كان موقف المجلس مفاجئة للفقهاء الفرنسي عندما أقر بحق المرأة في الإجهاض وفسر الفقه موقف المجلس بأنه حماية للسلطة التقديرية للمشرع^(٤٨).

ويمكن اعتبار قضية السيد (Hersant)، من القضايا التي أخذ بها مجلس الدولة بالانحراف كسبب لإلغاء القانون الذي أقره البرلمان برقم ٩٣٧ لعام ١٩٨٤، والمتعلق بمنع الاحتكار وتحقيق الشفافية المالية والتعددية بالمؤسسات الصحفية وينطوي على انحراف في استعمال السلطة التشريعية، فهو يسعى إلى هدم مؤسسة السيد (Hersant). لذلك اعتبر المجلس أن المشرع البرلماني قد انحرف في استعمال سلطته التقديرية بموجب الدستور بأن قصد غاية أخرى غير المصلحة العامة^(٤٩)، ففضى بعدم دستورية القانون سالف الذكر بناءً على عيب الانحراف أي اختلال في ركن الغاية كأحد أركان القانون.

وفي مصر نجد أن المحكمة الدستورية العليا رفضت في كثير من الحالات الاستناد إلى الانحراف كسبب لإلغاء القانون، ومن ذلك حكم المحكمة بشأن تعويض الخاضعين للحراسة عن أموالهم وممتلكاتهم، حيث أخضعت القانونيين الخاصين بذلك للرقابة القضائية على دستورية القوانين، لكنها رفضت النظر في تقدير التعويض واعتبرته من الملأئمات السياسية التي يستقل بها المشرع. في حين يرى البعض من الباحثين في تعليقه على القرار أن كلا الحكمين يتعلق بالملكية الخاصة التي كفلها الدستور ووضع ضوابط وقواعد محددة لحمايتها^(٥٠).

في حين نجد أن محكمة القضاء الإداري استندت إلى عيب الانحراف للحكم بعدم دستورية المادة الرابعة من القانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٨، وهو القانون الذي حرم الأشخاص الذين حاكمتهم محكمة الثورة من ممارسة حقوقهم السياسية ومنها حق الترشيح، وحين رشح بعض هؤلاء الأشخاص رفض ترشيحهم فطعنوا بعدم دستورية القانون. ففضت المحكمة (إن كل حق عام وكل الدستور إلى المشرع تنظيمه بقانون، فقد رسم للقانون غايات مخصصة لا يجوز الانحراف عنها، ومن ثم كان على المشرع أن يلتزم تلك الحدود وأن يتجنب الانحراف عنها فيما له من سلطة تقديرية)^(٥١).

وفي العراق لم نجد من بين قرارات المحكمة الاتحادية أن قانوناً قضت المحكمة بعدم دستوريته استناداً لعباب الغاية، وقد أورد بعض الباحثين العراقيين قرار المحكمة القاضي بعدم دستورية القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ الذي قضت المحكمة بعدم دستوريته^(٥٢)، على أساس الانحراف التشريعي حيث ورد الطعن على المادة (١٥/ثانياً) من القانون لمخالفتها (للمادة ٤٩) من الدستور، التي أشارت إلى أن مجلس النواب يتكون من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، في حين نجد أن المادة (١٥) من قانون الانتخابات المطعون بدستوريته اعتمدت معيار عدد الناخبين المسجلين في السجلات في كل محافظة. فقضت المحكمة بأن المادة (١٥) من قانون الانتخابات تتعارض مع المادة (٤٩) من الدستور وبالتالي عدم دستورية القانون المذكور.

وإيراد طعن المحكمة على القانون على أساس الانحراف في السلطة التشريعية للبرلمان هو محل نظر^(٥٣)، حيث أن الانحراف التشريعي يكون عندما يأتي القانون مكتمل الأركان عدا الغاية التي يسعى إليها المشرع البرلماني، وهي غير المصلحة العامة أي يتعلق الانحراف بركن الغاية فقط في حين أن مخالفة القانون التي أشارت إليها المحكمة تتعلق بركن المحل وعليه فالقانون غير دستوري لمخالفته لركن المحل وليس الغاية.

ثالثاً - التنظيم الدستوري لسلطة المشرع التقديرية ونطاقها

يمكن أن تحدد الحالات التي من خلالها يتحدد نطاق السلطة التقديرية، ليتحرك البرلمان ضمن ذلك النطاق في ممارسة اختصاصه التشريعي، ويتحدد محتوى التنظيم الدستوري لهذه السلطة على النحو الآتي:-

- ١ - حين يتخلف تحديد الدستور لأركان أو شروط القانون.
- ٢ - حين تحدد القاعدة الدستورية موضوع القانون وتوجب سنه، وترك ما تبقى من مستلزمات اكتمال القانون للسلطة التقديرية للبرلمان .
- ٣ - التعبير بلفظ (ل) أو يجوز في بداية النص الدستوري.
- ٤ - المسائل التي أباح الدستور تنظيمها بناءً على قانون، وفي هذا المجال يجيز النص تفويض بعض اختصاصات البرلمان للسلطة التنفيذية، مثال ذلك مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات فعندما يصاغ النص الدستوري (لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون) يوحي النص بإمكانية السلطة

التنفيذية تحديد بعض أنواع الجرائم وعقوباتها^(٥٤). فنص المادة (١٩) من الدستور العراقي النافذ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، ومن ثم النص يمنع أي تفويض للسلطة التنفيذية بذلك فيكون مصدر تحديد الجرائم وعقوباتها هو القانون فقط، في حين ان قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام ١٩٦٩ المعدل^(٥٥) نص في مادته الأولى (لا عقاب على فعل أو امتناع إلا بناءً على قانون ينص على تجريمه)، فنص المادة الأولى من قانون العقوبات تفيد جواز التفويض للسلطة التنفيذية^(٥٦)، وهذا خلاف الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ الذي لم تجز المادة (١٩) منه منح اختصاص التجريم لغير السلطة التشريعية، فإذا كان قانون العقوبات العراقي لا يناقض الدستور العراقي الملغى لعام ١٩٧٠، الذي تنص مادته (٢١)، (لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون)، فإنه يناقض الدستور الحالي. وهذا يدعونا إلى أن نوجه الدعوة إلى تعديل قانون العقوبات بما ينسجم مع الدستور النافذ^(٥٧)، وخاصة ان المبادئ الأساسية في سياسة التجريم والعقاب تتجه إلى حصره بيد السلطة التشريعية^(٥٨).

المطلب الثاني: - تقييد سلطة المشرع بموجب الدستور

تختلف القيود التي يضعها الدستور على البرلمان عند مباشرته لاختصاصه بين السعة والضييق تبعاً لطبيعة الموضوع محل التنظيم ونوعيته، وقد يصل التقييد الذي يفرضه الدستور إلى الدرجة التي تنعدم فيها حرية البرلمان إزاء تنظيم الموضوع، لان الدستور هو الذي يتولى تحديد الموضوع وإطاره^(٥٩). ومما تجب الإشارة إليه ان هناك فرقاً بين الاختصاص المقيد وقيد المصلحة العامة الذي هو قيد غائي على أعمال المشرع البرلماني، ففي حال قيد المصلحة العامة فالمشرع البرلماني غير ملزم بقيد ضمن نطاق هذه المصلحة، فهو أمام عدد من الخيارات كلها ضمن نطاق هذه المصلحة، في حين أن الاختصاص المقيد يفرض عليه قيد من هذه القيود وليس أمامه خيارات أخرى^(٦٠). وسوف نناقش موضوع السلطة المقيدة في الفقرتين التاليتين :-

أولاً - انعدام سلطة المشرع البرلماني

قد تصل القيود التي يضعها الدستور على سلطة البرلمان إلى درجة من الصرامة بحيث تنعدم سلطة هذا المشرع إزاء تحديد أو تنظيم موضوع معين، وذلك حين يقوم الدستور بهذا التنظيم .

فالدستور المصري لعام ٢٠١٢ المعطل رسمياً ينص في مادة (٤١) (الجسد الإنسان حرمة ولا يجوز أن تجرى عليه التجارب الطبية والعلمية بغير رضائه الحر), فسلطة البرلمان بموجب هذه المادة سلطة منعقدة ولا يجوز تشريع قانون يجيز إجراء هذه التجارب خارج التحديد الدستوري. والمادة ٧٦ من الدستور نفسه (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص دستوري أو قانوني.....), فسلطة البرلمان بموجب هذه المادة سلطة منعقدة فيما يتعلق بمنح اختصاص التجريم إلى تشريع أدنى من القانون, فلا يجوز تحديد الجرائم وعقوباتها بأدنى من القانون. وفي الدستور العراقي أورد المشرع الدستوري المادة الثانية ف٢ مبتدأ كل فقرة بعبارة (لا يجوز) مما يوحي بانعدام سلطة المشرع فهل هي كذلك؟

إن الفقرة أولاً نصت بأن الإسلام مصدر أساس للتشريع^(٦١), وهكذا أورد الدستور نفس المادة التي كانت مثار جدل في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية^(٦٢), وبعد حسم الجدل لصالح مصدر أساس بدون (ال) التعريف^(٦٣), وبذلك لا تمنح العبارة التشريع الإسلامي المنزلة التي يمنحها فيما لو كانت الصياغة باعتباره المصدر الأساس لكن الفقرة (أ) (لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام) تمنحه هذه المنزلة, حيث أصبح البرلمان مقيد بعدم جواز إصدار قانون مخالف للشريعة الإسلامية^(٦٤), ومن ثم فسلطة البرلمان في اعتماد مصادر أخرى للقانون جائزة أما المخالفة فمنعقدة. أما الفقرة (ب) فيما يتعلق بمخالفة مبادئ الديمقراطية فمع تأييدنا للبعض من الباحثين الذي يذهب إلى عدم إمكان إقامة التوازن بين الإسلام والديمقراطية^(٦٥), فإن النص الدستوري من الناحية النظرية يوحي بانعدام سلطة البرلمان, إلا أن الواقع غير ذلك في ظل الاختلاف على تحديد مبادئ الديمقراطية من نظام إلى آخر ومن مجتمع إلى آخر. أما بالنسبة إلى الفقرة (ج) والتي لا تجيز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الواردة في الدستور فالمنع هنا نسبي يقتصر على تلك الحقوق والحريات الواردة في الدستور فقط^(٦٦), ومن ثم يمكن للبرلمان أن يصدر قانوناً ينتقص من حقوق وحريات لم ترد في الدستور, خاصة وأن الدستور لم ينص على أن إيراد هذه الحقوق والحريات لا يمنع من تمتع المواطن بحقوق وحريات أخرى لم ترد في الدستور. ولأجل تفادي هذه الثغرة ومنع البرلمان من تجاوز الحدود الدستورية فنقترح صياغة النص كالاتي (لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية التي تضمنتها إعلانات الحقوق والمواثيق الدولية, وخصوصاً تلك الواردة في الدستور, وذلك لا يمنع من التمتع بحقوق وحريات أخرى بما لا يتنافى مع القيم الاجتماعية ولا يتعارض مع النظام العام).

ثانياً: - سلطة البرلمان المحددة بموجب الدستور

إلى جانب الأحوال التي تضيق فيها القيود التي يفرضها الدستور على سلطة المشرع لتصل إلى انعدامها، فإنه توجد حالات أخرى تضيق فيها هذه القيود، لكنها لا تختفي لتكون سلطة تقديرية، وإنما تكون حرية البرلمان في ممارسة سلطة التشريع مقيدة بضوابط دستورية محددة^(٦٧). فنص المادة (٥٠) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغي (لا يجوز أن يحظر على أي مواطن الإقامة في جهة معينة، ولا أن يلزم الإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون) فهذا النص لا ينصرف إلى انعدام سلطة المشرع وإنما تحديدها بما يسمح به القانون .

ونص الدستور العراقي النافذ في المادة (٢٨) (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون)، فسلطة المشرع هنا محددة بأن تكون بقانون، دون منحها للتشريع المطلبي وله الحرية في إطار القانون أن يحدد مقدار الضريبة أو تعديلها أو طريقة استيفائها أو إعفاء طائفة معينة من الضرائب، وكل ذلك ضمن التحديد الدستوري.

المبحث الثاني: إعلانات الحقوق

إن إعلانات الحقوق هي وثائق تضعها الدول وتتضمن بصورة أساسية أهدافا سياسية وفلسفات اجتماعية وآمالاً قومية وضوابط لرعاية الأفراد وحمايتهم^(٦٨)، وإعلانات الحقوق الوطنية تأتي كحصيلة لنضال شعب من الشعوب في سبيل استرداد حقوقه، لذا فإن وصولها إلى المرحلة الدولية تمثل الأثر المتميز والواضح الذي يجسد وحدة التاريخ الإنساني^(٦٩)، وهذا ما يفسر أن نضال شعب كالشعب الفرنسي الذي استخلص عقب ثورته إعلان التأسيس فكان له أثر كبير في دساتير الدول ومواثيق حقوق الإنسان الدولية. ومدى تأثير هذه الإعلانات في النظام السياسي لكل دولة يتصل اتصالاً وثيقاً بالطريقة التي تحكم بها الدول شعوبها، أو بعبارة أخرى بمستوى الديمقراطية في نظمها السياسية^(٧٠)، من هنا يظهر تأثير هذه الإعلانات على الحدود بين سلطات الدولة لا سيما السلطة التشريعية وهي تضع القوانين المنظمة للحياة العامة. فما هي أنواع إعلانات الحقوق وأهميتها وأثرها في تحديد اختصاص البرلمان التشريعي؟ هذا ما سوف نبينه في الفروع الآتية مخصصين المطلب الأول لإعلانات الحقوق الوطنية والثاني لإعلانات الحقوق الدولية وذلك حسب تسلسلها الزمني لمعرفة أثر بعضها في البعض الآخر ومدى التطور الذي لحقها فيما يتعلق بإلزام سلطات الدولة وصولاً إلى المرحلة الحالية، ثم نخصص المطلب الثالث لبيان قيمتها وأثرها في تحديد الاختصاص التشريعي للبرلمان.

المطلب الأول: - إعلانات الحقوق الوطنية

ما يميز إعلانات الحقوق الوطنية أنها تتضمن - إضافة إلى الحقوق والحريات الخاصة بالمحكومين - الأصول السياسية والاجتماعية التي يجب أن تسود المجتمع وما يطبقه النظام وما يستلهمه من فلسفات^(٧١)، ولذلك فإن إضفاء عنوان إعلانات الحقوق على هذه الوثائق يشير في حد ذاته إلى وجود مجال محفوظ لصالح الفرد تجاه الدولة، ومن ثم تعني وجود إلزام على الدولة ممثلة بسلطاتها الثلاث، بعدم تجاوز ذلك الإلزام والتعدي على حقوق الأفراد وحرياتهم. وهذه الإعلانات هي وثائق وطنية مقصورة على دولة بعينها، منها الإعلان الفرنسي لعام ١٧٨٩، وميثاق العمل الوطني في مصر المعلن في ٣٠ تموز ١٩٦٢. وفي العراق وضع مشروع الإعلان العراقي لحقوق الإنسان^(٧٢). وتعتبر إعلانات الحقوق الوطنية اسبق في الظهور من الإعلانات الدولية لأن الدول وضعت إعلانات خاصة بحقوق وحريات مواطنيها، والأسس السياسية والاجتماعية

والاقتصادية الخاصة بمجتمعها في هذه الإعلانات والتي تصدر في الغالب عقب ثورة على حاكم مستبد لتوثيق حقوقها , كما تتضمن فلسفة النظام السياسي المطلوب. وإذا ما استثنينا إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩ الذي أعقب الثورة الفرنسية والذي اكتسب صفة عالمية, فإن إعلانات الحقوق الوطنية الأخرى كانت ذات صبغة محلية, ولاسيما إعلانات الحقوق الانكليزية التي سنبداً بها وحسب التسلسل الزمني وعلى النحو الآتي :-

أولاً - إعلانات الحقوق والشرعة الانكليزية

وأهم هذه الإعلانات:-

١ - الماكنّا كارتا (magna carat) صدر هذا الإعلان اثر نزاع بين الملك جان وطبقة الأشراف ورجال الدين وقد وردت فيه بعض المواد التي تتعلق بحقوق المواطنين وتحد من سلطات الملك, وهو أقدم الوثائق إذ صدر في ١٥ تموز سنة ١٢١٥, بعد إن احتدم الخلاف بين الملك والأشراف الذي دفعهم إلى الثورة ضده والقبض عليه وإلزامه بالتوقيع على وثيقة العهد الأعظم. وعلى الرغم من اعتراض ملوك أوربا الإقطاعية على العهد واعتباره بدعة وإصدار البابا مرسوماً باعتباره باطلاً, إلا أن هذه الوثيقة وما لحقها من وثائق بقيت أساساً للحريات الانكليزية التقليدية والقانون العام^(٧٣).

٢ - عريضة الحقوق (petition of rights) انبثقت هذه الوثيقة في ٧ حزيران ١٦٢٨ نتيجة النزاع بين الملك والبرلمان, بسبب محاولة الملك فرض الضرائب لتمويل الحرب دون موافقة البرلمان, وبعد توقيع الوثيقة عاد الملك إلى المنازعة مع البرلمان مما دفع البرلمان إلى القبض على الملك ومحاكمته وإعدامه, وتضمنت هذه الوثيقة حقين جوهريين هما عدم التوقيف الكيفي وعدم فرض ضرائب جديدة دون موافقة البرلمان^(٧٤).

٣ - قانون الهايباس كوربس (habeas corpus) وهو قانون شهير في تاريخ الحرية الفردية, أصدره البرلمان عام ١٦٧٩ في عهد شارل الثاني الذي تجاوز حدود القوانين, وهذا القانون وإن كان إجرائياً إلا أنه حقق ضمانات كبيرة للحرية بموجبه لكل فرد توقع عليه عقوبة ويرى أن القبض ليس له سند مشروع أن يطلب من القضاء أن يمثل أمامه للتأكد من شروط القبض وأسبابه^(٧٥).

٤ - شرعة الحقوق (Bill of right) عمل قانوني صادر من البرلمان الانجليزي في ١٣ شباط ١٦٨٩, كان موضوعه الأساسي تعداد الحريات الأساسية التي يقع على الملك احترامها, مقابل اعتراف البرلمان بحقوق الملك^(٧٦), وقد تضمن بياناً تفصيلياً بالحقوق والحريات القديمة للشعب

الانكليزي . وتأتي أهميته في انه يسجل بداية تطور حقوق البرلمان. بعد هذا العرض الموجز لأهم إعلانات الحقوق الانكليزية نستخلص أهم خصائصها وهي :

١ - لم تسجل هذه الوثائق عقائد ونظريات فلسفية أو قانونية بل أن الأشراف والقساوسة والبرلمان يسجلون على الملك ومأموريه تجاوزات ويطلبون التخلي عنها.

٢ - لا تتعلق وثائق هذه الإعلانات بشعوب أخرى بل قاصرة على الشعب الانكليزي .

٣ - إن القانون الانكليزي يجهل التفرقة بين القاعدة الدستورية والقاعدة التشريعية، وبالتالي أعلىوية الأولى على الثانية وإلزام المشرع العادي^(٧٧)، ولذلك فغير متصور أن تحد سلطات البرلمان لا بموجب الدستور كونه عرفياً ولا بموجب الإعلانات، لكن هذا نظري فمن الناحية الواقعية نشأ الانكليز أفراداً ومؤسسات على احترام تقاليدهم السياسية إضافة إلى الضمانة القضائية. وعلى الرغم من أن النظام الانكليزي يقوم على أساس التعاون لكنه أيضاً يقوم على أساس الفصل ومنه استمد مونتسكيو (montesquieu) نظريته في فصل السلطات، هذا المبدأ الذي يعتبر ضماناً مهمة لمنع كل سلطة من تعدي حدودها^(٧٨).

ثانياً: - إعلانات الحقوق الأمريكية

وأهم هذه الإعلانات:-

١ - إعلان الاستقلال الأمريكي

صدر هذا الإعلان في ٤ تموز ١٧٧٦ أثناء المؤتمر الذي انعقد في فلاديفيا، ونص على انفصال كل مستعمرة من المستعمرات الثلاثة عشر وتحولها إلى دولة مستقلة، وعلى الرغم من عدم توسع الإعلان ليطلح حقوق الأفراد، إلا انه تأثر بالأفكار التحررية لا سيما فلسفة روسو ولوك، وأكد على حقوق الإنسان وقد تشبع الإعلان بنظريتي الحقوق الطبيعية والعقد الاجتماعي.

٢ - شرعة الحقوق الأمريكية

تعتبر هذه الشرعة بمثابة الإعلانات الأولى للحقوق الفردية، وهي ذات صيغة عقائدية وفلسفية وذات سمة كونية^(٧٩)، اعتمدتها المستعمرات الأمريكية بعد استقلالها في مقدمة دساتيرها، وتعتبر شرعة فرجينيا أشهرها وأولها من حيث تاريخ النشأة في ١٢ حزيران ١٧٧٦. وكان جورج ماسون من ولاية فرجينيا وراء إعلان هذه الوثيقة الشهيرة للحقوق الأمريكية، حيث تتميز بتأكيداتها على كثير من الحقوق والحريات الشخصية والسياسية.

٣ - التعديلات الدستورية

تعرض الدستور الأمريكي منذ وجد في ١٧ أيلول ١٧٨٧ إلى تعديلات عديدة بلغت سبعة وعشرين تعديلاً حتى الآن. وتعتبر التعديلات العشرة الأولى هي بمثابة إعلان أو شرعة للحقوق الأمريكية التي اعترفت بحقوق وحريات الأفراد^(٨٠)، التي هي في نظر الفكر الدستوري الأمريكي حقوق طبيعية لا يحق للمشرع حتى ولو كان الكونغرس نفسه المساس أو الإخلال بها بدون مبرر قوي.

الخصائص المشتركة لإعلانات الحقوق الأمريكية

١ - كانت الدساتير الأمريكية أول دساتير مكتوبة في العالم، أما من قبل فقد اقتصر الأمر على مجرد مجموعة من القواعد العرفية والتشريعات كان يطلق عليها (القوانين الأساسية للمملكة). أما في الولايات المتحدة فكان من الضروري بعد استقلالها عن انكلترا تسجيل الوثائق الدستورية التي تلتزم بها الدولة الجديدة.

٢ - قامت مختلف إعلانات الحقوق الأمريكية على أساس عقائدي وكانت العقيدة السياسية هي نظرية الحقوق الطبيعية للأفراد.

٣ - لم تتطرق تلك الإعلانات في اعترافها بالحقوق الطبيعية سوى الأمريكية شأنها شأن الإعلانات الانكليزية عكس ما سنرى في الإعلانات الفرنسية.

٤ - حددت إعلانات الحقوق الأمريكية مختلف سلطات الدولة قبل الفرد سواء كانت تشريعية أو تنفيذية، وبذلك فهي تسجل تطوراً ملحوظاً عن إعلانات الحقوق الانكليزية التي عملت على تقييد السلطة التنفيذية دون التشريعية.

ثالثاً - إعلانات الحقوق الفرنسية

لم تكن الثورة الفرنسية حدثاً مهماً في تاريخ فرنسا فحسب، وإنما في التاريخ الإنساني عامة وذلك لأنها الكبر في نشر مبادئ الحرية والعدالة والمساواة^(٨١)، حتى أصبحت هذه المبادئ الثلاث رديفاً للثورة الفرنسية وإعلانها للحقوق. وقد كانت فرنسا قبل الثورة الفرنسية ملكية يتصف نظامها بمساواة الأنظمة الملكية التي كانت منتشرة في أوروبا قبل الثورة^(٨٢)، وكان العامل الاقتصادي شأنها شأن الكثير من الثورات المحرك والدافع الأساس لذي دفع الثوار إلى اقتحام حصن الباستيل الذي كان رمزاً للطغيان^(٨٣).

وسنقتصر على دراسة إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لأهميته الكبيرة على صعيد فرنسا والعالم ولأن الإعلانات الأخرى تحمل نفس سماته^(٨٤). وسوف نبحت الإعلان في النقاط الآتية:-

١- مضمون الإعلان: احتوى الإعلان على مقدمة وسبع عشرة مادة , ركزت المقدمة على ضرورة تعريف الإنسان بحقوقه وتذكيره دائماً بها, لأن جهل حقوق الإنسان أو نسيانها من الأسباب الرئيسية لانتهاك تلك الحقوق وفساد الحكومات, وذكرت مواد الإعلان أهم الحقوق الطبيعية للإنسان وهي الحرية , الملكية, الأمن , مقاومة الطغيان. وفيما يتعلق بالنظام السياسي فإن الإعلان ينص على مبدئين أساسيين هما: مبدأ سيادة الأمة الذي نصت عليه المادة الثانية, ومبدأ الفصل بين السلطات الذي أشارت إليه المادة (١٦)^(٨٥). وبالنسبة لحرية الفرد فتتمثل بقدرته على القيام بكل ما لا يلحق ضرراً بالآخرين, وبالتالي لا حد لممارسة الإنسان لحقوقه الطبيعية إلا بالقدر الذي يضمن تمتع الآخرين بتلك الحقوق^(٨٦). ومن الطبيعي عندما ينص الإعلان على حقوق يمارسها الأفراد وهناك إلزام سلبي على الدولة بالامتناع عن سلب هذه الحقوق أو مصادرتها أو ألتناقص منها, لا بد من وجود ضمانات وهو ما نص عليه الإعلان في المواد من (٧ - ١٧) .

٢- أهمية الإعلان :- لقد حظي الإعلان بأهمية كبيرة ليس في فرنسا فحسب بل على نطاق العالم, واحتل موقعا بارزا في مجال الدراسات السياسية والقانونية وخاصة مجال حقوق الإنسان.

وأهم سمات الإعلان بقدر تعلق ذلك بتحديد اختصاصات سلطات الدولة

- أ- انه تشرب بمسحة فلسفية معينة هي نظرية الحقوق الطبيعية.
- ب- أكد الإعلان على الطبيعة التنظيمية لتدخل السلطة التشريعية فنصت مادته الثانية (هدف كل جماعة سياسية هو المحافظة على حقوق الإنسان الطبيعية, التي لا يمكن أن تسقط بالتقادم ولا يجوز المساس بها.....).
- ج- لم يقتصر على تقييد السلطة التنفيذية فحسب وإنما تعدى ذلك إلى تقييد السلطة التشريعية, شأنه شأن الإعلانات الأمريكية وهو بذلك يختلف عن وثائق إعلانات الحقوق الانكليزية.
- د- يرى الأستاذان (برونيه ومورانج) " إن إعلان الحقوق في مجال القانون الوضعي كان يتضمن روح الدستور الذي يرتبط به وبالتالي فهو ذو طابع سياسي"^(٨٧), ومن ثم فمن المنطقي عند تغيير النظام السياسي للدولة أن تتغير القوة الملزمة لإعلان الحقوق لذلك فالقوة الملزمة للإعلان قد تغيرت بتغيير الأوضاع السياسية في فرنسا.

المطلب الثاني: - إعلانات الحقوق الدولية

تظهر أهمية إعلانات الحقوق الدولية ليس بما تتضمنه من مبادئ إنسانية عالمية، هي خلاصة التجربة البشرية في نضالها الطويل من أجل حماية حقوق الإنسان وضمان حرياته وصون كرامته، بل لأنها أخرجت لأول مرة في التاريخ الإنساني حقوق الإنسان منظوراً لها بصورة انفرادية إلى نطاق الدولة وهي مجتمعة في هيئة عالمية، بعد أن بقيت حقوق الإنسان واردة في دساتير الدول وقوانينها الأساسية^(٨٨). فبعد ثلاث سنوات من انتهاء الحرب العالمية الثانية وبعد الخراب والدمار الذي ألقى بظلاله على القارة الأوربية التي شهدت ساحاتها ويلات الحرب، بدأت الدول في سعيها إلى حماية القيم والمبادئ التي تكون تراثها المشترك^(٨٩)، لذلك انعقد العزم على إصدار وثيقة عالمية تكون ضماناً لحقوق الأفراد وحرياتهم التي لا غنى عنها لضمان الحياة في العالم، فتم وضع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ ثم استتبعه العهدان الدوليان للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وهو ما سنتناوله على التتابع: -

أولاً - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

في اليوم العاشر من شهر كانون الثاني لسنة ١٩٤٨ وقع ممثلو ثمانية وخمسين دولة وثيقة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة، وهي وثيقة تاريخية بالغة الأهمية. وهذه الوثيقة لم توضع صدفة وإنما سبقتها مقدمات أدت إلى وضعها منها ما يتعلق بالحرب العالمية الثانية التي اكتوت بنارها دول العالم صغيرها وكبيرها^(٩٠)، ومنها ما يتعلق بمبادئ أعلن قادة العالم بضرورة توافرها فقد وجه الرئيس الأمريكي (روزفلت) في اليوم السادس من شهر كانون الثاني عام ١٩٤١ رسالة إلى الكونجرس، ضمنها فقرات فيها إشارة إلى حريات إنسانية أربعة يرى ضرورة توافرها وضرورة ضمانها أساساً للحياة في العالم^(٩١). وتبع أن وقع الرئيس المذكور مع المستر (تشرشل) رئيس وزراء إنجلترا في اليوم الرابع من شهر آب لنفس العام ميثاق الأطلسي، الذي أكد لجميع الناس بأنهم سيحيون حياتهم بمأمن من الخوف والحاجة. كانت تلك مقدمات أدت إلى وضع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الأمم المتحدة ليصبح ميثاقاً دولياً، واعترافاً من هيئة تعتبر أعلى المنظمات الدولية شأنًا وأكثرها أهمية بتلك الحقوق والحريات لضمان كرامة الإنسان وحقوقه المتساوية دون تمييز. وعلى الرغم من أن الإعلان لم يكن ذا قيمة قانونية إلزامية من وجهة نظر الفقهاء الدستوريين وإنما كان ذا قيمة أدبية إرشادية^(٩٢)، إلا أنه أثر

تأثيراً واضحاً وفاعلاً في اغلب الدساتير الوطنية ونصت مقدمات الدساتير في معظم الدول على التمسك بمبادئ الإعلان.

ثانياً - العهدان الدوليان الخاصان بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق والاجتماعية والاقتصادية والثقافية^(٩٣)

انطوت الخطوة التالية لإعلان حقوق الإنسان العالمي على وضع معاهدات عرفت باسم اتفاقات حقوق الإنسان لكي تكون الدول التي تصدق على هذه الاتفاقات قد وافقت رسمياً على الامتثال لها، وفي مقدمة هذه الاتفاقات العهدان الدوليان للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، الذي فتح باب التوقيع عليهما عام ١٩٦٦ بعد اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة لهما، وبدأ النفاذ عام ١٩٧٦، وهناك تماثل بينهما فيما يتعلق بالتزامات الدول وفق الميثاق ومسؤولية الفرد في السعي لتعزيز الحقوق واحترامها^(٩٤). وأقرت مواد العهدين الحقوق الأساسية التي تنبثق عن كرامة الإنسان الأصيلة، وتحقيق المثل الأعلى في أن يكون البشر أحراراً متمتعين بكافة الحقوق التي تضمنتها المواثيق الدولية. وأهمية العهدين لا تظهر فيما تضمناه من حقوق، وإنما بوضعهم آلية في حالة انتهاك الحقوق التي تضمنها إضافة إلى الحقوق التي أوردتها الإعلان العالمي^(٩٥). فالإعلان كان يفتقد إلى آلية عقابية تطال الأطراف التي تنتهك الحقوق والحريات المعلنة^(٩٦)، وقد رسم العهد الأول آلية تقديم المساعدة لتحقيق الحقوق التي تضمنها، إما العهد الثاني فانه يؤسس لضمانة حقيقية للحقوق والحريات المدنية والسياسية.

المطلب الثالث :- القيمة القانونية لإعلانات الحقوق وأثرها في إلزام البرلمان

سوف نحاول أن نسلط الضوء على قيمة إعلانات الحقوق القانونية ومرتبعتها بالنسبة للدستور، ثم بيان الأثر الذي ترتبه في إلزام البرلمان بحدود اختصاص وظيفته التشريعية.

أولاً - القيمة القانونية لإعلانات الحقوق

يتنازع القيمة القانونية لإعلانات الحقوق في الفقه اتجاهان الأول مؤيد لهذه القيمة والآخر رافض لها.

الاتجاه الأول:- ويذهب أصحابه إلى تأييد القوة الملزمة لهذه الإعلانات لكنهم اختلفوا في تحديد درجتها على النحو الآتي :-

الرأي الأول- يذهب أصحابه إلى اعتبارها في مرتبة تعلو النصوص الدستورية، فهي تعبر عن الإرادة العليا للأمة ووعاء للمبادئ الأساسية المستقرة في الضمير الإنساني العالمي، والتي يتعين على دستور الدولة أن يتقيد بها فهي دستور الدساتير^(٩٧).

الرأي الثاني- ذهب أصحابه إلى المساواة بين نصوص الدستور ومبادئ هذه الإعلانات لأن كليهما يعبر عن إرادة السلطة التأسيسية ويعد جزءاً منها^(٩٨).

الرأي الثالث- يفرق أصحاب هذا الرأي بين الأحكام الوضعية والقواعد التوجيهية، فالأحكام الوضعية هي وحدها التي تصاغ بشكل قواعد تنشئ مراكز قانونية واضحة الحدود والمعالم، أما القواعد التوجيهية فهي التي تعلن في شكل أهداف أو مثل عليا لا تصلح لأن تكون قواعد قانونية بالمعنى الصحيح، فهم يعتبرون الأحكام الوضعية لها قوة القانون فهي معادلة في إلزامها للنصوص الدستوري . في حين يرى آخرون في نفس الرأي أن لها مرتبة مساوية لمرتبة القواعد القانونية وليس لها أعلوية على الدستور، لأن واضعي الدساتير لو أرادوا لها قوة النصوص الدستورية لأدرجوها في صلب الوثيقة الدستورية^(٩٩).

وبرأينا فإن الرأي الثالث أكثر الآراء واقعية وهو ما نؤيده، لأن بعض مبادئ الإعلانات هي قواعد قانونية ملزمة لكل سلطات الدولة، وبذلك ليس لأي سلطة حتى التشريعية أن تنتقص منها أو تناقضها كنص المادة الثانية من الإعلان الفرنسي التي وصفت حق الملكية بأنه (حق مصون ومقدس ولا يجوز انتهاكه)، وبذلك فهي تضع قاعدة قانونية ليس بإمكان أية سلطة خرقها والتجاوز على هذا الحق، إلا إذا كانت الضرورات العامة كما يقرها القانون تفرض ذلك بصورة واضحة كما تشير إلى ذلك المادة (١٧) من الإعلان نفسه، وتشتترط التعويض عن هذا الحرمان بصورة مسبقة وعادلة. كذلك نص المادة (١٠) من الإعلان نفسه (لا يضار احد بسبب أفكاره أو معتقداته)، فمثل هذه النصوص يستطيع الأفراد المطالبة بتطبيقها دون حاجة لتدخل المشرع لتنظيم كيفية التطبيق.

الاتجاه الثاني:- يذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى إنكار القوة الإلزامية لإعلانات الحقوق وجردوها من أي قيمة قانونية، فهي مجرد نصوص توجيهية أو منهجية غير محددة تمثل أهدافاً يعمل النظام السياسي على تحقيقها^(١٠٠)، فلا يكون لها ما يكون للقانون الوضعي من إلزام فهي لا تتشابه معه ولا

تعادله في القوة القانونية. وإنكار كل قيمة قانونية لهذه الإعلانات فيه مجافاة لواقعها ولأهمية التي احتلتها في التأريخ الدستوري والسياسي، فإذا لم تكن لها أي قيمة قانونية فأنها تكون بلا فائدة، فكيف تكون لها هذه الأهمية التاريخية في أغلب الدول ولماذا تعتمد الدول إلى وضع هذه الإعلانات، إذا لم يكن بالإمكان إلزام السلطات بها وإجراء الرقابة عليها من قبل القضاء .

ثانياً: - الاتجاه الدستوري واثـر الإعلانات في إلزام البرلمان

سبق وان بينا الخلاف الفقهي حول القيمة القانونية لإعلانات الحقوق، ومن الطبيعي أن يعود لكل دولة تحديد الفقه الدستوري الذي تعتمده، ويمكن التمييز بين فرضيتين متميزتين:-
الأولى:- قد يحصل أن يكون الإعلان وارداً في صلب الدستور، مثال ذلك الدستور الألماني الاتحادي لعام ١٩٤٩ في المواد (١-٢٠)، أو ان بعض المبادئ الواردة في الإعلان تكرر أيضاً في الوثيقة الدستورية كالـدستور الفرنسي لعام ١٨٤٨. كذلك أن يعتبر الدستور الإعلان مقدمة له كالـدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ الذي اعتبر إعلان الحقوق الفرنسي لعام ١٧٨٩ مقدمة له، والدستور الحالي لعام ١٩٥٨ الذي اعتمد مقدمة دستور ١٩٤٦، في مثل هذه الحالة تصبح مبادئ الإعلان التي ترافق القواعد الدستورية شكلياً قواعد دستورية، شرط أن تكون قابلة للتطبيق الفوري^(١٠١). وبذلك فإن البرلمان -وهو يمارس اختصاص وظيفته التشريعية-، ملزم بمراعاة هذه المبادئ لأنها قواعد دستورية يلتزم القضاء بوصفه السلطة التي تحدد عدم دستورية أي قانون يصدر من البرلمان في حالة مخالفته لتلك المبادئ.

الفرضية الثانية:- وهي كون مبادئ الإعلان لم يتضمنها الدستور أو ينص على كونها مقدمة له فيمكن من خلال استعراض واقع الدساتير المقارنة التمييز بين اتجاهين:-
الاتجاه الأول:- وهو السائد في مصر وأيده القضاء المصري في بعض أحكامه، حيث اعتبر أن المبادئ التي تضمنها ميثاق العمل الوطني المعلن في ٢ تموز ١٩٦٢، هي مجرد مبادئ فلسفية تصدر معلنّة مبادئ الحق والحرية والعدالة والمساواة، ومن ثم يكون لهذه الأصول والأحكام التي يتبناها الشارع ويصوغها في نصوص دستورية قوة ملزمة. أما ما عداها من مبادئ وأهداف لم ينقلها الشارع إلى نصوص دستورية فتضل مثلاً عليا ونظريات فلسفية حتى يقتضي الصالح العام للدولة تطبيقها وتنفيذها، فينقلها الشارع من مجال المبادئ العامة إلى مجال التنفيذ وذلك بإفراغها في صورة نصوص مجردة في صلب الدستور^(١٠٢).

ويؤخذ على هذا الاتجاه إنكاره القيمة القانونية لإعلانات الحقوق وعدم الالتزام بأحكامها سواء كانت موضوعية أم توجيهية، وذلك مناف لواقع هذه الإعلانات التي أصبحت في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين اتجاهًا شاملاً وعمماً وانتشرت مبادئها على مر الأيام وأخذت بها غالبية دساتير الدول المتمدنة^(١٠٣).

الاتجاه الثاني :- وهو الذي سبق بيانه في تحديد قيمة إعلانات الحقوق ومرتبها بالنسبة للدستور وهو الاتجاه الشائع في فرنسا، فقد ميز بين الأحكام الوضعية والقواعد التوجيهية فأقر بقيمة قانونية للأولى واعتبرها بمنزلة الدستور في حين عد الثانية مجرد مبادئ فلسفية وأخلاقية لا تخرج عن كونها تعبيراً عن مثل عليا وأهداف ومبادئ. وهذا الاتجاه الذي رأينا بأنه أقرب إلى المنطق السليم وواقع هذه الإعلانات، فبعض مبادئ هذه الإعلانات لا تحتاج إلى تشريع لكي تكون ملزمة، لأنها قاعدة قانونية موضوعية وبذلك تلتزم بها السلطة التشريعية عند ممارسة وظيفتها، وليس بالإمكان تجاوز الحدود التي ترسمها بإصدار تشريع بالمخالفة للقاعدة التي تتضمنها هذه المبادئ . وفي دول الرقابة القضائية فإن مضمون هذه المبادئ ملزم للقضاء وهو يمارس وظيفته في الرقابة على السلطة التشريعية، وبذلك فالقضاء ملزم بإعمال هذه المبادئ التي تتضمنها إعلانات الحقوق عند ممارسة دوره الرقابي والحكم بعدم دستورية أي قانون يصدر مخالفاً لهذه المبادئ.

الخاتمة

بعد أن أكملنا هذه الدراسة المتعلقة بالحدود الموضوعية للاختصاص التشريعي للبرلمان بموجب القواعد المدونة, فإننا توصلنا إلى مجموعة نتائج نقرنها بمجموعة من التوصيات وعلى النحو الآتي:-

النتائج:-

١ - إن الأصل في سلطة البرلمان إنها تقديرية ما لم يقيد بها المشرع الدستوري بقيود معينة, تختلف من حالة إلى أخرى.

٢ - تختلف السلطة التقديرية في كل ركن من أركان القانون وهي الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية.

٣ - من الفقه من يميز بين الإجراءات والشكليات الجوهرية وغير الجوهرية في مجال العمل التشريعي, ورأينا إن هذه التفرقة محل نظر وأيدنا من يذهب إلى أن عملية إصدار القانون تستند إلى الدستور الذي تكون قواعده ذات طبيعة أمرية فلا محل لإجراءات غير جوهرية وإلا لما ذكرها المشرع.

٤ - وجدنا من الفقه من يشترط في القانون العمومية والتجريد ولا يجيز صدور قانون لمعالجة حالة فردية, وذهبنا إن ذلك لا يفقد القانون صفته ما دام قابلاً للتطبيق على الحالات المماثلة لأن العبرة بالقابلية للتطبيق وليس التطبيق الفعلي.

٥ - انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية لا يكون إلا في مجال ركن الغاية التي يلتزم البرلمان بها عند ممارسة اختصاصه التشريعي.

٦ - أورد بعض الباحثين العراقيين قرار المحكمة الاتحادية المتعلق بنقض قانون الانتخابات للتدليل على انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية , ولم نؤيد ذلك الاتجاه بل نرى أن قرار المحكمة مخالف لركن المحل وليس ركن الغاية ومن ثم فالبرلمان أصدر قانوناً مخالفاً للدستور ولم يكن منحرفاً في ممارسة اختصاصه التشريعي.

٧- في مجال الإلزام الذي تفرضه إعلانات الحقوق على الوظيفة التشريعية للبرلمان, إيدنا الاتجاه الذي يميز بين الأحكام الموضوعية والقواعد التوجيهية ويقر بقيمة قانونية للأولى دون الثانية.

المقترحات: -

١- دعونا إلى استعمال مصطلح لائحة للدلالة على ما تضعه الإدارة من قواعد قانونية , حيث يؤخذ المشرع العراقي بمصطلح نظام الذي له أكثر من معنى ومصطلح لائحة أكثر شيوعاً في الفقه والقوانين العربية.

٢- دعونا إلى تعديل قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل بما ينسجم مع الدستور النافذ , فيما يتعلق بالمادة الأولى من القانون التي تتعارض مع المادة ١٩ من الدستور.

٣- تعديل الفقرة الخاصة (بعدم سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات) بما يحول دون تمكين البرلمان من التجاوز على حقوق الأفراد وحرياتهم , واقتراحنا النص الآتي (لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية التي تضمنتها إعلانات الحقوق والمواثيق الدولية, وخصوصاً تلك الواردة في الدستور وذلك لا يمنع من التمتع بحقوق وحريات أخرى بما لا يتنافى مع القيم الاجتماعية ويتعارض مع النظام العام).

الهوامش

(^١) إيمانويل جوزف سيز (١٧٤٨-١٨٣٦) هو رجل سياسة فرنسي ولد في بلدة (frejus), وعرف من خلال نشاطه السياسي أكثر مما عرف من خلال كتاباته, انتخب عام ١٧٨٩ نائباً في جمعية الطبقات العامة , واحتل مجموعة وظائف وفي مقالاته المذكورة التي نشرت على شكل كتيب في كانون الثاني عام ١٧٨٩ يشهر بامتيازات النبلاء والاكليروس وبمهد الطريق للثورة.

(^٢) يعود الفضل لمونتسكيو في إرساء قواعد مبدأ الفصل على مستويين :الأول إحلال السلطة القضائية محل السلطة الفدرالية التي نادى بها لوك والمستوى الثاني هو اعتبار وظيفة المبدأ ضمان الحريات السياسية. لمزيد ينظر د. عصام سليمان, الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق, منشورات الحلي الحقوقية, بيروت, ٢٠١٠, ص ٢٥.

(^٣) أحمد محمد أمين, حدود السلطة التشريعية, أطروحة دكتوراه, جامعة القاهرة, ٢٠٠١, ص ٢١ .

(^٤) سمير خيري توفيق , مبدأ سيادة القانون, منشورات وزارة الثقافة, بغداد , ١٩٧٨, ص ١٠.

(^٥) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا, النظم السياسية والقانون الدستوري, منشأة المعارف , الإسكندرية, ١٩٨٨ ص ٨٥.
- د. منذر الشاوي , القانون الدستوري (نظرية الدستور), منشورات مركز البحوث القانونية, بغداد, ١٩٨١, ص ٣٥.

(^٦) ومن الأمثلة التي يوردها الفقه على الدساتير المرنة الدستوريين الفرنسيين لعام ١٨١٤, ١٨٣٠, وفي العراق فإن (دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت) يعتبر دستوراً مرناً , على الأقل بعد تعديلات ٨ أيلول ١٩٦٥, فالتعديلات التي تمت بعد هذا التاريخ كانت بموافقة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء, وهم الهيئتان اللتان تمارسان التشريع بعد التعديل المذكور, وهذا يعني ان تعديل الدستور يتم بنفس الطريقة التي يتم بها تعديل أو وضع القوانين الاعتيادية. للمزيد ينظر د. منذر الشاوي, نظرية الدستور, مصدر سابق, ص ٣١.

(^٧) نصت المحكمة في حكمها (إن الدائرة التي يجيز فيها الدستور للمشرع أن يباشر سلطته التقديرية لمواجهة مقتضيات الواقع, هي الدائرة الواقعة بين حدي الجوب والنهي الدستوريين ومن ثم يكون الاختلاف بين الأحكام التشريعية المتعاقبة التي تنظم موضوعاً واحداً, تعبيراً عن تغير الواقع ولا يعتبر ذلك إخلالاً بمبدأ المساواة التي يستقي احد أهم مقوماته من وحدة المرحلة الزمنية التي يطبق خلالها النص القانوني الخاضع لصوابط المبدأ..) ,حكم للمحكمة الدستورية العليا المصرية, القضية رقم ٥ لسنة ٢٠٢٢ ق.د في جلستها المنعقدة في ٢٠٠١/١٢/٩, نقلاً عن د. عوض المر , الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية, مركز رينية جان دوبيو للقانون والتنمية, بدون سنة طبع , ص ١٣٥٣.

(^٨) أحمد محمد أمين , حدود السلطة التشريعية, مصدر سابق, ص ١٣١.

(^٩) حدث خلاف بين أعضاء اللجنة المطلوبة الأولى (لجنة المبادئ الأساسية) هل تكفي بذكر اللغتين الرئيسيتين أم تذكر لغات الأخرى خاصة بعد مطالبة التركمان باعتبار لغتهم لغة رسمية, إضافة إلى مطالبة السريان والأرمن. نقلاً عن د. طاهر البكاء, دستور العراق ٢٠٠٥, مشاهدات مساهم من داخل اللجنة الدستورية, بدون دار نشر, بغداد ٢٠٠٥, ص ٣٨ .

(^{١٠}) مورييس دوفرجهي , المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري , ترجمة جورج سعد, المؤسسة الجامعية للدراسات, بيروت ١٩٩٢.

- (١١) ميسون طه حسين, انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية, رسالة ماجستير, جامعة بابل, ٢٠٠٩, ص ٩٨.
- (١٢) د. عبير حسين, دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٩, ص ٩.
- (١٣) د. وسام صبار العاني, الاختصاص التشريعي للإدارة, الميناء للطباعة, بغداد, الطبعة الأولى, ٢٠٠٣, ص ٩.
- (١٤) حكم للمحكمة الدستورية العليا المصرية, ٨/٥ / ٢٠٠٠ قضية رقم ٢, لسنة ٢٠٠٢, منشور في الجريدة الرسمية, العدد ٢٣, ١٧ / ٨ / ٢٠٠٠.
- (١٥) د. طعيمة الجرف, مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون, دار النهضة العربية, القاهرة, الطبعة الثانية, ١٩٧٦, ص ٨٣.
- (١٦) للمزيد ينظر قرار المحكمة الدستورية العليا في ١٩٨٩/٨/٢٩, ق ١٠٦ - لسنة ٢٢, منشور في الجريدة الرسمية في ٢٠٠١/٤/١٩.
- (١٧) د. عبير حسين, مصدر سابق, ص ١١٨.
- (١٨) د. عبير حسين, المصدر نفسه, ص ١١٠.
- (١٩) احمد أمين, حدود السلطة التشريعية, مصدر سابق, ص ١٣٢.
- (٢٠) د. عادل الطباطبائي, الحدود الدستورية بين السلطين التشريعية والقضائية, مطبعة الكويت, ٢٠٠٠.
- (٢١) نقلاً عن د. عبد الرزاق السنهوري, مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية بحث منشور في مجلة مجلس الدولة, السنة الثالثة, يناير ١٩٥٢, ص ٩٢.
- (٢٢) أضفنا اصطلاح برلماني تمييزاً له عن تشريعات السلطة التنفيذية في حالة منحها الدستور اختصاص التشريع في حالة الظروف الاستثنائية أو في حالة التفويض التشريعي في الظروف العادية.
- (٢٣) د. السنهوري, الانحراف التشريعي, مصدر سابق, ص ٥٢.
- (٢٤) في ٣ تموز وعلى أثر نزول ملايين من أفراد الشعب إلى الشوارع مما دفع الجيش إلى إقالة الرئيس محمد مرسي وتجميد العمل بدستور ٢٠١٢, وتشكيل لجنتين لإجراء التعديلات الدستورية لجنة العشرة مكونة من عشرة أعضاء من الهيئات القضائية وفقهاء الدستور ولجنة الخمسين تمثل مختلف أطراف المجتمع إقرار التعديلات التي تضعها لجنة العشرة لغرض عرضها على الاستفتاء.
- (٢٥) د. علي غالب العاني, دراسة في قانون المجلس الوطني, رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠, بحث منشور في مجلة القانون المقارن, تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية, العدد ١٣, السنة التاسعة, ١٩٨٠, ص ٩٥.
- (٢٦) ذكر ذلك محافظ بغداد في ندوة تلفزيونية, تلفزيون بغداد ١٩٨٠/٥/٣١, نقلاً عن المصدر نفسه, ص ٩٥.
- (٢٧) د. عادل الطباطبائي, الحدود الدستورية, مصدر سابق, ص ٤٣٨.
- (٢٨) د. بشار عبد الهادي, التفويض في الاختصاص, دار الفرقان, ط ١, ١٩٨٨, ص ٣٣.
- (٢٩) د. ماجد راغب الحلو, القضاء الإداري, منشأة المعارف, الإسكندرية, ٢٠٠٤, ص ٣٧٥.
- (٣٠) د. عبير حسين, مصدر سابق, ص ١٠٩.
- (٣١) نص المادة ٨٠ ف ٣ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ (إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين).

- (٣٢) يطلق مصطلح نظام على مجموعة القواعد التي تنظم حياة المجتمع ويراد به النظام الاجتماعي، ويطلق على اطراد الحوادث وفقاً لقوانين معينة ويراد نظام الطبيعة، ويطلق على الأساليب والتنظيمات التي تؤلف قاعدة نظرية ومنهجاً علمياً مثل النظام الديمقراطي، للمزيد، ينظر، وسام صبار العاني، مصدر سابق، ص ٢٣ .
- (٣٣) د. عادل الطباطبائي، الحدود الدستورية، مصدر سابق، ص ٤٣٩ .
- (٣٤) د. عادل الطباطبائي، المصدر نفسه، ص ٤٤٠، كذلك ينظر د. محمد ماهر أبو العينين، تطور قضاء الإلغاء ودور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان في مصر، دار أبو المجد للطباعة، دون سنة طبع القاهرة، ص ٢٧٩ .
- (٣٥) سامر عبد الحميد ألعوضي، أوجه عدم دستورية القوانين في النظاميين الأمريكي والمصري، أطروحة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٥٥ .
- (٣٦) الرأي د. السنهوري في بحثه المنشور في مجلة مجلس الدولة، مصدر سابق، ص ٣٢ .
- (٣٧) للمزيد ينظر د. عادل الطباطبائي، مصدر سابق، ص ٤٤٤ .
- (٣٨) د. سامر عبد الحميد، أوجه عدم الدستورية، مصدر سابق، ص ١٩٦ .
- (٣٩) حمد عمر محمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، ٢٠٠٣، ص ١١٦ .
- (٤٠) د. السنهوري، بحثه المنشور، مصدر سابق، ص ٤٠ .
- (٤١) ينظر د. عادل الطباطبائي، مصدر سابق، ص ٤٤٩ .
- (٤٢) القانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠٠٨، منشور في الوقائع العراقية، في العدد، ٤٠٥٨ في ١/٩/٢٠٠٨ .
- (٤٣) د. عصام البرزنجي. د. مهدي أسلامي، د. علي محمد بدير، مبادئ وأحكام القانون الإداري، وزارة التعليم العالي، جامعة بغداد، ١٩٩٣، ص ٤٣٢ .
- (٤٤) د. عادل الطباطبائي، الحدود الدستورية، مصدر سابق، ص ٤٥١ .
- (٤٥) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، بدون سنة طبع، ص ١٧٥ .
- (٤٦) محمود حلمي، القرار الإداري، دار الاتحاد العربي للطباعة، الطبعة الأولى، ١٩٧٠، ص ٨٢ .
- (٤٧) د. خاموش عمر عبد الله، دور القضاء الدستوري في حماية الحقوق والحريات الفردية، بحث منشور في كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، السنة العاشرة، العدد ١١، حزيران، ٢٠١٢، ص ١٣٩ .
- (٤٨) د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٣٢٠ .
- (٤٩) كان هدف القانون الذي سعت إليه حكومة السيد (Mauary) الاشتراكية عام ١٩٨٤، هدم مؤسسة السيد (Hersant) الصحفية وحرمانه من أهم الصحف المؤيدة للمعارضة اليمينية، فالمرشح عندما نص في الفقرة الثانية من المادة (١٣) على تطبيق الحدود القصوى لنسب توزيع الصحف اليومية، السياسية والقومية والإقليمية والمحلية، وكان السيد (Hersant) هو الوحيد الذي تجاوزت نسب توزيع صحفه اليومية الحدود القصوى، فكان القانون يقصد الإضرار به فيكون البرلمان منحرفاً في استعمال سلطته، نقلاً د. راغب جبريل خميس، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٩، ص ٤١٦ .

- (٥٠) حكم المحكمة في القضية رقم ٥ لسنة ٧ ق. عليا دستورية، جلسة ١٩٧٨/٤/١، مجموعة أحكام المحكمة العليا، ج ٢، ص ١٥٩، لمزيد من الإطلاع على القرار والتعليق، ينظر د. محمد أبو العينين، الانحراف التشريعي، مصدر سابق، ص ٨٨٧.
- (٥١) نقلاً عن د. عبير حسين، دور القاضي الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٦٠.
- (٥٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية، ١٥ اتحادية-٢٠٠٦ في ٢٦/٤/٢٠٠٧، متاح على الموقع الإلكتروني، www.iraq.Judicatora.
- (٥٣) ورد الرأي السابق في بحث د. خاموش عمر عبد الله، مصدر سابق، ص ١٣٩.
- (٥٤) د. زهير الزبيدي، الاختصاص الجنائي للدولة، جامعة بغداد، ١٩٨٠، ط ١، ص ٤١١.
- (٥٥) نشر القانون في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) بالعدد ١٧٨٧ بتاريخ ١٥/٩/١٩٦٩ ليصبح نافذاً في ١٥/١٢/١٩٦٩، وقد أدخلت عليه تعديلات كثيرة منها بموجب قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل، ومنها بموجب قرارات سلطة الائتلاف المؤقتة والحكومة الانتقالية.
- (٥٦) د. منذر كمال عبد اللطيف، السياسة الجنائية في قانون العقوبات العراقي، بلا دار نشر، بغداد، ط ١، ١٩٧٨، ص ٤٠.
- (٥٧) نصت المادة ٩٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦، التي حددت اختصاصات اللجنة القانونية، في الفقرة الأولى على اختصاص اللجنة (مراجعة القوانين السابقة وتكييفها وفق الدستور).
- (٥٨) منذر كمال عبد اللطيف، السياسة الجنائية في قانون العقوبات العراقي، مصدر سابق، ص ٤١.
- (٥٩) سامر عبد الحميد، أوجه عدم الدستورية في النظاميين الأمريكي والمصري، مصدر سابق، ص ١٣١.
- (٦٠) د. عبد الرحمن البوريني، عيب الانحراف بالسلطة ماهيته وأساسه، بحث منشور، مجلة الحقوق، جامعة عمان الأهلية، الأردن، ٢٠٠٧، ص ٤٢١.
- (٦١) يذهب بعض الباحثين العراقيين إلى أن النص بصياغته الحالية ملزم للمشرع العادي دون الدستوري، ونحن لا نميل إلى تأييد ذلك لأن النص ورد مطلقاً والتشريع يشمل الدستوري والعادي، الرأي للأستاذ حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي (العلاقة بين الدين والدولة)، الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٨، ص ٢٩.
- (٦٢) ينظر حول الخلاف، مذكرات بول برايمر، عام قضيته في العراق، ترجمة عمر الأيوبي، دار الكتاب العربي، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٣٧٣ وما بعدها.
- (٦٣) كان المشرع المصري قد نص في الدستور المصري لعام ١٩٧١ في المادة الثانية على أن (الإسلام دين الدولة ومبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيس للتشريع)، وقد عدل النص في نيسان ١٩٨٠ لتكون (الشريعة الإسلامية المصدر الرئيس للتشريع)، في حين نص الدستور المصري لعام ٢٠١٣ في مادته الثانية (الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيس للتشريع).
- (٦٤) حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي (العلاقة بين الدين والدولة)، مصدر سابق، ص ٣٨.
- (٦٥) المصدر نفسه، ص ٣٨. كذلك ينظر د. حازم النعيمي، الدستور العراقي الجديد وقضايا الحقوق والحريات، بحث منشور، مركز عراقيات للدراسات والنشر، بغداد، ٢٠٠٦، ص ١٤٢.

- (٦٦) يذكر البعض من الباحثين العراقيين أن المادة التي وضعت في مسودة الدستور كمادة أخيرة في فصل الحقوق والحريات، أو كانت تنتم (للمادة ٤٤) والتي كانت تنص على أولوية نصوص الموائيق والمعاهدات الدولية الخاصة بالحقوق والحريات على القوانين العراقية عند حصول تعارض بينهما، قد حذفت بتأثير المشاركين من بعض الأحزاب الدينية في لجنة صياغة الدستور وتم الاستغناء عنها تماماً. د. حازم النعيمي، المصدر السابق ص ١٤٨.
- (٦٧) د. عادل عمر شريف، القضاء الدستوري في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٨، ص ٣٥٢.
- (٦٨) احمد محمد أمين، حدود السلطة التشريعية، مصدر سابق، ص ١١١.
- (٦٩) يقول المفكر العربي جورج جرداق "إن المراحل التي مرت بها شعوب العالم متشابهة جوهراً إن اختلفت شكلاً بعض الأحيان، وكون السياط الموجعة التي ذاقتها مواكب البشر جميعاً تحملها الأيدي ذاتها يغير اسمها الزمان ويكسبها لونها المكان، وكون الغاية التي استهدفتها شعوب الأرض في سيرها الموعر الشاق خلال رحلة التاريخ واحدة كذلك وأن اختلفت عليها الأسماء". جورج جرداق، علي وحقوق الإنسان، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت، لبنان، ١٩٧٠، ص ١٠.
- (٧٠) د. عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي، حقوق الإنسان، دار الثقافة للنشر، ٢٠١١، ص ٢٠.
- (٧١) د. احمد سليم سعيغان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ج ١ ص ٢٦٨.
- (٧٢) المشروع منشور في صحيفة الصباح، العدد ١٣٠ في ٣٠ كانون الأول، ٢٠٠٣، نقلاً عن صباح صادق جعفر، حقوق الإنسان (وثائق)، المكتبة الوطنية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣.
- (٧٣) د. احمد سعيغان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مصدر سابق، ص ١٥٩.
- (٧٤) د. المصدر نفسه، ص ١٦٠.
- (٧٥) د. حسن محمد هند، د. نعيم عطية، الفلسفة الدستورية للحريات الفردية، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٣٤.
- (٧٦) د. حميد حنون خالد، حقوق الإنسان، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ١٤٧.
- (٧٧) د. حسن محمد هند و د. نعيم عطية، مصدر سابق، ص ٢٣٦.
- (٧٨) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية - العائلك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٠٦.
- (٧٩) د. احمد سليم سعيغان، مصدر سابق، ص ١٦٢.
- (٨٠) لم يتضمن الدستور الاتحادي الأمريكي إعلاناً للحقوق عند صدوره عام ١٧٨٧، إلا أن التعديلات العشرة التي أضيفت إليه قد تضمنت مثل هذا الإعلان، غير أن الحقوق الفردية التي تضمنها الإعلان قد تطور مفهومها عبر الزمن، فقد كانت في بداية ظهورها مكنة للأفراد لعمل شيء وعلى الدولة إلا تعيق ذلك، لكن فيما بعد أصبح الاتجاه نحو التحقيق الفعلي لهذه الحقوق المجردة، فحرية الفرد مثلاً في أن يتعلم لا تتحقق إلا عند قيام الدولة بإنشاء المدارس، وحرية العمل لا تتحقق إلا إذا قامت الدولة بتوفير فرص العمل ومحاربة البطالة. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدستور)، مصدر سابق، ص ١٤٢.
- (٨١) د. علاء العنزي، د. علي هادي الشكرلوي، د. إسماعيل صمصاع، حقوق الإنسان، إشراف د. رافع شبر، محاضرات غير مطبوعة، جامعة بابل، ٢٠٠٦، ص ١٠.
- (٨٢) د. احمد سليم سعيغان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مصدر سابق، ص ١٦٨.

- (٨٣) كانت الأسباب الاقتصادية هي الأساس في نشوب نزاع المستعمرات الأمريكية مع انكلترا عام ١٧٦٥ وتمثلت تلك الأسباب بزيادة كبيرة بالضررائب إضافة لقوانين أخرى قيدت الحريات التجارية. د. محمد أنور عبد السلام , التجربة الاتحادية الأمريكية وقيمتها للوحدة العربية, مكتبة الإنكلو - المصرية, ١٩٧٤, ص ٣٦ .
- (٨٤) صدر في فرنسا إعلان الحقوق لعام ١٧٩٣ وإعلان السنة الثالثة للحقوق والواجبات .
- (٨٥) المادة ١٦ من الإعلان (إن كل مجتمع لا تكون فيه ضمانات للحقوق مؤمنة, وفصل للسلطات هو مجتمع لا دستور له إطلاقاً) .
- (٨٦) د. حميد حنون خالد, حقوق الإنسان, مكتبة السنهوري, الطبعة الأولى, ٢٠١٣, ص ١٥١.
- (٨٧) نقلاً عن د. حسن محمد هند, د. نعيم عطية, مصدر سابق, ص ٩٠ .
- (٨٨) د. عبد الله البستاني, مذكرات أولية في القانون الدستوري, مطبعة الرابطة, بغداد, ١٩٥١, ص ١٠٩.
- (٨٩) د. محمود شريف بسيوني الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان, دار الشروق, القاهرة, بلا سنة طبع, ص ٤٩.
- (٩٠) المصدر نفسه, ص ١١٠.
- (٩١) الحريات الأربعة في الرسالة هي حرية العبادة, حرية القول, الأمان من الحاجة, الأمان من الخوف.
- (٩٢) د. علاء العنزي وآخرون, حقوق الإنسان, مصدر سابق, ص ٢١.
- (٩٣) انظم العراق إلى العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية, بموجب قانون المصادقة رقم ١٩٣ لسنة ١٩٧٠.
- (٩٤) د. علاء العنزي وآخرون, حقوق الإنسان, مصدر سابق, ص ٢٩.
- (٩٥) تضمن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية آلية للرقابة عن طريق التقارير التي تقدمها الأجهزة الدولية) لجنة حقوق الإنسان, الأمانة العامة للأمم المتحدة, المجلس الاقتصادي والاجتماعي, الوكالات المتخصصة, تقارير الدول الأطراف في العهد, أما العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فقد منح الرقابة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي تحول نتيجة لصعوبة ممارسة الرقابة إلى لجنة حقوق الإنسان عام ١٩٨٥ وتعتمد الرقابة في هذا العهد على التقارير التي تقدمها الدول الأعضاء في العهد إضافة إلى التقارير التي تقدمها المنظمات الدولية. د. خليل حسن, حقوق الإنسان في العهدين الدوليين, بحث منشور على الموقع الالكتروني, Dr.khalil Hussein. Blogspot.com
- (٩٦) د. احمد سعيان, مصدر سابق, ص ٣٥٠ .
- (٩٧) د. محمد علي سويلم, الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة, دار المطبوعات الجامعي, بيروت, ٢٠١٣, ص ٢٤٨.
- (٩٨) من أنصار هذا الاتجاه الفقيهين (ليون ديكي) و(اندرية هوريو) للمزيد ينظر د. احمد سعيان, مصدر سابق, ص ٢٧٤.
- (٩٩) خليل محسن, الطائفية والنظام الدستوري في لبنان, الدار الجامعية, بيروت, ١٩٩٢, ص ١٦٩ .
- (١٠٠) من أنصار هذا الاتجاه, اسمان, وكاره دي ملبر, وجوليان لافارير .
- (١٠١) د. احمد سعيان, مصدر سابق, ص ٢٧٦.
- (١٠٢) د. محمد علي سويلم, مصدر سابق, ص ١٥٠.
- (١٠٣) د. حسن محمد هند, د. نعيم عطية, مصدر سابق, ص ١٠٤.

المصادر

أولاً- الكتب القانونية

- ١- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ,النظم السياسية والقانون الدستوري ,منشأة المعارف , الإسكندرية, ١٩٨٨.
- ٢- د. احمد سعيان ,الحريات العامة وحقوق الإنسان ,منشورات الحلبي الحقوقية ,بيروت, ٢٠٠١.
- ٣- د. آدمون رباط , الوسيط في القانون الدستوري ,دار العلم للملايين, بيروت , ١٩٦٥.
- ٤- د. بشار عبد الهادي , التفويض في الاختصاص, دار الفرقان , ١٩٨٨.
- ٥- بول برايمر , عام قضيته في العراق ,ترجمة عمر الأيوبي ,دار الكتاب العربي , بيروت, ٢٠٠٦.
- ٦- حسين عذاب السكيني ,الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي,دار الغدير, البصرة, ٢٠٠٨.
- ٧- د. حسن محمد هند و د. نعيم عطية ,الفلسفة الدستورية للحريات الفردية,دار الكتب القانونية ,القاهرة , ٢٠٠٦.
- ٨- د. حميد حنون خالد ,حقوق الإنسان ,مطبعة السنهوري ,بغداد , ٢٠١٣.
- ٩- د. خليل محسن ,الطائفية والنظام الدستوري في لبنان,الدر الجامعية ,بيروت , ١٩٩٢.
- ١٠- د. رأفت دسوقي ,هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان, منشأة المعارف, الإسكندرية, بلا سنة طبع.
- ١١- د. راغب جبريل خميس, الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة, المكتب الجامعي الحديث, ٢٠٠٩.
- ١٢- د. زهير الزبيدي , الاختصاص الجنائي للدولة في الجريمة ذات العنصر الأجنبي,جامعة بغداد, ١٩٨٠.
- ١٣- د. سمير خيرى توفيق , سيادة القانون , منشورات وزارة الثقافة , بغداد , ١٩٧٨

- ١٤- د. طاهر البكاء , دستور العراق ٢٠٠٥, مشاهدات من داخل اللجنة الدستورية , بلا دار نشر, بغداد, ٢٠٠٥.
- ١٥- د. طعيمة الجرف , مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الدولة للقانون , دار النهضة العربية , القاهرة, ١٩٧٦.
- ١٦- د. عادل الطباطبائي , الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية , مطبعة الكويت , ٢٠٠٠.
- ١٧- د. عبير حسين , مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية , دار النهضة , القاهرة , ١٩٨٦.
- ١٩- د. عبد الله البستاني , مذكرات أولية في القانون الدستوري , مطبعة الرابطة , بغداد , ١٩٥١.
- ٢٠- د. عبد الكريم علوان , الوسيط في القانون الدولي وحقوق الإنسان , دار الثقافة , ٢٠١١.
- ٢١- د. عصام البرزنجي وآخرون , مبادئ وأحكام القانون الإداري, وزارة التعليم العالي والبحث العلمي , جامعة بغداد, ١٩٩٣.
- ٢٢- د. عصام سليمان , الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت , ٢٠١٠.
- ٢٣- د. عوض المر , الرقابة على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية , مركز رينيه جان دوبيوي للقانون والتنمية , بلا سنة طبع .
- ٢٤- د. ماجد راغب الحلو , القضاء الإداري , منشأة المعارف , الإسكندرية , ٢٠٠٤.
- ٢٥- د. محمد كاظم المشهداني , النظم السياسية , العاتك لصناعة الكتاب , القاهرة , ٢٠٠٨.
- ٢٦- د. محمد ماهر أبو العينين , الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته , المركز القومي للإصدارات القانونية, القاهرة, ٢٠١٣.
- ٢٧- د. محمد ماهر أبو العينين , تطور قضاء الإلغاء, دار أبو المجد للطباعة , القاهرة, بلا سنة طبع,

- ٢٨- د. محمد علي سويلم , الرقابة القضائية على دستورية القوانين وتطور الأنظمة , دار المطبوعات الجامعية, بيروت , ٢٠١٣.
- ٢٩- د. محمود حلمي , القرار الإداري , دار الإتحاد العربي للطباعة , ١٩٧٠.
- ٣٠- د. محمود شريف بسيوني , الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان , دار الشروق, القاهرة , ٢٠٠٣.
- ٣١- د. منذر الشاوي , نظرية الدستور , مركز البحوث القانونية , بغداد , ١٩٨١.
- ٣٢- منذر كمال عبد اللطيف , السياسة الجنائية في قانون العقوبات العراقي , بلا دار نشر, بغداد , ١٩٧٨.
- ٣٣- موريس دوفرجه , المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري , ترجمة جورج سعد , المؤسسة الجامعية للدراسات , بيروت , ١٩٩٢.
- ٣٤- د. وائل أحمد علام , الميثاق العربي لحقوق الإنسان , بلا دار نشر , ٢٠٠٥.
- ٣٥- د. وسام صبار العاني , الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية , الميناء للطباعة , بغداد , ٢٠٠٣.

ثانياً- الرسائل الجامعية

أطاريح الدكتوراه

- ١- أحمد محمد أمين , حدود السلطة التشريعية , أطروحة دكتوراه , جامعة القاهرة , ٢٠٠٢.
- ٢- سامر عبد الحميد العوضي , أوجه عدم الدستورية في النظامين الأمريكي والمصري , أطروحة دكتوراه , جامعة الإسكندرية , ٢٠٠٨.

رسائل الماجستير

- ١- ميسون طه , انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية , رسالة ماجستير , جامعة بابل , ٢٠٠٩.

ثالثاً - البحوث والدوريات

- ١ - حمد عمر محمد , السلطة التقديرية للإدارة ورقابة القضاء عليها , مركز الدراسات والبحوث , الرياض , ٢٠٠٣.
- ٢ - د. خاموش عمر عبد الله , دور القضاء الدستوري في حماية الحقوق والحريات الفردية , كلية القانون والسياسة , جامعة صلاح الدين , السنة العاشرة , العدد ١١ , ٢٠١٢.
- ٣ - د. عبد الرزاق السنهوري , مخالفة التشريع للدستور والانحراف في ممارسة الوظيفة التشريعية , مجلة مجلس الدولة , السنة الثالثة , ١٩٥٢.
- ٤ - عبد الرحمن البوريني , عيب الانحراف بالسلطة , ماهيته وأساسه , مجلة الحقوق , جامعة عمان الأهلية , الأردن , ٢٠٠٧.
- ٥ - د. علي غالب العاني , دراسة في قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ , مجلة القانون المقارن , السنة التاسعة , العدد ١٣ , ١٩٨٠.
- ٦ - د. حازم النعيمي , الدستور العراقي الجديد وقضايا الحقوق والحريات , مركز عراقيات للدراسات , بغداد , ٢٠٠٦.

المواقع الالكترونية

www.iraq.judication

-١

Abstract

Until she reached the degree of political organization and constitutional different political systems that the state bodies mere competence is not the authority , where returning power to the people , which means the need to restrict the powers of the state to the provisions of the legal system and to submit to the principle of legality , and the legislature as one of the authorities of the State are subject to this principle with the necessary limits of their competence legislative put rules Blog (the Constitution and the declaration of rights) , and parliament may skip those borders that are not limited to methods rather than to the goals that must be aimed to the jurisdiction of parliament legislative namely the public interest , and vary the degree of organization of the constitutional authority of Parliament in the legislative competence of the esteem in which the al-Qaeda public and restriction where baptizing legislator in some cases to restrict this power up to a lack in some cases , while it will be defined in other cases may not skip those limits .

in addition to the Constitution, the declarations of rights as standards for the protection of rights and freedoms and controls the political organization , moved from national framework to being represents a measure of the level of governments should treat their citizens , and as long as those ads aimed at protecting the rights and the maintenance of freedoms , there must be a bind on the state, represented by its three branches , particularly the legislative authority to refrain from confiscating those rights and freedoms or overtaking them through enacting laws.

The impartiality Limits For competence legislative of Parliament under the rules Blog

By

A.P. Dr. Alaa Abdel Hassan Al_ Anzi

Saad Ghazi Taleb