The Law Journal for Researches Studies
University of Thi-Qar
College of Law
مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية
https://utq.edu.iq/thiqar UTjlaw@utq.edu.iq

دور القوانين المكملة لإحكام الدستور في استكمال المنظومة القانونية

م.د. حسين سلمان سكر
جامعة ذي قار – كلية القانون
جامعة الامام الصادق – كلية القانون
hn.sm.law23@utq.edu.iq
Hussein.salman@ijsu.edu.iq

مستخلص البحث:

ان القوانين المكملة لأحكام الدستور تُعد من الركائز الأساسية في النظام الدستوري، إذ تشكّل حلقة وصل بين النصوص الدستورية المجردة والتطبيقات القانونية العملية، فهي لا تندرج ضمن الدستور بشكل مباشر، لكنها تتولى مهمة تفعيل أحكامه وتفصيل مبادئه، وذلك بتنظيم السلطات العامة، وتحديد آليات العمل السياسي والإداري، وضمان الحقوق والحريات.

وتتنوع معايير التمييز بين هذه القوانين، فمنها ما يعتمد على الشكل، فينظر إلى الإجراء المنصوص عليه في الدستور لصدور القانون، ومنها ما يستند إلى المضمون ، بينما يرى فريق ثالث ضرورة الجمع بين الشكل والمضمون معًا لضمان دقة التوصيف، ومع اختلاف المعايير، تبقى الوظيفة الجوهرية لهذه القوانين هي تأمين التكامل بين النص الدستوري وواقع البناء القانوني.وتتباين الآراء الفقهية في تحديد الطبيعة القانونية لهذه القوانين بحسب نوع القواعد الدستورية نفسها؛ ففي الأنظمة ذات الدساتير المرنة، لا تختلف هذه القوانين عن القوانين العادية في إجراءات تعديلها، أما في الأنظمة ذات الدساتير الجامدة، فإنها تكتسب طابعًا أكثر إلزامًا، وتخضع لإجراءات أشد تعقيدًا تحفظ للدستور سموه. وفي العراق تتعدد الأمثلة على القوانين المكملة، وتشمل مجالات حيوية مثل تنظيم الانتخابات، وشروط الترشيح، في تكوين السلطة التشريعية، وكذلك قوانين الأحزاب، والعمل، والنقابات، وقد خص الدستور العراقي لعام 2005 هذه القوانين بإحالات صريحة، معتبراً إياها أدوات لتجسيد المبادئ الدستورية على أرض الواقع، خاصة ما يتعلق منها بتداول السلطة، وتمثيل مكونات الشعب، واحترام الحريات العامة.

وهكذا، فإن القوانين المكملة لا تمثل مجرد تشريعات عادية، بل تُعد امتدادًا للدستور، لا ترقى إلى مرتبته، ولكنها تشكل جزءًا لا يتجزأ من بنيانه، ولا غنى عنها لضمان فاعلية النظام الدستوري واستقراره.

الكلمات المفتاحية : القوانين المكملة / الدستور / الاحكام الدستورية / استكمال / المنظومة القانونية.

المقدمة:

تعد القوانين المكملة لأحكام الدستور أحد أهم القواعد التي تُسهم في تفعيل النصوص الدستورية وتفصيلها، فهي تؤدي دورًا هاما في اكمال الاحكام الدستورية العامة والمجردة، فالدستور بوصفه الوثيقة القانونية الأسمى، قد اكتفي ببيان الإطار العام لنظام الحكم وشكل الدولة وضمان الحقوق والحريات، واحال التفاصيل الدقيقة إلى قوانين تُسن لاحقًا، تُعرف بالقوانين المكملة أو القوانين الأساسية أو العضوية في بعض الأنظمة الدستورية. ولعل أهمية هذه القوانين تكمن في أنها ليست مجرد تشريعات عادية، بل هي قواعد قانونية ذات طبيعة خاصة، وتُعد استكمالًا للنصوص الدستورية من حيث المضمون والوظيفة، خصوصا تلك المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، أو الحقوق والحريات، أو المؤسسات الدستورية، لذا فقد أولى الفقه الدستوري اهتماما بدراسة هذه القوانين، في محاولةً منه لتحديد مفهومها، وطبيعتها، وتمييزها عن غيرها من التشريعات. ومن الاهمية الوقوف على المفهوم القانوني للقوانين المكملة لأحكام الدستور، وتحديد موقعها ضمن هرم القواعد القانونية، وبيان مدى تأثيرها في استقرار النظام الدستوري حيث تتزايد اهميتها في ظل التجربة العراقية، ولا سيما بعد إقرار دستور عام 2005، الذي تضمّن العديد من الإحالات التشريعية إلى قوانين مكملة، دون أن يُحدّد بوضوح طبيعتها الإلزامية أو آليات إصدارها.

اهمية البحث

أهمية هذا البحث تكمن في كونه يُسلّط الضوء على جانب هام من النظام الدستوري العراقي، حيث لم تكن الدراسات السابقة لها المام كافي بجوانبه على الرغم أثره المباشر في ضمان التوازن بين السلطات، وتكريس دولة القانون، وحماية الحقوق والحريات .

أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى بيان المفهوم القانوني لتلك القوانين وتحديد معايير تمييزها عن غيرها من القوانين اضافة الى تسليط الضوء على أهميتها في دعم البناء الدستوري والمؤسسي للدولة، ودورها في تفعيل النصوص الدستورية، ويختتم في تحليل النصوص الدستورية العراقية ذات العلاقة، مع اخذ بعض النماذج التشريعية التي صدرت كمكملة لأحكام الدستور العراقي لعام 2005.

منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي الوصفي، وذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية ذات العلاقة، واستعراض الأدبيات القانونية في الفقه الدستوري، مع الاستعانة بالمنهج المقارن لعرض تجربة فرنسا

مشكلة البحث

تتمثل المشكلة الأساسية التي يتناولها هذا البحث في الغموض واللبس المحيط بمفهوم القوانين المكملة للدستور من حيث ماهيتها، وطبيعتها القانونية، ومعايير تمييزها عن القوانين العادية، ومدى إلزامية صدورها، وآليات إصدارها، خاصة في الأنظمة ذات الدساتير الجامدة كالتي يعتمدها الدستور العراقي لسنة 2005. هذا الإشكال يثير تساؤلات جوهرية حول مدى استقلالية هذه القوانين، وحدود سلطات المشرّع العادي إزاءها، وموقعها ضمن هرم القواعد القانونية.

خطة البحث

المبحث الاول : مفهوم القوانين المكملة لإحكام لدستور

المطلب الاول : تعريف القوانين المكملة لإحكام الدستور وتميزها عن غيرها.

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للقواعد المكملة للدستور

المبحث الثاني : انواع القوانين المكملة لإحكام الدستور في العراق

المطلب الاول : القوانين المكملة المتعلقة بتكوين السلطات العامة واختصاصاتها.

المطلب الاول : القوانين المكملة المتعلقة بالمبادئ العامة والحقوق والحريات .

المبحث الاول

مفهوم القوانين المكملة لإحكام لدستور

ان القوانين المكملة لإحكام الدستور تكتسب أهمية خاصة، إذ تُعدّ جزءاً لا يتجزأ من البناء الدستوري للدولة، رغم أنها لا تندرج ضمن نصوص الدستور ذاته، لذا فان الامر يتطلب تحديد مفهوم هذه القوانين، من خلال معرفة معناها وتمييزها عن غيرها من القوانين، فضلاً عن بحث طبيعتها القانونية واختلاف هذه الطبيعة باختلاف نمط الدساتير ما بين مرنة وجامدة وبناء على ما تقدم سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين وكما يلي :

المطلب الاول : تعريف القوانين المكملة لإحكام الدستور وتميزها عن غيرها.

الفرع الاول : تعريفها

القوانين المكملة لإحكام الدستور هي تلك القواعد المتعلقة بنظام الحكم او تكوين المؤسسات الدستورية سواء كانت المركزية او المحلية، والتي يفترض ان ينص عليها الدستور، إلا أن المشرع الدستوري ترك للسلطة التشريعية مهمة تنظيمها من خلال قانون، وبذلك يساهم البرلمان في تحقيق استقرار النصوص الدستورية، بما يضمن إمكانية تعديل هذه النصوص بشكل تدريجي، بالنظر إلى أنها مكملة لنصوصه وقابلة للتعديل والتغيير[1].وتُعرف تلك القوانين بأنها مجموعة من القواعد القانونية التي يحددها الدستور وتفرض على المشرع العادي أن يصدر قوانين بشأنها من خلال إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات وضع أو تعديل القوانين العادية، ومن تلك القوانين هي التي تنظم انتخاب وتشكيل السلطة التشريعية الاتحادية او المجالس المحلية، "والتي تصدر بناءً على تكليف من المشرع الدستوري"[2]. فقد نص دستور العراق لعام 2005 على أن ((تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب ينظم بقانون))[3]. ويُطلق عليها أيضًا مصطلح القوانين الأساسية أو "القوانين العضوية" كما هو الحال في فرنسا. وفي هذا الصدد بين الفقهاء بعضاً من التعاريف للقوانين المكملة لاحكام الدستور، وبالرجوع اليها نجد أن البعض يستند على "المعيار الشكلي"، بينما يستند آخرون على "المعيار الموضوعي"، في حين جمع آخرون بين المعيارين، حيث يكون معتمدًا على الإجراءات الخاصة بإصدارها وتعديلها، بالإضافة إلى معالجة "الموضوعات المتعلقة بالسلطات العامة والحريات الفردية، وهو ما يُسمى بالمعيار المختلط" وهو ما سوف نتناوله وكما يلي:

اولا: التعريف وفقا للمعيار الشكلي.

يُقصد بالقوانين المكملة لاحكام الدستور "وفق المعيار الشكلي بأنها عبارة عن إجراءات وطرق إعداد وتعديل القانون بغض النظر عن مضمون وجوهر موضوعاته، حتى إذا لم تكن

متعلقة بالحريات والسلطات العامة في الدولة، لذا تُعرّف بأنها مجموعة القواعد القانونية الصادرة من المشرع، وتخضع في وضعها وتعديلها لإجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات التي تخضع لها القوانين العادية"[4]. لكن ما يؤخذ على هذا التعريف بانه يخرج من دائرة هذه القوانين موضوعات تتعلق بطبيعتها بنظم مكملة للدستور، وتُعتبر قوانين عادية، ومنها على سبيل المثال الأحكام المتعلقة بقوانين الانتخابات كما يخرج من نطاقها ايضا تلك القوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية بقرارات لها قوة القانون، وتكون متعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة عندما طبقا لنص المادة (80/ ثالثا) من الدستور [5].

ثانيا: التعريف وفقا المعيار الموضوعي

بالاعتماد على المعيار الموضوعي، تُعرَّف هذه القواعد القانونية بأنها تلك التي تتناول موضوعات تمس السلطة العامة وتُعد ذات طابع دستوري، حتى وإن كانت تُصنَّف شكليًا ضمن القوانين العادية، شريطة أن تتعلق بالمؤسسات الدستورية. ووفقًا لهذا المفهوم، يمكن اعتبارها قواعد قانونية صادرة عن السلطة التشريعية تُعنى بتنظيم وتشكيل السلطات العامة في الدولة، إضافة إلى بيان آليات عملها. كما يرى بعض الفقهاء أنها تمثل القوانين التي يُصدرها البرلمان وتتناول نظام الحكم القائم في الدولة[6]. من الأمثلة على ذلك أن القواعد القانونية الواردة في قوانين الانتخابات تُعد بمثابة قوانين مكمّلة لأحكام الدستور، سواء تعلّقت بانتخابات مجلس النواب، مجلس الشيوخ، أو انتخابات مجالس المحافظات، نظراً لأنها تحدد الجهة التي ستتولى ممارسة السلطة في الدولة، إضافة إلى ارتباطها المباشر بكفالة الحقوق السياسية للمواطنين.

ومع ذلك، يُؤخذ على هذا المعيار أنه أدّى إلى إدراج قوانين تُعَدّ في الأصل من قبيل القوانين العادية ضمن القوانين المكملة لأحكام الدستور، مثل تلك التي تنظم الوظائف العامة، رغم الاتفاق الفقهي على طبيعتها العادية. وفي المقابل، استبعد هذا المعيار قوانين ذات طابع دستوري جوهري، كالقوانين المتعلقة بالحريات العامة والحقوق الفردية، بحجة أنها لا تتصل بتنظيم أو تشكيل السلطات العامة في الدولة، وهو ما يُعد قصوراً في شمولية هذا المعيار[7].

ثالثا: التعريف وفقاً للمعيار المختلط.

يعتمد المعيار المختلط على الدمج بين إجراءات إصدار القانون وبين طبيعة ومضمون القاعدة القانونية وعليه تعرف القوانين المكملة لاحكام الدستور وفقا لهذا المعيار انها مجموعة القواعد القانونية التي تختص بتطبيق النصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة والحريات الفردية، ويُتبع في إقرارها إجراءات خاصة تميزها عن إجراءات إقرار القوانين العادية.

وبالتالي فان اعتبار القاعدة القانونية عادية او مكملة لاحكام الدستور يشترط :

1- أن يكون الدستور قد نص صراحة في مسألة معينة على أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقًا للأوضاع التي يقررها القانون.

2- أن "يكون هذا التنظيم متصلاً بما احتوته الوثائق الدستورية وأدرجت تحته نصوصها القواعد الدستورية التي لا تخلو منها غالبًا أي وثيقة دستورية، ولكي يكون التنظيم التشريعي مكملًا يجب أن يتفق مع هذه النصوص، ويحتوي على تفصيلا كاملا للإحكام التي اسندتها له القاعدة الدستورية حيث ان الدستور يعد المصدر الاساس للقوانين المكملة، ومن ثم يجب أن يتم احترام الشروط الضرورية التي تؤدي إلى إنشاء قواعد قانونية متفقه معه"[8].

ومن جانب اخر لا يعد أي قانون بمنزلة النص الدستوري إلا إذا توافرت فيه شرطان أساسيان **أولها:** أن يكون متوافقًا مع المبادئ الدستورية الأساسية، **وثانيها:** أن يخضع للإجراءات الشكلية المناسبة وهذه الشروط لا يمكن فصلها عن بعضها البعض، بل يجب أن تتوافر جميعها معًا لضمان قانون دستوري سليم وبالتالي فإن أي قانون يفتقر إلى أحد هذه الشروط لا يمكن اعتباره جزءًا من الدستور او مكملا لإحكامه[9].

الفرع الثاني : تمييز القوانين المكلمة للدستور عن غيرها

ان النصوص المكملة للدستور هي قواعد قانونية متعلقة بالهيئات الدستورية، ولأجل وضع معيار لتمييزها لا بد من اتباع احد المعيارين الشكلي او الموضوعي وهو ما سنبحثه من خلال ما يلي :

اولا: المعيار الشكلي في تمييز القوانين المكملة .

أن القوانين المكملة للإحكام الدستور تعني مجموعة القواعد القانونية التي نص الدستور على أن يصدر قانون بشأنها من السلطة التشريعية بإجراءات خاصة من حيث الوضع أو التعديل تختلف عن إجراءات وضع وتعديل القوانين العادية، مثل القوانين الخاصة بانتخابات السلطة التشريعية التي تصدر بناءً على تكليف من المشرع الدستوري وتحدد عدد أعضائها المنتخبين، والشروط الواجب توافرها فيهم، وطريقة الانتخاب وأحكامها، وكذلك الاستفتاء [10].

وعلى سبيل المثل في "فرنسا، حدد الدستور الفرنسي نطاق تطبيق القوانين المكملة بالموضوعات المتعلقة بتنظيم السلطة التنفيذية [11] والسلطة التشريعية والسلطة القضائية والمجلس الدستوري وما يتعلق ببعض المجالس والتنظيمات الخاصة[12] ، أما دستور العراق لعام 2005 فقد اتبع النهج نفسه وهو ما سنبحثه في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

وبالتالي "فإن المعيار الشكلي في تمييز القوانين المكملة يعتمد على المظهر الخارجي للقاعدة، أو على الجهة التي أصدرتها وبناء على هذا المعيار فان الدستور هو الوثيقة الأساسية التي تحدد النظام السياسي والقانوني للدولة، ويحدد حقوق وواجبات المواطنين، ويحدد صلاحيات الهيئات والمؤسسات الحكومية في الدولة، ويتم تعديله في النادر وفق إجراءات خاصة تستوجب استفتاء شعبي ، وان الموضوعات التي يحيل الدستور امر تنظيمها الى قانون فان هذا القانون يعد مكملا لنصوص الدستور ووفقا لهذا المعيار فاذا كان المظهر الخارجي له يدل على تنظيم امر معين خاص بالحكم او تكوين السلطات فانه يعد مكملا [13].

ثانيا :المعيار الموضوعي في تمييز القوانين الأساسية

يعتمد "المعيار الموضوعي على جوهر القاعدة القانونية وموضوعها، دون النظر إلى الشكل والإجراءات التي تتبع في وضعها، وبالتالي فان القانون الدستوري وفقا لهذا المعيار يعني التوسع في تحديد المصادر الدستورية ليشمل جميع القوانين التي تتعلق بتنظيم السلطات العامة، سواء نص الدستور لإقرارها على إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات القوانين العادية أو لم ينص على ذلك وأخضعها لإجراءات القوانين العادية، " لذا فإن هذه القوانين، وفقًا له، قد تصدر تلقائيًا من السلطة التشريعية ، مثل قوانين الاحزاب السياسية والانتخابات وغيرها ".

لذا وفقا لهذا المعيار فان القانون الدستوري يعني ليس بالضرورة التطابق بين نصوص الدستور وبين قواعد القوانين الدستورية الاخرى، إلا أن بعض الفقه رجح "عملية الدمج بين المعيارين (الشكلي والموضوعي)، بحيث يكون القانون المكمل هو ذلك القانون الذي نص عليه الدستور ويتعلق بمواضيع ذات مضامين دستورية متصلة بنظام الحكم بشرط ان تكون من

الجوانب التي نص الدستور صراحة على تنظيمها بقانون، أو وفقًا لما يقرره القانون، أو في الحدود التي يبينها القانون اضافة الى أن تكون متصلة بقاعدة من القواعد الدستورية بطبيعتها، والتي تدخل عادة تحت إطار القانون الدستوري وفقًا للمعيار الموضوعي [14].

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للقواعد المكملة للدستور

القواعد القانونية في الدولة تكون وفقا لهيكلية تشبه الهرم وتكون على قمته القواعد الدستورية والتي تختلف حسب نوع الدستور في الدولة ففي الدساتير المرنة، يمكن تعديل أحكامها بنفس الطريقة التي تعدل فيها القوانين العادية، أما في الدساتير الجامدة، فإن تعديل هذه القوانين يتطلب إجراءات أكثر صعوبة وتعقيدًا، ومن هذا المنطلق سوف نبين الطبيعة القانونية للقوانين المكملة وفقا للدستور المرن والدستور الجامد وكما يلي :

الفرع الاول : الطبيعة القانونية وفقا للدستور المرن .

الدستور المرن هو الذي تُعدّل نصوصه بنفس طرق تعديل القوانين العادية، وبنفس الأغلبية اللازمة لتعديل تلك القوانين[15] لذا يتضح أن جعل القوانين المكملة لإحكام الدستور ومكانتها في النظام القانوني للدولة بمنزلة الدستور المرن لا تثير إشكاليات، وذلك لأن المشرع يتمتع بصلاحيات واسعة في ميدان سن وإصدار التشريعات، دون قيود مرتبطة بنوع أو موضوع التشريع، فله أن يصدر تشريعات ذات طبيعة دستورية تتعلق بنظام الحكم في الدولة أو بالسلطات العامة فيها ونشاطها، دون أن يتقيد بالدستور نفسه، لذلك يستطيع المشرع العادي أن يصدر قوانين وتشريعات قد تُعدّل ما جاء من أحكام وقواعد في الوثيقة الدستورية، وهو ما يُعد بمنزلة التعديل الدستوري لما سبق أن أقرته الوثيقة الدستورية لذلك فإن مكانة القوانين المكملة لا تختلف عن مكانة التشريعات الدستورية في الدول التي يكون دستورها يتميز بالمرونة، وهنا يكون في مقدور السلطة التشريعية أن تعدّل أحكام الدستور باتباع ذات القواعد التي يتم بها تعديل القوانين العادية [16]. "ولا "شك أن أكثر الدساتير مرونة هي الدساتير العرفية، وبالتالي فإن تعديلها يكون اكثر سهولة من الدساتير المكتوبة، وإذا أراد المشرع أن يعدلها، فإنه يسلك الإجراءات التشريعية العادية، وفي مثل هذا النوع من الوثائق الدستورية العرفية" يمكن تعديل أحكام القوانين المكملة طالما أن تلك الدساتير تُعدّل بإجراءات القوانين العادية، وبالتالي لا يمكن التمييز بين الوثيقة الدستورية المرنة "العرفية ، وبين القوانين من حيث الشكل، لأن كليهما يتربع في مكانة واحدة كمصدر للقانون الدستوري"[17].وعلى هذا الأساس، فإن القوانين المكملة التي تُصدرها السلطة التشريعية في دول الدساتير المرنة، سواء من تلقاء نفسها، أو بناءً على تكليف من الدستور لتنظيم السلطات العامة، تحتل ذات المرتبة التي تحتلها الوثيقة الدستورية "[18].

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية وفقا للدستور الجامد .

الدستور الجامد هو الذي لا يمكن تعديله بذات الطريقة التي تُعدّل بها القوانين العادية، وإنما يتطلب إجراءات أشد تعقيدًا، وشروطًا أكثر صعوبة، تحددها الوثيقة الدستورية ذاتها، هادفة من وراء ذلك اضفاء نوع من القدسية والاستقرار لأحكامها، وبذلك لا تستطيع السلطة التشريعية التطاول أو النيل من أحكام الدستور[19] ودورها محدد بما يقره الدستور فأما يحدد إجراءات معينة أو خاصة لإصدار أو تعديل القوانين المكملة او إصدار وتعديل هذه القوانين طبقًا للإجراءات المتبعة في التشريعات العادية[20]، ويترتب على ذلك أن تحظى القوانين والأنظمة الأساسية بذات المكانة والمرتبة التي تتمتع بها القوانين العادية، سواء كانت هذه القوانين صادرة بناءً على تكليف

من المُشرّع الدستوري أو صدرت عن المُشرّع العادي دون نص في الدستور او ان الدستور حدد إجراءات خاصة ومُعينة لإصدارها وتعديلها فيتم إصدار فيتم باتباع الإجراءات الخاصة التي حددها الدستور، وبالتالي تختلف عن الإجراءات المتبعة في إصدار وتعديل التشريعات العادية [21]. وفي بعض الحالات فان الدستور يحدد وبشكل صريح مكانة القوانين المكملة لإحكامه ، كما هو الحال في دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا لسنة 1958، حيث نصّ على إجراءات خاصة "لصُدور القوانين الأساسية، إذ نصت المادة (46) منه على أن: يجري التصويت على القوانين التي ينعتها الدستور بالقوانين الأساسية، وتعديلها، وفق الشروط الموضحة في الدستور" [22] وعلى "الرغم من اعتبار القوانين الأساسية مصدراً لقواعد القانون الدستوري، أسوةً بالقواعد الدستورية في مرتبة واحدة فإن ذلك لا يغير من أنها تقف عند القيمة القانونية التي تحتلها القوانين العادية، لأن السلطة التشريعية هي التي تضع النوعين من القواعد، وخاصة إذا اتبعت ذات الإجراءات في وضعها، فمن المنطقي أن يكون لها ذات القيمة القانونية أي إن هذا لا يعني أنها جميعاً من حيث القوة والقيمة القانونية سواء، ومن ثم تكون تلك القوانين أقل مرتبة من الدستور، لذلك"، فإن السلطة التشريعية وإن استطاعت أن تتصدى لبعض الموضوعات التي تتعلق بنظام الحكم، إلا أنها لا تستطيع أن تضع قاعدة تخالف أحكام الدستور[23].الخلاصة ان القوانين المكملة للدستور تحتل مرتبة قانونية خاصة بين الدستور والقوانين العادية، إذ أنها تتبع الدستور من حيث القوة القانونية، لكن لا يمكن أن تتجاوز أحكامه أو تتعارض معها وبالتالي فهي أعلى من القوانين العادية حيث انها لا تُعتبر قواعد قانونية عادية لأنها تعتمد في وجودها وتفسيرها على نصوص دستورية، وبالتالي فهي تأتي بعد الدستور مباشرة في مرتبتها القانونية، وهذا يعني أن أي قانون عادي يخالف تلك القوانين يمكن أن يُعتبر غير دستوري ويُحكم ببطلانه، لأنها تعتبر جزءًا من إطار الدستور نفسه، لكنها أدنى من الدستور على الرغم من انها تتبعه في تنظيمها وتفسيرها، فإنها لا تُعتبر بمثابة تعديل دستوري فهي تشكل تفسيرات وتفاصيل للنصوص الدستورية، لكنها لا تتعدى ذلك. إذا كان الدستور يتضمن نصًا يطلب تنظيمًا من قبل المشرع، فهذا لا يعني أن المشرع يملك حرية تجاوز أو تعديل نصوص الدستور، وإنما هو ملزم بإصدار قانون يلتزم بالإطار الدستوري ولا يخرج عنه مثلا إذا كان الدستور قد نص على منح الحقوق السياسية ولكن لم يحدد بالتفصيل كيفية ممارسة هذا الحق وترك امر تنظيمها الى قانون تسنه السلطة التشريعية[24] وبالتالي فان المشرع ملزم بإصدار قانون انتخابي لا يتناقض مع المبادئ العامة للدستور كما هو الحال في الدستور العراقي الذي حدد المبادئ العامة لتداول السلطة من خلال نصه على اجراء الانتخابات كل اربع سنوات ونسبة التمثيل لكل نائب بعدد المواطنين وجعل الية الانتخاب سري ومباشر[25] .

المبحث الثاني
انواع القوانين المكملة لإحكام الدستور في العراق

تختلف وتتنوع الموضوعات التي تتناولها القوانين المكملة لإحكام الدستور، وإن كانت في جوهرها تهدف إلى تنظيم السلطات العامة في الدولة. فعلى الحكام الدستور، إنهم يعتبرون في رأي البعض امتدادًا، وفي إطار هذا المبحث فإننا سوف نتطرق الى نماذج معينة التي أحال المشرع الدستوري مسألة تنظيمها إلى قانون، ويمكن تقسيم هذه القوانين الى نوعين رئيسين وهما القوانين المكملة المتعلقة بتكوين السلطات العامة واختصاصاتها والقوانين المكملة المتعلقة بالمبادئ العامة والحقوق والحريات وكما يلي :

المطلب الاول : القوانين المكملة المتعلقة بتكوين السلطات العامة واختصاصاتها.

ان القوانين المكملة لإحكام الدستور بعضها يتعلق بتكوين السلطات العام سواء كانت التشريعية او التنفيذية او القضائية على المستوى الاتحادية او الهيئات المحلية وبعضها الاخر تتعلق باللية ممارسة الاختصاصات من قبل تلك الهيئات وهو ما سوف نبحثه في هذا المطلب الذي سوف نقسمه الى فرعين وكما يلي:

الفرع الاول : القوانين المكملة المتعلقة السلطات الاتحادية او المحلية .

اولا : القوانين الخاصة بالسلطات الاتحادية .

ان الدستور العراقي لعام 2005 جاء فيه عدة مواد احالة تنظيم تكوين السلطات العامة والية عملها واختصاصاتها الى قوانين تسنها السلطة التشريعية حيث جاء في المادة (49) بيان الخطوط العامة للتداول السلمي للسطلة ونسبة عدد المقاعد بمقابل عدد المواطنين والية الاقتراع حيث جعلته عاما وسريا ويراعا فيه تمثيل كامل مكونات الشعب اما فيما يخص كامل العملية الانتخابية فالمشرع الدستوري احالها الى قانون حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة المذكورة على ان ((تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب))، اما الفقرة الرابعة من نفس المادة نصت على ان ((يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب)) [26].اما المادة (65) فقد اختصرت النص على انشاء الغرفة التشريعية الثانية (مجلس الاتحاد) والجهات الممثلة فيه اما الية تكوينه وشروط العضوية فيه والاختصاصات التي يمارسها فقد اسندها الدستور الى القانون الذي يسنه مجلس النواب [27].

كما ان الدستور قد احال مسألة الاختصاصات الممنوحة لبعض المؤسسات وامتيازات تلك المؤسسات الى قوانين تسنها السلطة التشريعية حيث نصت المادة 61 على ان اختصاص مجلس النواب بالمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية تنظم بقانون يسنه المجلس بأغلبية اعضائه[28]، اما المادة (69) في فقرتها الاولى فقد احالة احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية حيث تم تشريع قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم 8 لسنة 2012 اما الفقرة الثانية فقد نصت على ان اختيار نائبي رئيس الجمهورية ينظم بقانون[29].

اما تحديد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه واعضاء المجلس بقانون وراتب ومخصصات رئيس الجمهورية ورواتب ومخصصات رئيس واعضاء مجلس الوزراء ومن هم بدرجتهم[30].وكذلك نص الدستور في المادة (86) على ان تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها وصلاحيات الوزير ينظم بقانون وبالفعل اصدر مجلس النواب لكل وزارة قانونها

الخاص بها [31] . والحال نفسه بالنسبة للسلطة القضائية بالاستناد الى نص المادة (92/ ثانيا) فقد اصدر مجلس النواب قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 المعدل وكذلك النظام الداخلي لها رقم 1 لسنة 2022، اما المادة (96) فقد نصت على ان ((ينظم القانون تكوين المحاكم وانواعها ودرجاتها واختصاصاتها، وكيفية تعيين القضاة و خدمتهم، واعضاء الادعاء العام، وانضباطهم، وإحالتهم على التقاعد)) . اما المادة (99) فقد ذهبت الى ان تكوين القضاء العسكري، واختصاص المحاكم العسكرية يكون من خلال قانون يسنه مجلس النواب.

اما المادة (84/ اولا) فقد نصت على ان ((ينظم بقانون عمل الاجهزة الامنية وجهاز المخابرات الوطني وتحدد واجباتها وصلاحياتها، وتعمل وفقا لمبادئ حقوق الانسان وتخضع لرقابة مجلس النواب))[32] .

ثانيا : القوانين المكملة الخاصة بالسلطات المحلية .

عند الرجوع إلى موقف المشرّع العراقي لعام 2005 ، نجد أنه قد اعتمد اسلوب اللامركزية السياسية الى جانب الدستور الاتحادي، هناك دساتير الأقاليم المكوّنة للاتحاد إذ أوجب المشرّع الدستوري، بموجب المادة (120) من الدستور، على كل إقليم أن يضع دستورًا خاصًا به، يحدد من خلاله هيكل سلطاته وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات ومن جانب اخر قد الزم السلطة التشريعية في سن قانون يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم، اضافة الى نص المادة ((122/ ثانيا)) على ان ((تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون)) اما الفقرة الرابعة من المادة نفسها فأنها جعلت انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وفقا لقانون تسنه السلطة التشريعية الاتحادية[33]إلا أن الملاحَظ هو أن المشرّع الدستوري لم يضع جزاءً أو عقوبة تُفرض في حال عدم قيام الإقليم بوضع دستوره الخاص، وهو ما ينطبق على إقليم كردستان، الذي، رغم مرور ما يقارب اثني عشر عامًا على الاعتراف به دستوريًا، لم يُقرّ حتى اليوم دستورًا خاصًا بالإقليم[34]

الفرع الثاني : القوانين المكملة المتعلقة بالهيئات المستقلة .

انشأ دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مؤسسات إدارية اطلق عليها تسمية الهيئات المستقلة في الفصل الرابع من الباب الثالث منه، في المواد (102- 108) وجعل هذه الهيئات البعض منها خاضعة لرقابة مجلس النواب او مرتبطة به او مسؤولة إمامه، وبعضها الآخر مرتبطة بمجلس الوزراء لم تتطرق النصوص الدستور والقانونية الى وضع تعريف جامع للهيئات المستقلة فكان النص مختصر على انواع الهيئات المستقلة واحال الية عملها واختصاصاتها الى القانون [35].

حيث انشئ الدستور مجموعة من الهيئات المستقلة وهي :

1- المفوضية العليا لحقوق الانسان
2- المفوضية العليا المستقلة للانتخابات
3- البنك المركزي العراقي
4- الهيئة الوطنية للنزاهة
5- مؤسسة الشهداء
6- الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة.

7- الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
8- مجلس الخدمة العامة الاتحادي[36].

وبالرجوع الى نصوص الدستور نجدها قد تطرق الى الموضوعات العامة لتلك الهيئات وقد تركت تنظيمها لقانون ينظم عملها من حيث التكوين والعضوية فيها والاختصاصات الممنوحة لها والجهة المختصة بالرقابة عليها كما ان الدستور وتحديدا في المادة (108) منه قد خول الجهات المختصة الصلاحيات في استحداث هيئات اخرى حسب الحاجة ويكون وفقا لقانون[37].

المطلب الاول : القوانين المكملة المتعلقة بالمبادئ العامة والحقوق والحريات .

الفرع الاول : القوانين المكملة المتعلقة بالمبادئ الاساسية .

من خلال مراجعة نصوص الدستور العراقي لعام 2005 نجده إشارة إلى القوانين المكملة لإحكامه والتي تتعلق بما ورد في المبادئ الأساسية، حيث نص في المادة (7/ اولا) بان ((يحظر كل كيان أو نهج يتبنى العنصرية أو الارهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي أو يحرض أو يمهد أو يمجد أو يروج أو يبرر له، وبخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه وتحت اي مسمى كان، ولا يجوز ان يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق، وينظم ذلك بقانون)) .

وهناك حالات اخرى جعل تنظيمها وفقا لقانون تسنه السلطة التشريعية ومنها تنظيم خدمة العلم و علم العراق وشعاره ونشيده الوطني و الاوسمة والعطلات الرسمية والمناسبات الدينية والوطنية والتقويم الهجري والميلادي [38] .

الفرع الثاني : القوانين المكملة المتعلقة بالحقوق والحريات .

تُعدّ الحقوق والحريات العامة من الركائز الأساسية لأي نظام ديمقراطي يسعى إلى ترسيخ العدالة والمساواة بين أفراد المجتمع، كما تُعدّ مؤشراً على مدى احترام الدولة للكرامة الإنسانية وصونها لحقوق المواطن. وفي هذا السياق، يحتل الدستور مكانة مركزية بوصفه الوثيقة القانونية العليا التي تحدد طبيعة النظام السياسي وتضمن الحقوق الأساسية للمواطنين[39].

لقد أولى الدستور العراقي الدائم لعام 2005 اهتماماً بالغاً بالحقوق والحريات العامة، متأثراً بالتحولات السياسية والاجتماعية التي شهدها العراق بعد عام 2003، وساعياً إلى بناء دولة مدنية حديثة تقوم على التعددية واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون. فقد خُصّصت مواد متعددة في هذا الدستور لضمان حقوق الفرد وحرياته، سواء كانت مدنية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، وأكدت على مبدأ المساواة وعدم التمييز.

ومن اهم الحقوق والحريات العامة التي نص عليها الدستور العراقي وقد جعل تنظيمها بقانون هي:

اولا : الحق في الجنسية: حيث نصت المادة (18/ اولا) من الدستور على ان ((الجنسية العراقية حقٌ لكل عراقي، وهي أساس مواطنته)) اما الفقرة الثانية فنصت على ان ((يعدّ عراقياً كل من ولد لأب عراقي أو لأمٍ عراقية، وينظم ذلك بقانون)) كما ان الدستور قد حظر إسقاط الجنسية العراقية عن العراقي بالولادة لأي سببٍ من الاسباب، ويحق لمن اسقطت عنه طلب استعادتها، وفي بعض الحالات تسحب الجنسية العراقية من المتجنس وفقا للقانون كما منح الحق للعراقيين في اكتساب اكثر من جنسية باستثناء من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً التخلي عن اية جنسية أخرى مكتسبة واستنادا الى ذلك صدر قانون الجنسية العراقية رقم 26 لسنة 2006 [40].

ثانيا: الحق في المشاركة السياسية : حيث نصت المادة (20) من الدستور على ان ((للمواطنين، رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح)) اما المادة (39) فقد نصت على الحرية في تأسيس الجمعيات والاحزاب السياسية، أو الانضمام اليها ولا يجوز اجبار احد على الانضمام إلى اي حزب أو جمعية أو جهة سياسية، أو اجباره على الاستمرار في العضوية فيها واستنادا الى ذلك صدر قانون الاحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015[41].

ثالثا : الحق في العمل : حيث نصت المادة (22/ اولا) من الدستور على ان ((العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة))، على ان ينضم ذلك بقانون وبناء عليه صدر قانون العمل العراقي رقم 37 لسنة 2015 وكذلك اسند الدستور مهمة تأسيس النقابات الاتحادات العمالية والمهنية الى قانون تصدره السلطة التشريعية وبالفعل صدرت القوانين الخاصة بنقابة المحامين والعمال ... الخ [42].

الخاتمة: خلص هذا البحث إلى جملة من النتائج وكما يلي :

اولا النتائج .

1- أن القوانين المكملة لأحكام الدستور تعد من الركائز الاساسية في تفعيل النصوص الدستورية وتجسيدها في الواقع القانوني، فهي ليست قوانين عادية من حيث الوظيفة، بل هي امتداد للنص الدستوري، تسهم في تنظيم السلطات العامة وضمان الحقوق والحريات وتثبيت دعائم النظام الديمقراطي. وقد أظهرت الدراسة أن هذه القوانين تختلف في طبيعتها القانونية بحسب نوع الدستور، مرنًا كان أم جامدًا، وتستمد قيمتها من ارتباطها المباشر بأحكام الدستور وضرورتها لاستكمال البناء المؤسسي للدولة.

2- تُعد القوانين المكملة جزءًا لا يتجزأ من النظام الدستوري، رغم أنها ليست من صلب النصوص الدستورية.

3- تختلف طبيعة هذه القوانين بحسب نوع الدستور (مرن أو جامد)، ما يؤثر في طريقة إصدارها وقوتها القانونية.

4- تلعب القوانين المكملة دورًا جوهريًا في تفعيل المبادئ الدستورية وضمان استقرار النظام القانوني والمؤسساتي.

5- في العراق، أظهر دستور 2005 اعتمادًا واسعًا على الإحالات التشريعية دون استكمال إصدار جميع القوانين المكملة المطلوبة.

6- أدى غياب بعض هذه القوانين إلى وجود ثغرات دستورية وقانونية أثرت سلبًا على أداء السلطات العامة وتطبيق الحقوق والحريات.

7- لا يوجد معيار موحد أو واضح في التشريع العراقي لتمييز القوانين المكملة عن القوانين العادية، مما يُربك العملية التشريعية.

ثانيا : التوصيات.

1- الإسراع في تشريع القوانين المكملة التي أحال إليها دستور 2005، خصوصًا في ما يتعلق بتكوين السلطات وتنظيم الحقوق والحريات.

2- معالجة النصوص الدستورية والتي يجب ان تحتوي على الزام السلطة التشريعية بمدد زمنية لإصدار القوانين المكملة.

3- حل الاشكاليات بين القوى السياسية حول القضايا الخلافية التي تعرقل اصدار تلك القوانين حيث هناك الكثير منها لم يسن لغاية الان

4- وضع معيار واضح يحدد طبيعة هذه القوانين من قبل المحكمة الاتحادية العليا باعتبارها صاحبة الاختصاص في تفسير النصوص الدستورية.

الهوامش :

([1]) ينظر: "د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الخامسة، 2005م، ".270

([2]) ينظر : د. محمد فوزي نويجي، فكرة تدرج القواعد الدستورية: دراسة تحليلية نقدية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر ، بدون تاريخ نشر، ص42.

([3]) ينظر نص المادة (49/ ثالثا) من الدستور العراقي لعام 2005.

([4]) ينظر : "د. دعاء الصاوي يوسف: القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2008/2007م، ص33 ود. منذر الشاوي: القانون الدستوري، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، 2007م، ص" 15

([5]) تنص المادة (80/ثالثا) من دستور 2005 على ان تختص السلطة التنفيذية في ((اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين)

([6])ينظر : د. دعاء الصاوي يوسف: القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات، المصدر السابق، ص38.

([7]) ينظر: د. فتحي فكري: القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001م، ص .247

([8]) ينظر: د. عبدالعزيز سعد رييع، القيمة القانونية لمقدمات الدستور، مجلة جامعة الازهر، العدد الثامن والثلاثون، 2023، ص31.

([9]) ينظر: د. علي عبد العال سيد أحمد: فكرة القوانين الأساسية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 1998، مصر- القاهرة، ص132.

([10]) ينظر : د. علي عبد العال سيد أحمد: فكرة القوانين الأساسية، المصدر السابق ، ص 142.

([11]) ينظر: نصوص المواد (6 و 13 و 23) من الدستور الفرنسي .

([12])ينظر: نصوص المواد (24، 25، 27، 34 ،65 ، 65 ،71،82)، من الدستور الفرنسي

([13])ينظر: د. علي عبد العال سيد أحمد: فكرة القوانين الأساسية، المصدر السابق 134.

([14]) ينظر: د. امل لطفي حسن جاب الله، اثر الجرائم الانتخابية على مشروعية الانتخابات التشريعية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية- مصر، ص44.

([15])ينظر: استاذنا، د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ص60.

([16])ينظر: د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، ص214.

([17]) ينظر: د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، العارف للمطبوعات، العراق، النجف الاشرف، 2010،ص44.
([18]) ينظر : د. سرهنك حميد البرزنجي، الأنظمة الانتخابية والمعايير الدولية لنزاهة الانتخابات، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت- لبنان، ص41.
([19]) ينظر: استاذنا، د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ص57.
([20]) ينظر: ود. منذر الشاوي: القانون الدستوري، المصدر السابق، ص153.
([21])ينظر: د. سرهنك حميد البرزنجي، الأنظمة الانتخابية والمعايير الدولية لنزاهة الانتخابات، المصدر السابق، ص42.
([22]) حيث جاء نص المادة (46) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 بان ((تصدر قوانين البرلمان التي يعرفها الدستور بالقوانين الأساسية ويتم تعديلها وفقاً للشروط الآتية:
يمكن أن يقدم مشروع القرار الحكومي أو مشروع قرار مقدم من عضو ، في القراءة الأولى فقط، للنظر والتصويت في المجلسين بعد انقضاء المُهل الزمنية المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة 42. وعلى الرغم مما سبق ذكره، وفي حال تم تطبيق الإجراء المعجل وفقا للشروط المنصوص عليها في المادة 45، لا يجوز أن يقدم مشروع قرار حكومي أو مشروع قرار خاص مقدم من عضو للنظر فيه من قبل المجلس الأول الذي أحيل إليه مشروع القرار هذا قبل انقضاء مدة خمسة عشر يوماً على تقديمه.
سيتم تطبيق الإجراء المنصوص عليه في المادة 45. مع ذلك، وفي حال عدم وجود اتفاق بين المجلسين، يمكن أن يصدر النص من قبل الجمعية الوطنية في قراءة أخيرة وفقط بالأغلبية المطلقة لأعضائها.
يجب أن يتم إصدار القوانين الأساسية المتعلقة بمجلس الشيوخ بنفس الصيغة من قبل المجلسين.
لا يجوز إصدار القوانين الأساسية إلا بعد إقرار المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور .
([23]) ينظر: د. حميد حنون خالد، القانون الدستوري، مكتبة السنهوري، العراق- بغداد، 2019. ص121.
([24]) ينظر: د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة: مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، بدون تاريخ، ص113 .
([25]) نصوص المادة (49/ أولا/ ثانيا/ ثالثا/ رابعا) الدستور العراقي لعام2005.
([26]) ينظر نص المادة (49/ ثالثا/ رابعا) من الدستور العراقي لعام 2005 .
([27]) ينظر نص المادة (65) من الدستور العراقي لعام 2005 التي نصت على ان ((يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ"مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)) .
([28]) ينظر نص المادة (61) من الدستور العراقي لعام 2005 .
([29])ينظر نص المادة (69 / أولا/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام 2005 .
([30])ينظر نصوص المواد (63 و 74 و 82) من الدستور العراقي لعام 2005 .
([31])ينظر نص المادة (86) من الدستور العراقي لعام 2005 .
([32])ينظر نصوص المواد (84/ أولا و 92/ ثانيا و 96 و 99) من الدستور العراقي لعام 2005 .
([33])ينظر نصوص المواد (118 122/ ثانيا و ورابعا) من الدستور العراقي لعام 2005 .
([34]) ينظر: د. مصدق عادل طالب، اللامركزية السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الأول، 2020، ص 158.
([35]) د. صبري محمد السنوسي محمد القانون الدستوري، شرح لاهم المبادئ الدستورية العامة والتطورات الدستورية في المرحلة الانتقالية واحكام دستور 2014، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ط1، 2014، ص 368.
([36]) واستنادا الى ذلك سنت السلطة التشريعية القوانين الاتية:

1- قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم 53 لسنة 2008.
2- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019 المعدل
3- قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004
4- قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل
5- قانون مؤسسة الشهداء رقم 2 لسنة 2016
6- قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بالإقليم رقم 26 لسنة 2016 .
7- قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

([37])ينظر نصوص المواد (102 و103 و104 و105 و106 و108 و 108) من الدستور العراقي لعام 2005 .

([38]) ينظر نصوص المواد (9/ ثانيا و 12/ أولا و ثانيا) من الدستور العراقي لعام 2005 .

([39])ينظر د. عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الثانية، بيروت ، لبنان، 2011، ص184.

([40])ينظر نص المادة (18/ أولا/ ثانيا/ ثالثا/ رابعا/ خامسا/ سادسا) من الدستور العراقي لعام 2005 .

([41]) ينظر نصوص المواد (20 و 39/ أولا و ثانيا) من الدستور العراقي لعام 2005 .

([42]) ينظر نص المادة (22/ أولا و ثالثا) من الدستور العراقي لعام 2005 .

المصادر Sources

1- استاذنا: د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان.

2-د. امل لطفي حسن جاب الله، اثر الجرائم الانتخابية على مشروعية الانتخابات التشريعية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية- مصر.

3-د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، العارف للمطبوعات، العراق، النجف الاشرف، 2010.

4-د. حميد حنون خالد، القانون الدستوري، مكتبة السنهوري، العراق- بغداد، 2019.

5-د. دعاء الصاوي يوسف: القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2008/2007.

6-د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الخامسة، 2005.

7- د. سرهنك حميد البرزنجي، الأنظمة الانتخابية والمعايير الدولية لنزاهة الانتخابات، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت- لبنان.

8-د. صبري محمد السنوسي محمد القانون الدستوري، شرح لاهم المبادئ الدستورية العامة والتطورات الدستورية في المرحلة الانتقالية واحكام دستور 2014، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ط1، 2014.

9-د. علي عبد العال سيد أحمد: فكرة القوانين الأساسية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 1998، مصر- القاهرة.

10- د. عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الثانية، بيروت ، لبنان، 2011.
11- د. فتحي فكري: القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
12- د. مصدق عادل طالب، اللامركزية السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الأول، 2020.
13- د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، 2007.
14- د. محمد فوزي نويجي، فكرة تدرج القواعد الدستورية: دراسة تحليلية نقدية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر ، بدون تاريخ نشر.
15- د. عبدالعزيز سعد ربيع، القيمة القانونية لمقدمات الدستور، مجلة جامعة الازهر، العدد الثامن والثلاثون، 2023.
16- د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة: مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية- مصر ، بدون تاريخ.

القوانين والدساتير.

1- الدستور الفرنسي لعام 1958.
2- دستور جمهورية العراق لعام 2005.

The role of laws complementing the provisions of the Constitution in completing the legal system

Abstract:

Laws supplementing the provisions of the Constitution are among the fundamental pillars of the constitutional system, as they constitute a link between abstract constitutional texts and practical legal applications. They are not directly included within the Constitution, but they are responsible for implementing its provisions and detailing its principles by organizing public authorities, defining the mechanisms of political and administrative action, and guaranteeing rights and freedoms.The criteria for distinguishing between these laws vary. Some rely on form, looking at the procedure stipulated in the constitution for the issuance of the law. Others rely on content, while a third group believes that it is necessary to combine both form and content to ensure accurate description. Despite the differences in criteria, the essential function of these laws remains to ensure integration between the constitutional text and the reality of the legal structure.Jurisprudential opinions differ regarding the legal nature of these laws, depending on the type of constitutional rules themselves. In systems with flexible constitutions, these laws do not differ from ordinary laws in the procedures for amending them. However, in systems with rigid constitutions, they acquire a more binding nature and are subject to more complex procedures that preserve the supremacy of the constitution. In Iraq, there are numerous examples of supplementary laws, covering vital areas such as the organization of elections, the conditions for candidacy, and the formation of the legislative authority, as well as laws on political parties, labor, and unions. The 2005 Iraqi Constitution explicitly refers to these laws, of the various components of the population, and respect for public freedoms.Thus, supplementary laws are not merely ordinary legislation, but rather an extension of the constitution. They do not rise to the same level as the constitution, but they constitute an integral part of its structure and are indispensable for ensuring the effectiveness and stability of the constitutional system.

Keywords: Supplementary laws / Constitution / Constitutional provisions / Completion / Legal system.