

أثر القوانين المكملة للدستور في تحديد نطاق الحقوق والحريات

الأساسية - دراسة مقارنة -

Impact of Constitution-supplementing Laws on Setting Scope of Basic Rights and Freedoms A Comparative Study-

م.م. أُنان عبد الحسين عبر الله
ماجستير في القانون العام

الملخص:

أصبح تقرير حقوق الأفراد وحرياتهم الشخصية وبخاصة الأساسية منها شرطاً من الشروط الجوهرية المطلوبة لقيام النظام الدستوري الأمثل، فلا وجود للديمقراطية فيه من دون احترام للحق أو الحرية، إذ تجري الإشارة إليها بمقتضى الدستور الذي يبين ما للأفراد من حقوق وما عليهم من التزامات، لكن قد ينص الدستور على طائفة من الحقوق أو الحريات ثم يترك تفصيل الأمور المتعلقة بتنظيمها على وجه الدقة إلى السلطة التشريعية، من خلال إشارته في مضمون النص إلى أن هذا الحق أو تلك الحرية ينبغي تنظيمها بقانون، فهنا يأتي دور المشرع العادي لتنظيمها وتحديد نطاقها بواسطة قوانين يصدرها تسمى بالقوانين المكملة للدستور، إذ تتمثل أهميتها بتكملة النقص الوارد في الدستور وتنظيم الأحكام المتعلقة فيه، فضلاً عن فعاليتها في بناء المؤسسات الدستورية وضمان ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم الأساسية في الدولة.

الكلمات المفتاحية:

القوانين المكملة للدستور، القوانين الأساسية، السلطة التشريعية، الحقوق والحريات، الرقابة السياسية، الرقابة الدستورية.

Abstract:

Designating individuals' personal rights and freedoms, especially the basic ones, became one condition of the essential ones required to form an optimal constitution system, since such system would lack democracy without respect for right or freedom. Democracy is referred to under constitution which states individuals' rights and obligations; however, constitution might stipulate a set of rights or freedoms then it

[constitution] leaves the details of their specific organization to legislative authority. In this context, the constitution would refer, within the text content, that this right or that freedom shall be organized by a law. In this place, the ordinary lawmaker plays his/ her role to organize such rights and freedoms and set their scope through laws, to be issued by him/ her, called 'constitution-supplementing laws.' The significance of such supplementing laws lies in supplementing the inadequateness of the constitution and organizing the related provisions, not to mention their efficiency in building constitutional institutions and guaranteeing that individuals exercise their basic rights and freedoms in the state.

Key words: constitution-supplementing laws, basic laws, legislative authority, rights and freedoms, political control and constitutional control.

المقدمة:: The introduction:

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيد المرسلين نبينا الكريم وعلى آله الطيبين الطاهرين وأصحابه الغر الميامين، وبعد : تُعدُّ الدولة في الوقت الحاضر من أهم المؤسسات الدستورية والقانونية على حدٍ سواء، لذلك فإن الدستور يحظى بالعناية والاهتمام اللازمين لأنه ينظم هذه المؤسسة المهمة، فيتولى تنظيم السلطات العامة فيها من تشريعية وتنفيذية وقضائية، ويبين الحقوق والالتزامات المفروضة على تلك السلطات، فضلاً عن ذلك فإنه يوضح طبيعة العلاقة ما بين تلك السلطات التي تسعى إلى إدارة شؤون الدولة من جهة، وما بينها وبين الأفراد وكيفية إيقاف تجاوز كل سلطة منها إذا ما اعتدت على حقوق الأفراد وحياتهم من جهة أخرى.

إلا أن الدستور مهما فُصلت مضامينه فإنه لا مناص من قصوره، سواء أكان ذلك متعلقاً بنظام الحكم أم بحقوق الأفراد وحياتهم، ويرجع ذلك إلى التطور الذي يحدث في كل حقبة من الزمن، والذي يؤدي إلى التباين ما بين النظرية والتطبيق في مختلف شؤون الحكم.

فهنا يأتي دور السلطة التشريعية والتي تختص بوضع القوانين العادية لتسد جوانب النقص والثغور، لأن هناك نوعاً من القوانين التي يضعها البرلمان سواء أكان ذلك من تلقاء نفسه أم بناءً على تكليف الدستور له يتعلق بتنظيم السلطات العامة، وتحديد نطاق الحقوق والحريات الأساسية في الدولة، وهذه القوانين ميّزتها الدساتير عن القوانين العادية واطلقت عليها تسمية خاصة بها ألا وهي (القوانين المكملّة للدستور أو القوانين الأساسية)، استناداً لأهميتها المتمثلة بتكملة النقص الوارد في الدستور وتنظيم الأحكام المتعلقة فيه، فضلاً عن فعاليتها في بناء المؤسسات الدستورية وضمان ممارسة الأفراد لحقوقهم وحياتهم في الدولة.

واستناداً إلى ذلك فإن حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية أصبحت من المسائل الجوهرية التي تُعبرها الدساتير اهتماماً كبيراً، لأن العصر الحالي أضحى عصر الحقوق والحريات لا سيما الأساسية منها، إذ لا يمكن الاستغناء عنها بأي حال من الأحوال، لأن

الدساتير عادة ما تنص على الحقوق والحريات العامة للأفراد تاركة تفصيل الامور المتعلقة بتنظيمها على وجه الدقة إلى المشرع العادي، لذلك فان القوانين المكملة للدستور يأتي دورها لتنظيم تلك الحقوق والحريات من دون أي خلل أو نقصان. ومن أجل الاحاطة بموضع بحثنا من جوانبه كافة سوف نتناوله من خلال النقاط الآتية:-

أولاً: أهمية البحث:: First: The importance of research

تتمثل مهمة الدولة ببسط الأمن في البلاد وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم وضمان عدم المساس بها، من خلال ادراجها في دستورها الخاص بها، وقد أصبحت تلك المهمة بمثابة المنهج الذي تبنته الدساتير الحديثة في كفالة حقوق الانسان، إذ أكدت ذلك الأنظمة السياسية في الدول المقارنة، حينما أضحت الحقوق والحريات هي الغاية من وجود الدولة، فترتبت على ذلك ظهور أفكار متعددة تناولت كيفية التزام الدولة بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، الأمر الذي أدى إلى ظهور فكرة القوانين المكملة للدستور، لتضع الحق أو الحرية موضع التطبيق، ولتساهم في تنفيذها وممارستها على وجه مشروع.

ثانياً: مشكلة البحث:: Second: Research problem

تكمن مشكلة البحث في إثارة تساؤلات متعددة على النحو الآتي:

- ١-ما القوانين المكملة للدستور وما اختلافها عن القوانين العادية؟
 - ٢-كيف يتم اصدار القوانين المكملة للدستور؟
 - ٣-ما القيمة القانونية للقوانين المكملة للدستور وما نطاق تطبيقها؟
 - ٤-هل تخضع القوانين المكملة للدستور التي تتعلق بحقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية للرقابة؟
 - ٥-كيف يتم تحديد نطاق الحقوق والحريات الأساسية في القوانين المكملة للدستور؟
- يتحتم علينا الإجابة على هذه التساؤلات وغيرها من التي سننتظر إليها في بحثنا من خلال الدخول في الموضوع على نحو تفصيلي والإلمام بمضامينه كافة.

ثالثاً: منهج البحث:: Third: Research Methodology

إن المنهج المتبع في إعداد هذا البحث هو منهج الدراسة القانونية المقارنة، إذ يتحقق ذلك باتخاذ دساتير كل من فرنسا ومصر محلاً للمقارنة بينهما وبين دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فضلاً عن تحليل الاختلاف والتباين إن وجد على نحو يتفق والعقل القانوني السليم.

رابعاً: فرضية البحث:: Fourth: Research Hypothesis

إن السلطة التشريعية هي المختصة بتشريع القوانين في البلاد، وبهذا الصدد فان تدخلها لتنظيم الحقوق التي أقرها الدستور مقترن بشرطين اثنين، فأما الأول فهو أن تضع القوانين التي تؤدي إلى سير المؤسسات الدستورية على نحو منتظم، فضلاً عن القوانين التي تتعلق بحقوق الأفراد وحرياتهم، لأن أغلب الحقوق والحريات التي ترد في الدساتير تحتاج إلى اصدار التشريعات اللازمة لممارستها، وأما الآخر فهو أن لا تتعسف في استخدام سلطتها، بل ينبغي عليها التقيد بحدودها الدستورية عند تشريعها للقوانين المكملة للدستور، لذلك لا بد أن تكون هناك رقابة على أعمالها لتكون ضمانة أساسية لمبدأ سمو

الدستور، الأمر الذي أدى إلى وجود القضاء الدستوري ليحكم بعدم دستورية القوانين المخالفة لنصوص الدستور ومنع الانحراف عن استخدام السلطة.

خامساً: غاية البحث::Fifth: Research Purpose:

يهدف البحث إلى تسليط الضوء على مفهوم القوانين المكملّة للدستور بوصفها مصدراً تشريعياً مكملًا لنصوص الدستور، لأن لها أثراً لا يمكن اغفاله في الدساتير المقارنة، وإلى بيان السلطة المختصة بإصدارها والإجراءات المتبعة فيها، والمكانة التي تحتلها وتمييزها عن القوانين العادية، وأثرها في تنظيم حقوق الأفراد وحرّياتهم الأساسية، وكيفية ضمان تلك الحقوق من خلال الرقابة الدستورية التي تتطلب الالتزام بالنصوص الدستورية من أجل تحقيق مبدأ الشرعية.

سادساً: تقسيم البحث::Sixth: Research Division:

سيتم تقسيم البحث على مقدمة ومبحثين، فأما المبحث الأول فسنتناول فيه مفهوم القوانين المكملّة للدستور، وسنقسمه على مطلبين، الأول سنبين فيه تعريف القوانين المكملّة للدستور وكيفية إصدارها، والثاني سنوضح فيه القيمة القانونية للقوانين المكملّة للدستور ونطاق تطبيقها، وأما المبحث الثاني فسنفرد له لبيان تنظيم القوانين المكملّة للدستور المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية والرقابة عليها، وسنقسمه على مطلبين، الأول سنبين فيه التنظيم الدستوري للقوانين المكملّة للدستور المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية، والثاني سنوضح فيه الرقابة على القوانين المكملّة للدستور المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية، ثم نهي البحث بخاتمة تحتوي على أبرز الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها.

المبحث الأول: مفهوم القوانين المكملّة للدستور:

The first topic: The concept of complementary laws to the Constitution:

لا ريب أنّ وثيقة الدستور هي القاعدة الأساسية في الدول ذات الدساتير المدونة، لكن قد تكون هناك موضوعات متعلقة في القانون الدستوري تنص عليها قوانين عادية يصدرها البرلمان، يطلق عليها تسمية (القوانين المكملّة للدستور أو القوانين الأساسية)، إذ تُعدّ مصدراً من مصادر النظام الدستوري في الدولة، طالما كان هدفها إدارة الدولة وشؤونها من الناحية السياسية، لذلك فهي تؤدي دوراً لا يمكن اغفاله في الأنظمة الدستورية، وكان لدستور الجمهورية الخامسة الفرنسي الصادر في ٤ أكتوبر عام ١٩٥٨ الفضل في إبراز القوانين الأساسية وجعلها في عداد النصوص الدستورية، مما حدا ببعض الدول الأخرى بأخذ هذه الفكرة وإدراجها في دساتيرها الخاصة بها، إذ نصت عليها بعض الدساتير التي تأثرت بالنظام الدستوري الفرنسي، في حين اكتفت دساتير أخرى بإحالة مسائل متعددة ذات طبيعة دستورية إلى قواعد قانونية تصدرها السلطة المختصة بالتشريع من دون أن تطلق على هذه القوانين تسمية القوانين الأساسية^(١).

لقد ظهرت فكرة هذه القوانين نتيجة لاحتواء الدساتير على نصوص دستورية تتصف بأنها توجيهية أو منهجية، أهمها تلك المتعلقة بحقوق الأفراد وحرّياتهم الأساسية، إذ تتضمن أهدافاً يعمل النظام السياسي على تحقيقها، كذلك تعمل على توضيح معالم

النظام الذي ينبغي أن يسود في المجتمع، فهي قواعد غير واضحة المعالم، إذ لا يستطيع الفرد التمتع بها، لأن ذلك يتطلب تدخل السلطة التشريعية لتضعها موضع التطبيق، كالنصوص التي تقرر حق العمل لكل مواطن، وحق اكتساب الجنسية، والحق في الضمان الاجتماعي، وحق الملكية، والحق في المعونة في حالات العجز والمرض والشيخوخة، فالمشرع يلتزم إزاءها بالتزامين، أحدهما سياسي، والآخر قانوني، فأما الالتزام السياسي فيتمثل بوجوب تدخل البرلمان من أجل تشريع القوانين اللازمة لوضع هذه النصوص موضع التطبيق، إذ يتمتع في هذا الصدد بسلطة تقديرية مطلقة، تتيح له اختيار الوقت الملائم لسنها، وأما الالتزام القانوني فيتمثل بعدم قيام البرلمان بتشريع قوانين تخالف هذه النصوص سواء أكانت مخالفة صريحة أم ضمنية، لأنها توضح للمشرع القوانين التي يمكن له أن يسنها، فيكون واجباً عليه احترامها والالتزام بها^(٣). واستناداً إلى ذلك سيجري تقسيم هذا المبحث على مطلبين، الأول سنين فيه تعريف القوانين المكملة للدستور وكيفية إصدارها، والثاني سنوضح فيه القيمة القانونية للقوانين المكملة للدستور ونطاق تطبيقها، على النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف القوانين المكملة للدستور وكيفية إصدارها:

The first requirement: Defining complementary laws to the constitution and how to issue them:

أولاً: تعريف القوانين المكملة للدستور:

First: Definition of complementary laws to the constitution:

يقصد بالقوانين المكملة للدستور هي قوانين من نوع خاص تصدرها السلطة التشريعية بغية تنظيم المسائل المتعلقة باختصاصات السلطات العامة في الدولة، وكيفية ممارستها لوظيفتها، وبيان الحقوق والحريات العامة في الدولة، فضلاً عن معالجة المسائل ذات الطبيعة الدستورية من حيث طبيعتها أو جوهرها^(٣). ومن خلال التعريف آنف الذكر يتضح ما يأتي^(٤):

١- عدم وجود اختلاف ما بين القوانين المكملة للدستور والقوانين العادية من جهة المصدر، لأن كلا القانونين تصدرهما السلطة التشريعية.

٢- اختلاف القوانين المكملة للدستور عن القوانين العادية من جهة الموضوع، إذ إن القوانين العادية تعالج مسائل لا علاقة لها بنظام الحكم في الدولة، في حين أن القوانين المكملة للدستور تختص بتنظيم مسائل دستورية تتصل بنظام الحكم في الدولة من أجل سير المؤسسات الدستورية على نحو منتظم.

٣- اختلاف القوانين المكملة للدستور عن القوانين العادية استناداً لإجراءات وضعها وتعديلها، إذ إن البرلمان يتبع إجراءات خاصة حينما يقوم بوضعها أو تعديلها، وهذه الإجراءات تختلف عن التي يتم اتباعها في تشريع القوانين العادية.

لذلك فإن هذه القوانين تُعدُّ مصدراً من مصادر النظام الدستوري في الدولة، لأنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتنظيم الحكم من الناحية السياسية، فعلى الرغم من أن وثيقة الدستور هي المصدر الأول والأساس في الدول ذات الدساتير المكتوبة، إلا أنها لا تُعدُّ المصدر

الوحيد فيها، إذ توجد بجانب الدستور قوانين مكملة له تهدف إلى تنظيم المسائل التي لم ينظمها الدستور أو أحال تنظيمها إلى البرلمان ذو الاختصاص الأصيل في ممارسة التشريع^(٥).

ففي فرنسا فإن هذه القوانين ظهرت لتقييد سلطات الملك المطلقة، ومنع تعسفه في استعمالها، كونها كانت تهدف إلى حماية الملك من صلاحياته المطلقة، ويرجع تاريخ ظهور هذه القوانين إلى القرن الخامس عشر، حينما ظهرت بعض القواعد العليا التي نظمت وراثته العرش في فرنسا، وهي المرة الأولى التي ظهرت فيها هذه القوانين^(٦)، وقد ذهب المشرع الدستوري إلى تسميتها بـ (Les Lois Organiques) ولم يجر الاتفاق على معنى محدد لتسميتها في اللغة العربية، بيد أن تلك القوانين يطلق عليها في الجمهورية الجزائرية بـ (القوانين العضوية)، وكذلك يطلق عليها في المملكة المغربية بـ (القوانين التنظيمية)، في حين تسمى في الجمهورية التونسية بـ (القوانين الأساسية)^(٧).

أما في مصر فإن دستور ١٩٧١ الملغى قد نظم تلك القوانين وسماها بـ (القوانين المكملة للدستور) وبخاصة بعد التعديل الدستوري الذي جرى في ٢٢ أيار ١٩٨٠، إذ نصت المادة (١٩٥) منه على ما يأتي : " يؤخذ رأي مجلس الشورى فيما يلي : ثانياً- مشروعات القوانين المكملة للدستور ... " ^(٨).

أما دستور مصر لعام ٢٠١٤ فقد أشار إليها بصورة صريحة في المادة (١٢١) منه، إذ نصت على ما يأتي : " ... تصدر القوانين المكملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس، وتعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية والنيابية والمحلية والأحزاب السياسية والسلطة القضائية والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور مكملة له " ^(٩).

أما في العراق فعلى الرغم من أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد أحال مسائل متعددة إلى مجلس النواب لتنظيمها بمقتضى قواعد قانونية وذلك حين ورود عبارة (وينظم ذلك بقانون)، إلا أنه لم يعرف فكرة القوانين الأساسية ولم يضع معياراً محدداً لتمييزها من غيرها من القوانين التي يسنها البرلمان سواء أكان التمييز من جهة الاجراءات أم من جهة تسمية تلك القوانين.

لذلك نرى ضرورة قيام المشرع الدستوري العراقي بتمييز القوانين المكملة للدستور في صلب الوثيقة الدستورية من غيرها من القوانين، سواء أكان التمييز متعلقاً بتسميتها أم بالإجراءات التي ينبغي أن تختلف عن القوانين العادية، بغية توفير الضمانات التي تؤدي إلى سيرها على نحو منتظم.

واستناداً إلى ذلك فإن أهمية القوانين المكملة للدستور تتمثل بأنها تؤدي إلى تنظيم مسائل دستورية بطبيعتها في ضوء المبادئ والقواعد التي أعلنها الدستور، ولا ريب أن تلك القوانين تتعلق بصورة رئيسة بتنظيم السلطات العامة في الدولة.

ثانياً: كيفية اصدار القوانين المكملة للدستور:

Second: How to issue complementary laws to the constitution:

إن القوانين المكملة للدستور تصدر بإحدى الوسيلتين، يمكن أن نبينهما على النحو الآتي:

الأولى: أن يقوم المشرع الدستوري بتوجيه تكليف إلى السلطة التشريعية، يبتغي فيه تنظيم مسائل معينة تتعلق بنظام الحكم في الدولة وبالسلطات العامة فيها من ناحية تكوينها واختصاصاتها وكيفية سير العمل فيها، وهذه الصورة متبعة في اصدار أغلب القوانين المكملة للدستور، إذ ينص الدستور عادة في مادة منه أو أكثر من مادة على أن موضوعاً ما من مواضعه المتصلة بنظام الحكم في الدولة بحاجة إلى تنظيم بواسطة قانون أو في الحدود التي يبينها القانون أو استناداً للأوضاع التي يقررها القانون، وهذا يعني أن هذا التنظيم قد بلغ غاية الأهمية، فلا يجوز إهماله بأي حال من الأحوال^(١٠).

فعلى سبيل المثال فإن دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ قد أشار في عدد من مواده إلى تكليف السلطة التشريعية بإقرار قوانين مكملة للدستور، كالمواد (٦، ١٣، ١٢) المتعلقة بتنظيم السلطة التنفيذية، والمواد (٢٤، ٢٥، ٢٧، ٣٤) المتعلقة بتنظيم السلطة التشريعية، والمادتين (٥٧، ٦٣) المتعلقة بتنظيم المجلس الدستوري، والمادتين (٦٤، ٦٥) المتعلقة بتنظيم السلطة القضائية، والمادتين (٧١، ٨٢) المتعلقة ببعض المجالس والتنظيمات الخاصة^(١١).

أما في مصر فإن دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ الملغى قد ذهب في مواطن متعددة إلى تكليف مجلس الشعب بتسريع قوانين تعلق بتنظيم السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، كالمادة (٦٢) التي أشارت بأن للمواطن الحق في انتخاب أعضاء السلطة التشريعية وفقاً لأحكام القانون، والمادة (٨٥) التي أشارت بأن محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينبغي أن تكون بمقتضى قانون يبين تشكيلها واجراءات المثل أمامها والعقوبات المحددة على الوجه المطلوب، والمادة (١٦٧) التي أحالت إلى القانون تحديد الهيئات القضائية واختصاصاتها وتنظيم طريقة تشكيلها وبيان شروط تعيين أعضائها^(١٢).

وكذلك في العراق فإن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد أناط إلى مجلس النواب اصدار قوانين متعددة تتعلق بتنظيم السلطات العامة، كالمادة (٧٤) المتعلقة بتحديد راتب ومخصصات رئيس الجمهورية^(١٣)، والمادة (٨٢) المتعلقة بتنظيم رواتب ومخصصات أعضاء مجلس الوزراء^(١٤)، والمادة (١٠٥) المتعلقة بتأسيس هيئة عامة تعمل على ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم^(١٥)، والمادة (١٠٦) المتعلقة بتأسيس قانون هيئة عامة مهمتها مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية^(١٦).

لكن نرى ضرورة قيام المشرع الدستوري العراقي بتحديد مجال تطبيق القوانين المكملة للدستور من خلال استخدام تسمية موحدة متفق عليها في كل مادة من مواده المحتوية على المواضيع الداخلة في نطاقها.

الثانية: أن تقوم السلطة التشريعية بإصدار قوانين تنظم المسائل المتعلقة بنظام الحكم في الدولة وبتنظيم السلطات العامة فيها من تلقاء نفسها ومن دون تكليف من المشرع الدستوري، فالسلطة التشريعية تتصدى لتنظيم تلك المسائل لكي لا يكون على الدستور حرج وبخاصة إذا لم ينص على تنظيمها^(١٧).

فعلى سبيل المثال فإن السلطة التشريعية في فرنسا قد أصدرت قوانين تعلق بإدارة الدولة كقانون انتخاب مجلس النواب والذي صدر في ٢ أغسطس ١٨٧٥، وقانون انتخاب مجلس الشيوخ والذي صدر في ٣٠ نوفمبر ١٨٧٥، والقانون الخاص بتجريد النصوص المتعلقة بمجلس الشيوخ من صفتها الدستورية والذي صدر في ٩ ديسمبر ١٨٨٤، والقانون الخاص ببعض المسائل المتعلقة بالسلطات العامة والذي صدر في ٦ يناير ١٩٥٠^(١٨).

أما في مصر فقد أصدرت السلطة التشريعية قوانين متعددة ذات طبيعة دستورية كالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ الذي أنشأ المحكمة العليا لتتولى مهمة الفصل في دستورية القوانين، والقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٩ الذي أنشأ المجلس الأعلى للهيئات القضائية، والقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ المتعلق بحماية الوحدة الوطنية، والقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية، والقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ الذي أنشأ موانع التقاضي ومنع تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء^(١٩).

وأما في العراق فإن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يمنح للسلطة التشريعية صلاحية إصدار قوانين مكملة للدستور من تلقاء نفسها، إنما منحها تلك الصلاحية بناءً على تكليف الدستور لها، إذ إن الاختصاص المنوط بمجلس النواب هو تشريع القوانين الاتحادية، فلا يجوز للسلطة التنفيذية مزاوله ذلك الاختصاص، لذا من الضروري أن يمنح الدستور للسلطة التنفيذية الحق في التدخل في العملية التشريعية، من خلال إصدار قرارات بقوانين مكملة للدستور في حالة الضرورة، نظراً لتعلقها بتنظيم السلطات العامة في الدولة.

المطلب الثاني: القيمة القانونية للقوانين المكملة للدستور ونطاق تطبيقها:

The second requirement: the legal value of laws complementing the constitution and the scope of their application:

أولاً: القيمة القانونية للقوانين المكملة للدستور:

First: The legal value of laws complementing the constitution:

إن قيمة القوانين المكملة للدستور تتجلى في تحديد الدور الذي تسعى من خلاله إلى تطور قواعد القانون الدستوري، وهذه القيمة تختلف من دولة إلى أخرى بحسب نوع دستورها سواء أكان مرناً أم جامداً، وبحسب نوع الإجراءات التي يتم اتباعها حين إنشاء وتعديل تلك القوانين^(٢٠).

ويقصد بالدستور المرن هو الذي يجري تعديله أو إلغاؤه بالطريقة نفسها التي تعدل بها القوانين العادية، أي إن الجهة التي تتولى مهمة التعديل أو الإلغاء هي السلطة

التشريعية استناداً إلى أحكام الدستور^(٢١)، وهذا يعني أن السلطة التشريعية تستطيع أن تصدر قوانين منظمة للسلطات العامة في الدولة، تتضمن أحكاماً تختلف عن وثيقة الدستور، كونها تُعدّ معدلة لأحكام الدستور المرن الذي لا يتطلب إجراءات خاصة لتعديله، ومن ثم فإن القوانين المكملّة للدستور التي تصدرها السلطة التشريعية في الدول ذات الدساتير المرنة سواء أكان إصدارها من تلقاء نفسها أو بمقتضى تكليف من الدستور تنبؤاً المكانة نفسها التي تحتلها الوثيقة الدستورية، وبالتالي يمكن من خلالها تعديل نصوص الدستور أو إلغاؤها^(٢٢).

أما ما يقصد بالدستور الجامد فهو الذي لا يمكن تعديله أو إلغاؤه بالإجراءات نفسها التي تعدل بها القوانين العادية، إنما يشترط لتعديله اتباع إجراءات خاصة ومعقدة تختلف عن الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية، تحددها الوثيقة الدستورية ذاتها^(٢٣)، فعلى الرغم من أن القوانين المكملّة للدستور تتضمن موضوعات دستورية بطبيعتها، إلا أنها تصدرها السلطة التشريعية وليست السلطة التأسيسية الأصلية (واضحة الدستور)، إذ تكون في مرتبة القوانين العادية، وهذا يعني أنها لا يجوز أن تتضمن أحكاماً تخالف ما تحتويه وثيقة الدستور، لأنها ليست في مرتبة الدستور، وبالتالي فإن القوانين المكملّة للدستور أقل مرتبة من الدستور، فإن استطاعت السلطة التشريعية أن تبتغي نفعاً في الأرض أو سلماً في السماء لتتصدى للموضوعات المتعلقة بنظام الحكم في الدولة، فإنها لا تستطيع أن تضع قاعدة تخالف أحكام الدستور^(٢٤).

وبناءً على ذلك فإن القوانين المكملّة للدستور تُعدّ من مصادر القانون الدستوري في الدول ذات الدساتير المدونة، غير أنها لا تتخذ وضعاً قانونياً موحداً في البلاد التي تعتنق الدساتير الجامدة، إنما تختلف مرتبتها نتيجة اختلاف الإجراءات المطلوبة لإصدارها وتعديلها، فمنها من يكون بقوة الوثيقة الدستورية، ومنها من يكون بقوة القوانين الاعتيادية، ومنها من يكون عوان بين ذلك، فيأخذ مرتبة وسطى بينهما، بخلاف الدول التي تعتنق الدساتير المرنة، إذ تقوى القوانين المكملّة للدستور فيها بقوة الوثائق الدستورية نفسها.

ثانياً: نطاق تطبيق القوانين المكملّة للدستور:

Second: The scope of application of laws complementing the constitution:

لا يمكن حصر المجالات التي تتناولها القوانين المكملّة للدستور في نطاق معين، لأنها تختلف من دولة لأخرى، فقد يتسع نطاقها تارة، كما في النظام الدستوري الفرنسي الذي حدد نطاقها في أكثر من خمسين مسألة، وقد يضيق نطاقها تارة أخرى، كما في النظام الدستوري المصري الذي حدد نطاقها في خمس مسائل، إذ إن السلطة التي تضع الدستور في كل دولة هي التي تحدد القوانين التي لها أهمية خاصة فتضعها في مصافي القوانين المكملّة للدستور، فطبيعة النظام السياسي والاجتماعي وعلو القانون الدستوري في كل دولة هو الذي يتحكم في اتساع أو ضيق القوانين المكملّة للدستور فيها^(٢٥).

غير أن نطاق تطبيقها يجعلها تنسم بقوة تفوق القوانين العادية، فعلى سبيل التمثيل فإن مجلس النواب الفرنسي جعل تشريع القوانين المكملّة للدستور مقترناً باستشارة

المجلس الدستوري الفرنسي، فهذه الآلية تقلل الحاجة من اجراء أي تعديل عليها مستقبلاً، لأن من ضمن المواضيع المهمة التي تعالجها هو نظام الميزانية العامة، والضمان الاجتماعي، والاجراءات العملية للانتخابات المتنوعة^(٢٦).

وهكذا فإن نطاق تطبيقها يختلف بحسب نوع الموضوع الذي تهدف إلى معالجته، فهي تهدف إلى تنظيم السلطات العامة في الدولة، من خلال تعلقها بالمبادئ الأساسية لنظام الحكم، والتي تشمل شكل الدولة، ونوع نظام الحكم، ونوع الديمقراطية المتبعة، والموقف من الدين، ونوع اللغة، وعلم الدولة وشعارها الوطني، وغيرها من المسائل التي تضعها السلطة المختصة بوضع الدستور، ونظراً لأهمية المواضيع التي تتبناها المبادئ الأساسية في الدستور، فإن القوانين المكملة للدستور تكون محلاً لتنظيمها، مما تُعدّ في رأي بعض الفقهاء امتداداً لأحكام الدستور، فضلاً عن ذلك فهي تهدف إلى تنظيم الحقوق والحريات العامة في الدولة وبخاصة الأساسية منها، إذ إن الحقوق والحريات أصبحت من المسائل الجوهرية التي تمنحها الدساتير اهتماماً كبيراً، لأن العصر الحالي أصبح عصر الحقوق والحريات، لذلك فإن القوانين المكملة للدستور تتدخل لتنظيم الحقوق والحريات العامة في الدولة^(٢٧).

وبناءً على ذلك فإن الموضوعات الدستورية التي تنظمها القوانين المكملة للدستور لا تقتصر فقط على موضوع السلطات العامة الدستورية أو الحريات العامة، وإنما تشمل كلا الموضوعين، وإن نطاق تطبيقها يتحدد على هذا الأساس، وهذا ما اعترفت به الدساتير المقارنة سواء بشكل مباشر أم غير مباشر.

المبحث الثاني: تنظيم القوانين المكملة للدستور المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية والرقابة عليها:

The second topic: organizing and supervising the laws complementing the constitution related to basic rights and freedoms:

إن النص على حقوق الأفراد وحرياتهم في الدستور له أهمية كبيرة، لأنه عادة ما يشير إلى الضمانات التي تكفلها وتحميها، فطالما أشار الدستور إليها فمعنى ذلك أنها أصبحت مبادئ دستورية وطنية ينبغي أن تتبعها وتحترمها السلطات المختصة بالتشريع والتنفيذ والقضاء، ومعنى ذلك أن الدستور أعطى لها ضمانات تحول دون إهدارها أو إساءة استعمالها وبخاصة إذا ما جرى تقييدها بواسطة القوانين الاستثنائية والأحكام العرفية، ومن بين تلك الضمانات أن يحدد الدستور الإطار النظري لها ثم يترك تفصيل الأمور المتعلقة بتنظيمها إلى السلطة التشريعية، لتتولى هذا التنظيم في ضوء السلطة التقديرية الممنوحة لها والمستندة فيها إلى أسس موضوعية تقتضيها كل من المصلحة العامة ومبادئ العدل والمساواة^(٢٨)، وإن صيغة الاعتراف التشريعي بالحقوق والحريات والحريات والتي على أساسها تتحدد طبيعتها تكون بصيغتين، أما الأولى فهي صيغة توجيهية ترد في كلمات عامة مثل (تضمن الدولة الحق في)، أو (حرية) (مكفولة)، من دون تنظيم يبين كيفية ممارسة الحق أو الحرية، فمثل هذه الصيغة تفرض على السلطة التشريعية التدخل لوضع القانون المنظم للحرية، إذ إن المشرع الدستوري لا

يمنح إلا للقانون سلطة المشاركة في هذا التنظيم، لأن النصوص الدستورية توجب أن يكون هذا التنظيم صادر إما بمقتضى قانون، وإما بناءً على قانون، وإما في حدود القانون، مما يحول دون تدخل السلطة التنفيذية لتنظيمها، وأما الثانية فهي صيغة الزامية تكون على خلاف الصيغة السابقة، بحيث تتضمن تنظيماً مفصلاً وكافياً لمسائل محددة، إذ يمكن تسميتها بالحقوق العامة المطلقة، إذ إن سلطة المشرع إزاءها تكون منعقدة، لأن النصوص الدستورية قد كفلتها مباشرة ولم تجعل للقانون عليها سبيلاً، لذلك فهي توضع موضع التنفيذ بصورة مباشرة من دون حاجة إلى صدور قانون يتضمن تفصيلاً لذلك، لأنه إذا تدخل المشرع ونظمها بقانون، فإن القانون سيصبح غير دستوري، لأن موضوعه أو محله مخالف لنصوص الدستور^(٢٩).

واستناداً إلى ذلك سيجري تقسيم هذا المبحث على مطلبين، الأول سنبين فيه التنظيم الدستوري للقوانين المكملة للدستور والمتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية، والثاني سنوضح فيه الرقابة على القوانين المكملة للدستور والمتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية، على النحو الآتي:

المطلب الأول: التنظيم الدستوري للقوانين المكملة للدستور المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية:

The first requirement: the constitutional organization of laws complementing the constitution related to basic rights and freedoms:

اتجهت أنظمة الدساتير المقارنة إلى القول بأن الحقوق والحريات الأساسية ما هي إلا مجموعة من الضمانات القانونية التي يحددها ويعترف بها القانون وبخاصة الذي يهدف إلى تكملة أحكام الدستور، ومن ثم فإن القانون ينبغي أن يكون قد استمد شرعيته وقبوله العام من مجموعة الحقوق والحريات الأساسية نفسها والتي تُعدُّ غير قابلة للتصرف، فحقوق الأفراد وحرياتهم تُمنح لهم تلقائياً وبقوة القانون طالما أن الدستور نص على ذلك^(٣٠).

ففي فرنسا أشار دستور ١٩٥٨ إلى أن هناك علاقة غير مباشرة وأخرى مباشرة ما بين القوانين المكملة للدستور والحقوق والحريات الأساسية، أما العلاقة غير المباشرة فهي تتمثل في الفقرة الأخيرة من المادة (٣٤) من الدستور، إذ إن الموضوعات التي تضمنتها المادة المذكورة قد تعلقَت بموضوع الحقوق والحريات، فأشارت بأن من بين المسائل التي يختص القانون بتنظيمها هي المتمثلة بالحقوق الوطنية، والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين من أجل ممارسة الحريات العامة، والخضوع المفروض على المواطنين في أشخاصهم وأموالهم، واكتساب الجنسية وفقدانها، وحالة الأشخاص وأهليتهم، وأنظمة الزواج، والميراث، والهيئة، وتحديد الجرائم والجنح والعقوبات المفروضة عليها، والنظام الانتخابي للسلطة التشريعية، والضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين سواء أكانوا مدنيين أم عسكريين، وتأميم المشروعات وانتقال الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، فضلاً عن اختصاص القانون بتحديد المبادئ الأساسية الخاصة بمجموعة من الحقوق والحريات المتمثلة بحرية إدارة الجماعات المحلية،

وحرية التعليم، وتحديد المبادئ الأساسية المتعلقة بحق الملكية، والحقوق العينية الأخرى، وحق العمل، وحق الضمان الاجتماعي^(٣١).

أما العلاقة المباشرة فهي تتمثل بما أشارت إليه المادتان (٧٧، ٨٨/ثالثاً) من الدستور، أما المادة (٧٧) فقد تضمنت الأمور المتعلقة بالقانون المكمل للدستور في كالدونيا الجديدة، إذ نظمت القواعد المتعلقة بالرعية، والنظام الانتخابي، والنظام المدني العرفي، فضلاً عن ذلك فقد أحالت إلى القانون مسألة تحديد الشروط والمواعيد التي سيلتزم بها سكان كالدونيا والتي تمكنهم من إبداء رأيهم في الانضمام للسيادة التامة في الدولة، وبذلك فإن هذه المسائل ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحقوق سكان كالدونيا الجديدة وحرّياتهم، وبناءً على ذلك فقد صدر القانون العضوي رقم ٨٨ - ١٠٢٨ في ٩ نوفمبر عام ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ٩٥ - ١٧٣ في ٢٠ فبراير عام ١٩٩٥ والذي احتوى على التنظيمات التأسيسية والتحضيرية لتقرير المصير في كالدونيا الجديدة، وتنظيمات أخرى متعلقة بأقاليم ما وراء البحار^(٣٢).

وأما المادة (٨٨/ثالثاً) فقد تضمنت إحالة للقانون المكمل للدستور من أجل تنظيم بعض الموضوعات المتعلقة بالحقوق والحريات، وبخاصة تلك المتعلقة بثبوت حق التصويت وإمكانية مشاركة مواطني الاتحاد الأوربي المقيمين في فرنسا في الانتخابات البلدية، وعدم قدرة هؤلاء المواطنين على تولي وظائف معينة كوظيفة العمدة أو معاون، وعدم قابليتهم في المشاركة في اختبار ناخبي مجلس الشيوخ أو في انتخاباتهم النيابية، بشرط أن يجري ذلك في إطار مبدأ المعاملة بالمثل، استناداً للطرق المقررة في معاهدة الاتحاد الأوربي في ٧ فبراير ١٩٩٢، وهذا يعني قيام الدستور بتكليف القانون العضوي بتنظيم أمور متعلقة بالحقوق والحريات بعد تحديده للقواعد الأساسية فيه، وبناءً على ذلك فقد صدر القانون العضوي رقم ٩٨-٤٠٤ في ٢٥ مايو ١٩٩٨ والذي احتوى على شروط تطبيق المادة (٨٨/ثالثاً) من الدستور والمتعلقة بممارسة المدنيين المقيمين في فرنسا وفي الاتحاد الأوربي والراعايا الفرنسيين لحقهم في المشاركة والتصويت في الانتخابات البلدية^(٣٣).

أما في مصر فإن دساتير جمهورية مصر العربية السابقة وبضمنها دستور ١٩٧١ الملغى قد تواترت على إحالة تنظيم بعض الموضوعات المتعلقة بالسلطات العامة في الدولة إلى القوانين المكملّة للدستور، من دون تحديد تلك الموضوعات أو تمييزها بإجراءات محددة، لكن بعد تعديل المادة (١٩٤) من الدستور أنف الذكر في ٢٦ مارس ٢٠٠٧ ازدادت صلاحيات مجلس الشورى في المجال التشريعي، إذ منحه اختصاصاً تشريعياً يتمثل بوجوب موافقته على بعض الأعمال التي لها أهمية كبيرة قبل إقرارها بصفة نهائية، كالاقتراحات الخاصة بتعديل مواد الدستور، والمعاهدات المتعلقة بحقوق السيادة، ومشروعات القوانين المكملّة للدستور، وبالتالي فإن هذا التعديل قد حدد المسائل الخاضعة للقوانين المكملّة للدستور للمرة الأولى في النظام الدستوري المصري، ووضع لها نظاماً إجرائياً خاصاً بها، الأمر الذي أدى إلى تعزيز الدور التشريعي لمجلس الشورى من جهة، وتجنب الخلاف الذي قد ينشأ بينه وبين مجلس الشعب حين الموافقة على تلك القوانين من جهة أخرى^(٣٤).

لكن حينما صدر دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤، فإن المشرع الدستوري قد وضع نظاماً مغايراً عن النظام السابق متعلقاً بالقوانين المكملّة للدستور، إذ وضحت المادة (١٢١) منه، فحددت نطاق هذه القوانين في المواضيع المتعلقة بتنظيم الانتخابات الرئاسية والبرلمانية، وانتخابات أعضاء المجالس المحلية، والأحزاب السياسية والسلطة القضائية، وقوانين الهيئات المنظمة لحقوق الأفراد وحرياتهم الواردة في الدستور، ثم حدد مرتبة هذه القوانين في سلم تدرج القواعد القانونية، إذ وضعها في مرتبة تعلو على القوانين الاعتيادية، وتدنو من النصوص الدستورية^(٣٥).

وأما في العراق فإن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد عالج الحقوق والحريات في الباب الثاني منه، إذ حدد نطاقها في مواد متعددة منه من خلال عبارة (وينظم ذلك بقانون)، وبذلك فإنه قد ألزم المشرع العادي بتشريع القوانين، وهذه القوانين متعلقة بحقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية^(٣٦).

فقد تناولت المادة (١٨) من الدستور حق الجنسية والتي تُعدُّ رابطة قانونية سياسية ما بين الفرد والدولة، وأشارت إلى كيفية اكتساب الجنسية وحظر إسقاطها عن العراقي بالولادة لأي سبب من الأسباب، وكيفية طلب استعادتها إذا ما جرى إسقاطها، وجواز تعددها للعراقي مع الزام الشخص الذي يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً بالتخلي عن أية جنسية أخرى يمتلكها، والحالات التي يتم فيها سحبها، وتنتظر المحاكم المختصة في الدعاوى الناشئة عنها^(٣٧)، ووفقاً لذلك فقد صدر قانون الجنسية العراقي رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٦، إذ نظم المسائل كافة المتعلقة بالجنسية العراقية استناداً لما أشار إليه الدستور، كذلك أشارت المادة (٢٦) من الدستور إلى ضرورة تنظيم مسألة كفالة وتشجيع الاستثمار في القطاعات المختلفة^(٣٨)، ووفقاً لذلك فقد صدر قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦، إذ تناول تشجيع الاستثمارات في كل من القطاع الخاص والأجنبي والمختلط من أجل المساهمة في عملية تطوير القاعدة الانتاجية والخدمية وتنويعها، كذلك أشارت المادة (٢٧/ ثانياً) إلى تنظيم الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحالات التي لا يجوز فيها التنازل عن تلك الأموال^(٣٩)، ووفقاً لذلك فقد صدر قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣ المعدل النافذ، إذ نظم أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة حين بيعها أو إيجارها ما لم ينص القانون على غير ذلك، كذلك أشارت المادة (٢٨/ أولاً وثانياً) إلى عدم جواز فرض الضرائب والرسوم وتعديلها وجبايتها إلا بقانون، واعفاء ذوي الدخل المحدود من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة^(٤٠)، إلا أن الأمور المتعلقة بالضرائب قد نظمها قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل النافذ الذي يُعدُّ سابقاً على الدستور، كذلك أشارت المادة (٣٠/ ثانياً) إلى كفالة الدولة حق الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين وذلك في حالات الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرّد أو اليتيم أو البطالة، ووقايتهم من الجهل والخوف والفاقة، وتوفير المساكن والمناهج الخاصة التي تعمل على تأهيلهم والاعتناء بهم^(٤١)، ووفقاً لذلك فقد صدر قانون الضمان الصحي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢٠، فضلاً عن قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ المعدل النافذ الذي يُعدُّ سابقاً على الدستور، كذلك أشارت المادة

(٤٩/ ثالثاً) إلى تنظيم شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بحق الانتخاب^(٤٢)، ووفقاً لذلك فقد صدر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ الذي حل محله القانون رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠، إذ نظم الامور المتعلقة بمشاركة الناخبين في اختيار ممثليهم وضمان حقوقهم الانتخابية وتوفير الحماية القانونية حين اجراء العملية الانتخابية.

ومما تجدر الإشارة إليه بأن هناك حقوقاً وحريات أخرى قد كفلها الدستور وكلف المشرع العادي أن ينظمها بقانون، كالمادة (٣٨/ ثالثاً) التي فرضت على الدولة كفالة حرية الاجتماع والتظاهر السلمي على أن يجري تنظيمها بقانون^(٤٣)، والمادة (٤١) التي أشارت إلى أن العراقيين لهم مطلق الحرية في الالتزام بأحوالهم الشخصية بحسب دياناتهم أو مذاهبهم أو معتقداتهم أو اختياراتهم على أن يجري تنظيم ذلك بقانون^(٤٤)، والمادة (٤٣/ أولاً) التي أشارت إلى أن العراقيين لهم الحرية في اتباع الدين أو المذهب الذي يرغبونه وأن إدارة الأوقاف وشؤونها ومؤسساتها الدينية لا بد أن تنظم بقانون^(٤٥)، والمادة (٤٥/ أولاً) التي أشارت إلى أن الدولة تحرص على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني، من خلال دعمها وتطويرها واستقلالها بما ينسجم والوسائل السلمية لتحقيق الأهداف المشروعة لها وينظم ذلك بقانون^(٤٦).

فمن أجل تنظيم تلك الحريات بقانون لا بد من تحقيق الحماية الكافية لها، من خلال تأكيد الدستور بأن حقوق الأفراد وحرياتهم المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية ينبغي أن تكون على قدم المساواة بعضها مع بعض، لأن ذلك سيؤدي إلى عدم تجزئتها، مما يسهل على البرلمان مهمة اصدار قوانين بشأنها.

المطلب الثاني: الرقابة على القوانين المكملة للدستور المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية:

The second requirement: Oversight of laws complementing the constitution related to basic rights and freedoms:

تمتاز نصوص الدستور في الدساتير المدونة بالسمو الشكلي والموضوعي، أي إن أي قاعدة قانونية تصدرها السلطة التشريعية ينبغي أن تكون غير مخالف للدستور، سواء أكان الدستور مكتوباً أم عرفياً، وانطلاقاً من مبدأ سمو الدستور فإن النظام القانوني للدولة ينبغي أن يكون خاضعاً للقواعد الدستورية، إذ إن أية سلطة من سلطات الدولة لا تستطيع أن تقوم بممارسة اختصاصاتها إلا وفقاً لما رسمه لها الدستور، فمن أجل ضمان وحماية هذا المبدأ نشأت الرقابة على دستورية القوانين^(٤٧)، إذ إن أهميتها تتمثل بضرورة احترام مبادئ الدستور، والذي يؤكد هذه الضرورة هو انتشار ظاهرة الدساتير المدونة والجامدة، فهذه الظاهرة هي ظاهرة عالمية في الدساتير المعاصرة تهدف إلى ضمان سمو الفعلي للدستور في النظام القانوني في الدولة، وهذا سمو لا يمكن عدّه حقيقة نظرية فحسب، فلا بد من فرض الرقابة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإلا أصبح هذا سمو هشيماً تذروه الرياح، لأنه سيؤدي إلى عدم التزام هيئات الدولة باختصاصاتها المقررة لها دستورياً، وبالتالي خروجها عن حدود صلاحياتها التي رسمها

الدستور المدون، وتكون هذه الرقابة إما رقابة سياسية وإما رقابة دستورية، فمن الدساتير ما يمنح هذه الرقابة إلى جهة تحمل الطابع السياسي في تشكيلها كما هي الحال في فرنسا، إذ تتصف رقابتها بأنها سابقة على اصدار القانون، ومن الدساتير ما يمنح هذه الرقابة إلى أعلى جهة قضائية متخصصة تقوم بإلغاء القانون المخالف للدستور، إذ تتصف رقابتها بأنها لاحقة على اصدار القانون كما هي الحال في مصر والعراق^(٤٨).

أولاً: الرقابة السياسية على القوانين المكملّة للدستور:

First: Political Oversight of Laws Complementing the Constitution:

اتجهت بعض الدول إلى منح الرقابة على دستورية القوانين إلى جهة ذات صفة سياسية، قد تتمثل بالسلطة التشريعية أو هيئة خاصة مستقلة تختص بهذه الرقابة، إذ يكون هدفها منع صدور مشروع القانون إذا كان غير دستوري، ومن ثم فإن المشكلة لا تكون في مشروع القانون الذي قد يحتوي على نصوص تخالف الدستور أو تنتهك حقوق الأفراد وحرّياتهم الأساسية، إنما تكون في القانون نفسه إذا ما جرى إقراره وإصداره من دون رقابة سابقة عليه، وبخاصة إذا ما أصبح نافذاً وسارياً على الرغم مما يحمله من اعتداء على الدستور^(٤٩).

وُعدّ فرنسا من أهم الدول التي اعتنقت الرقابة السياسية على دستورية القوانين ومنحتها إلى هيئة ذات طابع سياسي، فقد أنط دستور فرنسا الصادر في عام ١٩٥٨ مهمة القيام بالرقابة على دستورية القوانين إلى المجلس الدستوري، إلى جانب اختصاصاته الأخرى المنصوص عليها في الباب السابع منه، إذ نصت المادة (٤٦) منه على ما يأتي: " لا يجوز اصدار القوانين الأساسية إلا بعد اقرار المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور "^(٥٠)، وقد أكدت ذلك المادة (٦١) حينما نصت على ما يأتي: " يجب عرض القوانين الأساسية قبل اصدارها ومشروعات القوانين المنصوص عليها في المادة ١١ قبل عرضها على الاستفتاء الشعبي والقواعد الاجرائية لمجلسي البرلمان قبل تطبيقها على المجلس الدستوري الذي سيفصل في مدى مطابقتها للدستور "^(٥١).

لذلك فإن دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ قد جعل الرقابة على مشروعات القوانين وبضمنها القوانين المكملّة للدستور من اختصاص المجلس الدستوري على أن تكون تلك الرقابة على سبيل الإلزام، من دون أي طلب أو طعن، بغية التحقق من مطابقتها لنصوص الدستور، وتكمن العلة الغائية من عرضها على المجلس كون أن القوانين المكملّة للدستور هي نوعية متميزة من القوانين التي يصدرها البرلمان، إذ إن موضوعها هو تحديد واكمال نصوص الدستور، فضلاً عن ذلك فإن الدستور قد حدد في نصوصه الموضوعات التي تحتاج إلى تنظيمها بواسطة قوانين مكملّة للدستور، فما نص عليه الدستور صراحة، كانت له الحماية مسبغة، ومن ثم فإنها تكون في مرتبة أعلى من القوانين العادية، ولكنها تبقى أدنى من القواعد الدستورية^(٥٢).

وتجدر الإشارة إلى أن الجهة المختصة بعرض القوانين المكملّة للدستور على المجلس الدستوري تتمثل بالوزير الأول، وقد منحه ذلك الاختصاص القرار بقانون الخاص بالمجلس الدستوري رقم ٥٨ - ١٠٦٧ الصادر في ٧ نوفمبر عام ١٩٥٨، فهذا

الاختصاص وجوبي عليه، إذ لا يمتلك سلطة تقديرية فيه، ولا يمتلك اختيار الوقت الذي ينبغي عليه نقل القانون فيه والذي حدده الدستور بخمسة عشر يوماً ليصدره بعد ذلك رئيس الجمهورية، ومن ثم فإن الوقت الذي يبسط فيه المجلس الدستوري رقابته على تلك القوانين يكون بعد أن يشرعها البرلمان وقيل أن يصدرها رئيس الجمهورية، فهو يباشر رقابته في المرحلة السابقة على اصدار القانون^(٥٣).

وبعد إحالة تلك القوانين إلى المجلس الدستوري يقع على عاتقه إبداء رأيه بشأنها خلال شهر واحد من تاريخ الإحالة، غير أن هذه المدة يمكن تقليصها إلى ثمانية أيام استناداً إلى طلب تقدمه الحكومة إليه في الحالات المستعجلة^(٥٤).

فحينما ينظر المجلس الدستوري في مشروعات القوانين المكملة للدستور فهو يقرر إما مطابقتها للدستور وإما عدم مطابقتها له، فإذا كان مشروع القانون غير مخالف للدستور، أي مطابقاً له، فإن عملية تشريعه تستمر ويصادق رئيس الجمهورية عليه، وإذا كان مشروع القانون مخالفاً للدستور، أي غير مطابق له، فإن المخالفة لا بد أن تكون إما في أجزائه كافة وإما في بعض أجزائه، فإذا كان مشروع القانون قد خالف الدستور في أجزائه كافة فهنا يقوم المجلس الدستوري برفض هذا القانون، أي لا يمكن إصداره مطلقاً، وهذا ما حدث فعلاً في ١٦ يوليو عام ١٩٧١ حينما أعلن المجلس الدستوري برفض مشروع قانون يخالف أحكام الدستور، لأنه قد وردت في نصوصه مخالفات مع مبدأ حرية الاجتماع الذي أشار إليه دستور ١٩٥٨ الفرنسي، أما إذا كان مشروع القانون قد خالف الدستور في بعض أجزائه، فهنا يتأكد المجلس الدستوري من أن هذه الأجزاء المخالفة هل يمكن فصلها عن القانون أم لا، فإذا أمكن فصلها عنه فهنا يكون لرئيس الجمهورية الاختيار ما بين اصدار القانون في أجزائه الموافقة فقط وما بين إعادة مناقشة مشروع القانون المخالف، وإذا تعذر فصلها عنه فهنا تكون الأجزاء المخالفة كالقانون المخالف للدستور في أجزائه كافة، أي لا يمكن إصداره بأي حال من الأحوال^(٥٥).

ثانياً: الرقابة الدستورية على القوانين المكملة للدستور:

Second: Constitutional oversight of laws complementing the constitution

وتعني أن يتولى القضاء فحص دستورية القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية ليتحقق من مطابقتها أو مخالفتها لنصوص الدستور النافذ في الدولة، فهذه الرقابة تتميز عن الرقابة السياسية بأن المختص بها هي جهة القضاء ذاتها، وهذه الجهة قد تتمثل بالمحاكم المختصة أو بمحكمة عليا ينص عليها الدستور، كذلك تتميز بأنها رقابة لاحقة على صدور القانون وليست سابقة عليه، لذلك فهي قد تقوم بإلغاء القانون المخالف للدستور أو الامتناع عن تطبيقه، لأن الدساتير لم تتفق على أسلوب موحد يتعلق بكيفية الادعاء أمام المحاكم بعدم الدستورية^(٥٦).

ففي فرنسا فإن القضاء الدستوري حريص على صيانة حقوق الأفراد وحياتهم من الانتهاك، وهذا الحرص جعل حقوق المواطنين تضاهي سلطات الدولة، ووفقاً لذلك فقد أصبحت نصوص الدستور الخاصة بالحقوق والحريات تضج بالحياة بعد أن كانت نصوصاً ميتة لا قيمة لها، إذ أدى ذلك إلى تقييد المشرع العادي بالنصوص الدستورية

حين تشريعه لأي قانون جديد يتعلق بحق أو حرية خاصة بالفرد، وهذا ما يتضح جلياً في قرار المجلس الدستوري الصادر في ٢٢ تموز عام ١٩٨٠، إذ ورد في مضامينه ما يأتي : " إن ضمان الأمان للشخص ولتملكاته له قوة المبدأ ذا القيمة الدستورية" ، ومن ثم فإن تحقيق الأمان للفرد بوصفه شخصاً طبيعياً وحماية ممتلكاته من الانتهاك مسألة يسهر على تحقيقها القاضي الدستوري، إذ لا يسمح بتقديم مصلحة الدولة المتعلقة بالنظام العام على حقوق الفرد وممتلكاته، إذ ورد في إحدى مضامين أحكام المجلس الدستوري ما يأتي : " كل تشريع يقره البرلمان ولا يترتب عليه مسؤوليات على أجهزة السلطة حين تصديها لحقوق الفرد وحياته بحجة تحقيق المصلحة العامة هو قانون غير دستوري"^(٥٧).

وفي ضوء ذلك فإن اجتهادات القضاء الدستوري أدت إلى جعل الدستور الضمانة الحقيقية والمرجع الرئيس لحماية حقوق الأفراد وحياتهم من تشريع القوانين غير الدستورية، والتي يجري إقرارها على أساس أنها تتماشى مع المصلحة العامة للدولة، مما قد تؤثر بشكل مباشر على العلاقة السائدة بين الحكام من جهة، والمحكومين من جهة أخرى.

أما في مصر فقد سكنت دساتير مصر السابقة على دستور ١٩٧١ الملغى عن تقرير مبدأ الرقابة على دستورية القوانين، إلا أن سكوتها وعدم إقرارها بتلك الرقابة لم يحل دون منعها أو حظرها، لأن الرقابة على دستورية القوانين تدخل في صميم وظيفة القاضي، إذ ينبغي عليه أن يرجح كفة الدستور بوصفه أعلى القوانين في الدولة حين تعارضه مع القانون العادي الذي هو أدنى منه مرتبة، فيمتنع عن تطبيق القانون المخالف للدستور ويحكم في القضية على هذا الأساس، وقبل صدور دستور ١٩٧١ الملغى بعامين، اعتنق المشرع المصري الرقابة على دستورية القوانين من خلال قيامه بإنشاء محكمة متخصصة بذلك، وهي المحكمة العليا التي جرى إنشاؤها بالقرار بقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩، وبعد صدور دستور ١٩٧١ الملغى فإنه أشار إلى إنشاء المحكمة الدستورية العليا لتحل محل المحكمة العليا في الرقابة على دستورية القوانين بموجب القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ النافذ، وفيما يتعلق بدستور ٢٠١٤ فقد أشار إليها في الفصل الرابع من الباب الخامس ، في المواد من ١٩١ إلى ١٩٥، إذ أشارت المواد المذكورة بأنها جهة قضائية مستقلة، تتولى الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وهذه الرقابة أرسى الدستور دعائمها، فلا ينبغي لأية سلطة أخرى أن تجور عليها، إلا من خلال تعديل الدستور نفسه^(٥٨).

فحينما تنتظر المحكمة الدستورية العليا في قانون عرض عليها في أثناء ممارستها لاحدى اختصاصاتها فإن لها أن تحكم بعدم دستوريته إذا ما كانت نصوصه مخالفة للدستور، غير أن حكمها لا يصل إلى الغاء القانون بصورة صريحة، لأنه ينتج عن عدم الدستورية الامتناع عن تطبيق القانون، وهذا يعني ببساطة إلغاءه بصورة ضمنية على الرغم من عدم التصريح بذلك، فضلاً عن ذلك فإن الحكم الصادر بعدم دستورية القانون يُعدُّ ملزماً لسلطات الدولة كافة، إذ يتمتع بحجية مطلقة وليست نسبية، فيترتب على ذلك

عدم امكانية تطبيق القانون من اليوم الذي يلي نشر الحكم، استناداً للمادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا التي أشارت إلى ذلك^(٥٩).

وتطبيقاً لذلك فقد ذهبت المحكمة الدستورية العليا في حكم لها إلى عدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة (١٥) من قانون الأحزاب السياسية، والتي أشارت إلى أن رئيس الحزب يُعدُّ مسؤولاً مع رئيس تحرير صحيفة الحزب على ما يجري نشره فيها، وقد وضحت المحكمة المذكورة في مضامين حكمها بأن المادة (١٥) قد افترضت المسؤولية الجنائية لرئيس الحزب عما تنشره الصحيفة من وقائع تُعدُّ من جرائم النشر، وهذا يناقض الحرية الشخصية التي ورد ذكرها في المادة ٤١ من دستور ١٩٧١ الملغى والتي جرى استبدالها بالمادة ٥٤ من دستور ٢٠١٤ التي أشارت إلى أن الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة لا تمس، فضلاً عن ذلك فإن المادة (١٥) تتعارض مع حق كل انسان متهم في محاكمة منصفة والذي ورد ذكره في المادة ٦٧ من دستور ١٩٧١ والتي جرى استبدالها بالمادة ٩٦ من دستور ٢٠١٤ التي أشارت إلى أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته من خلال محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات حق الدفاع عن نفسه^(٦٠).

أما في العراق فقد عادت تجربة القضاء الدستوري ودوره المتمثل في الرقابة على دستورية القوانين إلى الحياة القانونية بعد أن شهدت تجارب غير مكتملة في ضوء الحقب الزمنية السابقة، فبعد صدور دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فقد أشار صراحة إلى تشكيل قضاء دستوري متخصص يتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا، بوصفها إحدى تشكيلات السلطة القضائية في العراق، وتكون مستقلة من النواحي المادية والمالية والإدارية، وهذا يعني أنها جهة مستقلة غايتها حماية الحقوق والحريات من خلال التأكد من مدى ملاءمة القاعدة القانونية مع النصوص الدستورية^(٦١)، وقد أشارت إلى ذلك الاختصاص المادة (٩٣) من الدستور حينما نصت على ما يأتي: " تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: أولاً: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة " ^(٦٢).

فحينما تقوم المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين المكمل للدستور فإنها تراقبها في الاجراءات والموضوع، فأما رقابتها المتعلقة بالاجراءات فهي تكون في حالة صدور القانون بخلاف الاجراءات التي نص عليها الدستور في كل مرحلة من مراحل سنه، وتُعدُّ هذه الرقابة نادرة، بسبب الآلية المتبعة في تشريع القانون من لحظة اقتراحه لحين إصداره، فضلاً عن ذلك فإن هناك جانباً من الفقه يرى أن القانون لا يمكن أن يخضع للرقابة الدستورية إلا حين انتهاء مراحل تشريعه كافة، فإن لم يجر اكمال اجراءات تشريعه الواجبة دستورياً فلا يمكن أن يطلق عليه تسمية قانون ولا يمكن إخضاعه للرقابة، وبالتالي لا يمكن اثاره العيب الإجرائي في نطاق الرقابة على دستورية القوانين، وأما رقابتها المتعلقة بالموضوع فهي تكون في حالة كون أن القانون المكمل للدستور مخالف لنصوص الدستور مخالفة موضوعية تحتم إلغائه، وهذا العيب غالباً ما يحدث في النصوص الدستورية المتعلقة بحقوق الأفراد وحررياتهم العامة والتي تتيح للمشرع سلطة محددة لا تترك له مجالاً في الاجتهاد والتقدير، وعلى العكس من ذلك فقد يمنح الدستور للمشرع سلطة تقديرية واسعة تتيح له اختيار النصوص القانونية الأكثر تماشياً مع نصوص الدستور، وهذه السلطة هي التي يجري بمقتضاها تنظيم الحقوق

والحريات^(٦٣)، إذ إن القاعدة التي يسير بمقتضاها القضاء الدستوري تتمثل بوجود تحقق القاضي من أن التشريع لا يخالف أحكام الدستور، لأن سلطة المشرع التي تنظم الحقوق والحريات تتصف بأنها تقديرية ما لم يقيدھا الدستور^(٦٤).

فإذا ما جرى إحالة موضوع الدعوى إلى المحكمة الاتحادية العليا فإنھا تقوم بمطابقة النصوص التشريعية لأحكام الدستور، لكي تتأكد من مخالفتھا لنصوص الدستور من عدمه، الأمر الذي ينتهي إلى إلغاء القوانين والأنظمة النافذة بعد صدورھا اذا ما احتوت على تلك المخالفة^(٦٥).

وأخيراً فإن الدستور قد حرص على عدم تشريع أي قانون لا يتماشى مع الحقوق والحريات التي ترد فيه، إذ نصت المادة (٤٦) منه على ما يأتي " لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه، على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية "^(٦٦).

وتطبيقاً لذلك فقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها إلى إلغاء قرار أصدره مجلس النواب يتضمن منع نائب في المجلس من السفر، بسبب مخالفتها للمادة (٤٤/أولاً) التي كفلت حرية السفر والتنقل في داخل العراق وخارجه، إذ ورد في مضامينه ما يأتي " وضعت الدعوى بما حوته عريضتها واللوائح المتبادلة بين طرفيها موضع التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا فوجدت أن موضوعها تحكمه المواد المتعلقة بـ (الحريات) الواردة في (الفصل الثاني) من (الباب الثاني) من دستور جمهورية العراق ومنها المادة (٤٤/أولاً) منه ونصها (للعراقي حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجه) ومن قراءة النص المتقدم تجد المحكمة أنه قد كفّل الحرية للعراقي بالسفر والتنقل داخل العراق وخارجه دون قيد أو شرط ولا يجوز تقييد هذه الحرية بنص في قانون أو نظام أو تعليمات استناداً إلى أحكام المادة (٢/أولاً/ج) من الدستور ... ولما تقدم قررت المحكمة الاتحادية العليا إلغاء القرار الصادر من مجلس النواب "^(٦٧).

من خلال ما تقدم فإن أثر الرقابة الدستورية يكون في حفظ حقوق الأفراد وحرياتهم من انحراف السلطة التشريعية وخروجها عن الدستور، الأمر الذي ينتهي بنتيجة مؤداها أن أحكام القضاء الدستوري ما هي إلا محور الارتكاز في حماية الحقوق والحريات، إذ إن أحكامه الصادرة بعدم الدستورية تُعدُّ وسيلة ضغط على السلطة التشريعية لتراعي القواعد الدستورية، لأن أحكام المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بدستورية القوانين تُعدُّ بآلة وقطعية، فلا يجوز الطعن فيها بأي وجه من أوجه الطعن، فضلاً عن ذلك فإنھا تتمتع بحجية مطلقة وليست نسبية، أي انها ملزمة لسلطات الدولة كافة، مما ينبغي احترامها وتطبيقها على الوجه الأتم.

وأخيراً بات من الضروري أن تقوم المحكمة الاتحادية العليا بوضع معيار معين يؤدي إلى تحديد القوانين المكملّة للدستور وبخاصة بعد صمت الدستور العراقي إزاءها، فضلاً عن تمييز الإجراءات المتبعة في الرقابة عليها، من خلال اتباع إجراءات مختلفة عن القوانين العادية، نظراً لأهميتها المتمثلة في تنظيم السلطات العامة في الدولة.

الخاتمة: Conclusion:

بعد أن انتهينا من إعداد البحث الموسوم بأثر القوانين المكملة للدستور في تحديد نطاق الحقوق والحريات الأساسية، دراسة مقارنة، بتوفيق من الله وسداد، خلصنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات نذكرها على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات: First: Conclusions:

١. إن القوانين المكملة للدستور تُعدُّ مصدرًا من مصادر النظام الدستوري في الدولة، لأنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتنظيم الحكم من الناحية السياسية، فعلى الرغم من أن وثيقة الدستور هي المصدر الأول والأساس في الدول ذات الدساتير المكتوبة، إلا أنها لا تُعدُّ المصدر الوحيد فيها، إذ يوجد بجانب الدستور قوانين مكملة له تهدف إلى تنظيم المسائل التي لم ينظمها الدستور أو أحال تنظيمها إلى السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في ممارسة التشريع، من خلال إشارته بأن المسائل المتعلقة بممارسة السلطات العامة ينبغي أن تصدر (بناءً على قانون)، فهذه القوانين تختلف عن القوانين الاعتيادية التي يشرعها مجلس النواب في جلساته والتي لم تجر الإشارة إليها في نصوص الدستور.

٢. هناك اختلاف في النظام القانوني للقوانين المكملة للدستور في دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ ودستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ الملغى الذي نص صراحة عليها، من جهة الرقابة الملزمة عليها، والاجراءات اللازمة لإصدارها، وعلى العكس من ذلك فإن هناك تشابهاً في كلا الدستورين من جهة نطاق تطبيقها، والمكانة التي تشغلها.

٣. أحال دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مسائل متعددة إلى مجلس النواب لتنظيمها بمقتضى قواعد قانونية حين ورود عبارة (وينظم ذلك بقانون)، إلا أنه لم يعرف فكرة القوانين الأساسية ولم يضع معياراً محدداً لتمييزها من غيرها من القوانين التي يسنها مجلس النواب سواء أكان التمييز من جهة الاجراءات أم من جهة تسمية تلك القوانين، كذلك فقد ألزم المشرع العادي بتشريع القوانين، وبخاصة المتعلقة بحقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية.

٤. إن أثر الرقابة الدستورية يكون في حفظ حقوق الأفراد وحرياتهم من انحراف السلطة التشريعية وخروجها عن الدستور، الأمر الذي ينتهي بنتيجة مؤداها أن أحكام القضاء الدستوري ما هي إلا محور الارتكاز في حماية الحقوق والحريات، إذ إن أحكامه الصادرة بعدم الدستورية تُعدُّ وسيلة ضغط على السلطة التشريعية لتراعي القواعد الدستورية، لأن أحكام المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بدستورية القوانين تُعدُّ باتة وقطعية، وتتمتع بحجية مطلقة وليست نسبية، أي أنها ملزمة لسلطات الدولة كافة، مما ينبغي احترامها على الوجه الأتم.

ثانياً: التوصيات: Second: Recommendations:

١. نوصي المشرع الدستوري العراقي بضرورة تمييز القوانين المكملة للدستور في صلب الوثيقة الدستورية من غيرها من القوانين، سواء أكان التمييز متعلقاً بتسميتها أم بالإجراءات التي ينبغي أن تختلف عن القوانين العادية، بغية توفير الضمانات التي تؤدي إلى سيرها على نحو منظم، كذلك ينبغي تحديد مجال تطبيق القوانين المكملة للدستور

من خلال استخدام تسمية موحدة متفق عليها في كل مادة من مواده التي تتضمن المواضيع الداخلة في نطاقها كما هي الحال في كل من فرنسا ومصر.

٢. نأمل من المشرع الدستوري العراقي أن يمنح السلطة التنفيذية الحق في التدخل في العملية التشريعية، من خلال اصدار قرارات بقوانين مكملة للدستور في حالة الضرورة، نظراً لتعلقها بتنظيم السلطات العامة في الدولة.

٣. من الأهمية بمكان تنظيم الحقوق والحريات التي لم يتم اصدار قوانين بشأنها في العراق، كذلك لا بد من تحقيق الحماية الكافية لها، من خلال تأكيد الدستور بأن حقوق الأفراد وحرياتهم المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية ينبغي أن تكون على قدم المساواة بعضها مع بعض، لأن ذلك سيؤدي إلى عدم تجزئتها، مما يسهل على السلطة التشريعية مهمة اصدار قوانين بشأنها.

٤. ندعو المحكمة الاتحادية العليا في العراق إلى وضع معيار معين يؤدي إلى تحديد القوانين المكملّة للدستور وبخاصة بعد صمت الدستور العراقي إزاءها، فضلاً عن تمييز الإجراءات المتبعة في الرقابة عليها، من خلال اتباع اجراءات مختلفة عن القوانين العادية، نظراً لأهميتها المتمثلة في تنظيم السلطات العامة في الدولة.

الهوامش:

^١- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٥، ص ٢٦٧، ٢٦٨.

^٢- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المبادئ الدستورية العامة، بدون ذكر مكان الطبع، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ١٩٩، ٢٠٠.

^٣- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤٤٥.

^٤- د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري، بدون ذكر مكان النشر، الطبعة الثانية، ٢٠١٣، ص ١٠٢.

^٥- د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون ذكر سنة النشر، ص ٨٧.

^٦- د. علي يوسف الشكري، الوسيط في فلسفة الدستور، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ٢١.

^٧- د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ١٠١.

^٨- دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ الملغى، المادة (١٩٥).

^٩- دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤، المادة (١٢١).

^{١٠}- سعد غازي طالب حسن، القوانين الأساسية اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٩، ص ١٥.

^{١١}- د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٥٣، ٥٤.

^{١٢}- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٢٩١ وما بعدها.

^{١٣}- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٧٤) منه.

^{١٤}- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٨٢) منه.

^{١٥}- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (١٠٥) منه.

^{١٦}- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (١٠٦) منه.

^{١٧}- د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ١٠٧.

^{١٨}- د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري، المصدر السابق نفسه، ص ١٠٧.

^{١٩}- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٢٧٧ وما بعدها.

^{٢٠}- حسين جبار عبد النائي، القوانين المكملّة للدستور، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد ٧، العدد ٢، ٢٠١٥، ص ٣٩٣.

^{٢١}- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٤١.

^{٢٢}- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٤٤٨.

^{٢٣}- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، المصدر السابق، ص ١٤٢.

^{٢٤}- حسين جبار عبد النائي، المصدر السابق، ص ٣٩٤.

^{٢٥}- عارف الشعال، القوانين الأساسية المكملّة للدستور، مقال منشور على الأنترنت عبر الرابط الآتي:

<https://www.harmoon.org/reports/>

- ٢٦- القانون الرئيسي، مقال منشور على الأنترنت عبر الرابط الآتي:
<https://ar.wikipedia.org/wiki/>
- ٢٧- سعد غزّي طالب حسن، المصدر السابق، ص ٣٨.
- ٢٨- د. رياض عزيز هادي، حقوق الانسان (تطورها مضامينها-حمايتها)، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٩، ص ٨٠، ٨١.
- ٢٩- د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ٥٠ وما بعدها، كذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ١٤٥، ١٤٦.
- ٣٠- د. محمد عبد العال السناري، الهيكل الدستوري للحقوق والحريات الأساسية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٧، ص ٣٧.
- ٣١- دعاء الصاوي يوسف، القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٨٩ وما بعدها.
- ٣٢- سعد غزّي طالب حسن، المصدر السابق، ص ٦٧، ٦٨.
- ٣٣- دعاء الصاوي يوسف، المصدر السابق، ص ٣٩٩، ٤٠٠.
- ٣٤- أنيس عبدالرحمن هلال رشيد، القوانين الأساسية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠٢٢، ص ٧١، ٧٢.
- ٣٥- صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ٥٧.
- ٣٦- سعد غزّي طالب حسن، المصدر السابق، ص ٧١ وما بعدها.
- ٣٧- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (١٨).
- ٣٨- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٢٦).
- ٣٩- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٢٧/ثانياً).
- ٤٠- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٢٨/أولاً وثانياً).
- ٤١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٣٠/ثانياً).
- ٤٢- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٤٩/ثالثاً).
- ٤٣- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٣٨/ثالثاً).
- ٤٤- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٤١).
- ٤٥- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٤٣/أولاً).
- ٤٦- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٤٥/أولاً).
- ٤٧- د. احسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، العاتك لصناعة الكتاب، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، الطبعة الأولى، بدون ذكر سنة الطبع، ص ١٦٤ وما بعدها.
- ٤٨- د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، المصدر السابق، ص ١٩٩، ٢٠٠.
- ٤٩- د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستوري وفقاً لدستور ٢٠١٤، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٨، ص ١٦٢، ١٦٣.
- ٥٠- دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة ٤٦.
- ٥١- دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة ٦١.
- ٥٢- د. الياس جواي، دور المجلس الدستوري في رقابة دستورية القوانين وصحة الانتخابات البرلمانية، دراسة نقدية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٧٩، ٨٠.
- ٥٣- د. رفاه كريم كربول وسعد غزّي طالب، الرقابة السياسية على القوانين الأساسية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة الثانية عشر، ٢٠٢٠، ص ٢٠٦.
- ٥٤- دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة ٦١.
- ٥٥- د. احسان حميد المفرجي وآخرون، المصدر السابق، ص ١٧٤، كذلك د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، المبادئ الدستورية العامة، المصدر السابق، ص ١٩٧، ١٩٨.
- ٥٦- د. ايهاب محمد عباس ابراهيم، الرقابة على دستورية القوانين السابقة - اللاحقة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٨، ص ١٨١.
- ٥٧- د. أمين عاطف صليب، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠٠٢، ص ٣٠٢.
- ٥٨- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة مع دراسة لدستور مصر الجديد ٢٠١٤، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ١٣٦ وما بعدها.
- ٥٩- د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، المصدر السابق، ص ٢٩٢، ٢٩٣.
- ٦٠- حكم أورده د. محمد باهي أبو يونس، اصول القضاء الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ٣٦٦، ٣٦٧.

- ٦١- كرار هادي سهر الجبوري، مدى رقابة الملاءمة التشريعية في القضاء الدستوري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٢٠، ص ١٩٢، ١٩٣.
- ٦٢- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٩٣).
- ٦٣- سعد غازي طالب حسن، المصدر السابق، ص ٢١٨ وما بعدها.
- ٦٤- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ١٢٦.
- ٦٥- محمد عباس محسن، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٩، ص ٧١.
- ٦٦- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٤٦).
- ٦٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٤ / اتحادية / ٢٠٠٨، بتاريخ ٢٤ / ١١ / ٢٠٠٨، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩، إصدارات جمعية القضاء العراقي، المجلد الثاني، ٢٠١١، ص ٥٥، ٥٦.

قائمة المصادر: Source list:

١: الكتب القانونية:-

١. د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، المبادئ الدستورية العامة، بدون ذكر مكان الطبع، الطبعة الأولى، ٢٠١٧.
٢. د. احسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، العاتك لصناعة الكتاب، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، الطبعة الأولى، بدون ذكر سنة الطبع.
٣. د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٠.
٤. د. الياس جوادي، دور المجلس الدستوري في رقابة دستورية القوانين وصحة الانتخابات البرلمانية، دراسة نقدية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٩.
٥. د. أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠٠٢.
٦. د. ايهاب محمد عباس ابراهيم، الرقابة على دستورية القوانين السابقة - اللاحقة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٨.
٧. د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون ذكر سنة النشر.
٨. د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري، بدون ذكر مكان النشر، الطبعة الثانية، ٢٠١٣.
٩. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
١٠. د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٥.
١١. د. رياض عزيز هادي، حقوق الانسان (تطورها-مضامينها-حمايتها)، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٩.
١٢. د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستوري وفقاً لدستور ٢٠١٤، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٨.
١٣. د. عبد الغني بسيوني عبدالله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
١٤. د. علي يوسف الشكري، الوسيط في فلسفة الدستور، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٧.
١٥. د. محمد باهي ابو يونس، اصول القضاء الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٧.
١٦. د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٨.

١٧. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة مع دراسة لدستور مصر الجديد ٢٠١٤، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.
١٨. د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٩.
١٩. د. محمد عبد العال السناري، الهيكل الدستوري للحقوق والحريات الأساسية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٧.
٢٠. كرار هادي سهر الجبوري، مدى رقابة الملاءمة التشريعية في القضاء الدستوري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٢٠.

II: الرسائل الجامعية:-

١. أنيس عبدالرحمن هلال رشيد، القوانين الأساسية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠٢٢.
٢. دعاء الصاوي يوسف، القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧.
٣. سعد غازي طالب حسن، القوانين الأساسية اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٩.
٤. صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٨.
٥. محمد عباس محسن، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٩.

III : المجلات القانونية:-

١. حسين جبار عبد النائي، القوانين المكملة للدستور، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد ٧، العدد ٢، ٢٠١٥.
٢. د. رفاة كريم كربل و سعد غازي طالب، الرقابة السياسية على القوانين الأساسية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة الثانية عشر، ٢٠٢٠.

IV : الدساتير والقوانين:-

١. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم.
٢. دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ الملغى.
٣. دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ النافذ.
٤. دستور فرنسا لعام ١٩٥٨.

V: المواقع الالكترونية:-

١. القانون الرئيسي، مقال منشور على الأنترنت عبر الرابط الآتي:
<https://ar.wikipedia.org/wiki/>
٢. عارف الشعال، القوانين الأساسية المكملة للدستور، مقال منشور على الأنترنت عبر الرابط الآتي:
<https://www.harmoon.org/reports>