مقدمة

تتولى السلطة التشريعية الوظيفة التشريعية، أي إقرار القوانين التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع، وتضمن حقوقهم وحرياتهم في مواجهة الدولة، أو في مواجهة غيرهم من الأفراد. ويأتي على قمة النظام القانوني الدستور، الذي يضع النظام السياسي للدولة، وتحرص الدساتيرعلى إقرار الحقوق والحريات العامة. وعلى المشرع أن يلتزم بقواعد الدستور ويعمل في إطارها، وأن يتدخل لتنظيم هذه الحقوق كلما اقتضى الأمر ذلك، وألا يغفل النصوص الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات العامة. وإذا تطلب الأمر تفويض التشريع للسلطة التنفيذية، يجب أن يكون في نطاقٍ محدود، إذا أجاز الدستور ذلك. كما عليه أن يحقق التوازن بين الحقوق والحريات من جهةٍ، وممارسة السلطة من جهةٍ أخرى.

ولضمان الحقوق والحريات العامة في المجتمع، على الدستور أن يعترف بحقوقه وحرياته اعترافاً رسميّاً؛ وذلك لأن إعلانات الحقوق والدساتير المقررة للحقوق والحريات العامة تكملها التشريعات التي تتولى وضع القواعد التنفيذية للنصوص الدستورية المقررة للحق أو الحرية. فالنظام القانوني للحريات العامة يتألف من مجموع من النصوص القانونية التي تنظم موضوع الحريات العامة بصورةٍ تكفل للمواطن ممارستها، وتكفل في الوقت ذاته حماية النظام العام في المجتمع، والأصل أن هذه النصوص تعطي للفرد حق التمتع بحرياته الأساسية وفقاً للشروط والأوضاع التي تكفل حماية النظام العام، وبذلك يمكن فضّ التعارض بين السلطة والحرية.

وتنص الدساتير على المبادئ الأساسية للحقوق والحريات العامة، وعلى السلطة التشريعية أن تتدخل لأجل تنظيمها عن طريق إقرار القوانين، ولا يمكن للسلطة التشريعية أن تهدر وتنتهك الحقوق والحريات العامة التي قررها الدستور أو ينتقص منها، ولكنه يستطيع تنظيم هذه الحقوق والحريات ورسم حدودها، دون أن يتجاوز الحدود المرسومة، سواء من حيث الشكل أو الموضوع.

وجدير بالذكر أن وجود هذه القواعد القانونية يفترض ابتداءً قيام دولة القانون، وهي الدولة التي تتقيد فيها الأجهزة الدستورية والتشريعية والتنفيذية والقضائية بالقواعد القانونية المجردة والموضوعة سلفاً؛ أي تنفيذ القانون، فقيام الدولة القانونية هو شرط لا غنى عنه لقيام الحرية في أي مجتمع وضروري لممارسة هذه الحرية بصورةٍ تكفل تمتع الأفراد بها، ولكن المشكلة التي تثور عندما يمارس البرلمان سلطته التشريعية ليرسي القواعد القانونية المنفذة لإرادة السلطة التأسيسية والمكملة لنصوص الدستور، فإذا به لا ينفذ إرادة تلك السلطة ويخالف النصوص، مثلاً إذا أقر الدستور حرية ما ثم أصدر المشرع قانوناً يقيد من ممارسة هذه الحرية، نكون أمام قانون غير مطابق للنص الدستوري الذي يعلوه

في المرتبة وفقاً لمبدأ المشروعية في جانبه الشكلي ومبدأ تدرج القواعد القانونية.

كذلك تثور المشكلة حينما ينظم الدستور حرية من الحريات أو حق من الحقوق، ويعطي للمشرع العادي السلطة التقديرية للتدخل بتنظيم هذا الحق وطريق استخدامه. وهنا، يجب التفرقة إذا ما خرج البرلمان عن الحدود الدستورية فأورد قيداً على هذه الحقوق أو تلك الحريات، وبالتالي يصبح النص الدستوري الضامن للحرية والكافل لها حبراً على ورق بلا ضمانٍ ولا حق.

فإن الدول الديمقراطية التي تستند فيها الأجهزة التشريعية إلى إرادةٍ شعبية حقيقية ترعى مصالح أغلبية الشعب والأفراد يتعذر في مثل هذه الدول النيل من الحريات عن طريق التشريع المنظم للحرية؛ لأن هذا التشريع يكفل الحرية وتمتع الأفراد بها، فالقانون المقيد للحرية والمعبر عن انحراف المشرع في ممارسة الوظيفة التشريعية قد لا يتصور وجوده في تلك الدول؛ لأن غالبية هذه الدول تصدر القانون بناءً على رأي الشعب وإرادته.

أما بالنسبة لمشكلة دول العالم الثالث، فيسود فيها مناخٌ سياسي مختلف، وتعاني من ضعف المؤسسات الدستورية والسياسية؛ حيث تتبع هذه المؤسسات السلطة التنفيذية. وفي ظل هذا المناخ السياسي تصدر تشريعات تتضمن مساساً بالحريات العامة يعبر بها عن إساءة السلطة التشريعية في استخدام وظيفتها.

إن السلطة التشريعية عندما تقوم بتنظيم الحقوق والحريات العامة من المفترض فيه أن تقوم بتنفيذ إرادة المشرع الدستوري ويكملها؛ لكي يتحقق النظام القانوني على أحسن وجه، إلا أن تدخل المشرع إزاء الحقوق والحريات العامة يختلف نطاقه من حرية إلى أخرى. لذا، كان من الضروري توضيح نطاق تدخل المشرع إزاء الحقوق والحريات العامة، فيما يتعلق بالحريات غير القابلة للتنظيم التشريعي لا تثور أية صعوبةٍ ولا تُثار مشكلات متعلقة بالانحراف التشريعي؛ لأنه لا يتصور تدخل المشرع العادي، وهي الحريات التي غالباً ما ينظمها على نحوٍ قاطع.

فيما يتعلق بالحريات القابلة للتنظيم التشريعي، فهي الحريات التي أحالها الدستور إلى التشريع العادي لينظمها، وهي عكس الطائفة الأولى من الحقوق والحريات العامة، وهذه الحالات التي يجوز للمشرع القيام بتنظيمها، ذلك شريطة ألا يؤدي إلى الانتقاص من الحق أو الحرية أو إهدارهما بالمصادرة أو فرض قيود عليهما على نحوٍ يجعل استخدام الحق أو الحرية شاقاً على الأفراد، وأمثلة ذلك: حرمة المسكن، حرية الرأي، حرية الحياة، سرية المواصلات، حرية العقيدة، حرية الصحافة، حرية الاجتماع، حرية تكوين الجمعيات. وينحصر إعطاء الدستور للمشرع التدخل بناءً على تلك السلطة التقديرية في تنظيم ممارسة هذه الحريات؛ فالسلطة التقديرية للمشرع ليست مطلقة، ولا تعني

إطلاق يد المشرع عند قيامه بمَهمة تنظيم ممارسة الحرية. وعليه، فإن دور المشرع العادي في تلك التشريعات كان يثير تساؤلاً مهماً، هل كان التشريع الموضوع لتنظيم الحريات التي تناولها مكملاً ومنفذاً لإرادة المشرع الدستوري، أم أنه تجاوز هذه الإرادة وخالف القيود سالفة العرض، متجاوز حق التنظيم؟

حيث إن الأصل في دول العالم المتحضر، وفي الديمقراطية، أن نجد الدساتير تحمي الحريات وتكفلها. ولكي يتحقق ذلك، أعطت الدساتير للسلطة التشريعية المنتخبة من الشعب (مجلس النواب) سلطة تنظيم الحريات العامة، التي تكفل تمتع الأفراد بحرياتهم، ومن أمثلة ذلك دستور فرنسا سنة (١٩٥٨) الجمهورية الخامسة، المادة (٣٤)، والذي يقرر تنظيم الحريات العامة على البرلمان فقط، فلا يجوز التدخل في مجالات الحريات إلا بقانونٍ؛ فالقاعدة القانونية قاعدة عامة مجردة، يشترط لصدورها التصويت والموافقة من مجلس نيابي منتخب، وكما يقرر الأستاذ (روبير الفرنسي) إن ضمانة تنظيم الحرية بقانونٍ من الضمانات الأساسية؛ لأن صدور قانون عام مجرد لا يمكن أن يستهدف أشخاص محددة بذواتهم، حتى لو انطوى على قيود على الحريات، كما أن صدور القانون من السلطة المنتخبة يضمن تحقيق المساواة بين المواطنين في ممارستهم لحرياتهم.

سبب اختيار الموضوع:

إن ما دفعني وشجعني على اختيار هذا الموضوع هو الطموح والفضول العلمي؛ للاطلاع على مسألة تنظيم الحقوق والحريات، التي تعتبر حجر الزاوية لكل مجتمع حضاري وديمقراطي، ودور سلطة التشريعية في هذا الشأن، ومعرفة المحاولات المشكورة في هذه الناحية التي نتناولها في البحث؛ حيث نجد باب الحقوق والحريات وارداً في متن الدستور، ويجب على السلطة التشريعية تنظيم تلك الحقوق والحريات العامة، إلا أن المشرع العراقي - حتى الآن على أرض الواقع - لم يستطعْ التدخل كما ألزمه الدستور في مجال تنظيم الحقوق والحريات العامة.

وبالاطلاع على الواقع الحالي الذي يعيش فيه المجتمع العراقي، تنبهتُ إلى أن السلطة التشريعية لا تقوم بالدور المنوط – طبقاً للدستور – في تنظيم الحقوق والحريات العامة، كما ورد في نصوص الدستور العراقي سنة (٢٠٠٥). وأعتبر أن هذا الإهمال في مجال تنظيم الحقوق والحريات يتسع رغم مرور دورتين متتاليتين على تشكيل مجلس النواب العراقي والذي يمثل الشعب، ولم يصدرْ قوانين عديدة لأجل تنظيم الحقوق والحريات العامة، وإن كان ملزماً بذلك وفق الدستور، منها عدم تنظيم قانون الأحزاب كما ورد في المادة (٣٩) من الدستور، أو قانون لتنظيم التظاهر كما ورد في المادة (٢٦) من الدستور.

ويريد الباحث أن يوضح الجوانب القانونية لهذه المسألة وبيان آثارها القانونية؛ لذلك جاء موضوع البحث تحت عنوان "دور السلطة التشريعية في تنظيم الحقوق والحريات العامة". ويعتبر هذا الموضوع بالغ الأهمية في المجال التشريعي بالعراق من أجل معرفة ما هو دور السلطة التشريعية وعملها وإدراك دورها الهام في لتنظيم تلك الحقوق والحريات الواردة بالدستور.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في توضيح دور السلطة التشريعية في تنظيم الحقوق والحريات العامة؛ حيث يعد هذا البحث من الدراسات القانونية القليلة والنادرة في العراق التي تناولت موضوع مدى دور السلطة التشريعية في تنظيم الحقوق والحريات العامة من وجهة النظر القانونية، بعد التطور النوعي والكمي الذي يشهد عملية التشريع في العراق بعد وضع الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥)، ومدى ممارسة الأفراد للحقوق والحريات الذي ورد في الدستور، والذي فوّض السلطة التشريعية مَهمة تنظيمها.

وكما ينبه البحث إلى مدى أهمية تنظيم الحقوق والحريات وتأثيرها على حياة الفرد في الظروف العادية والاستثنائية وكيفية التنظيم والتوازن بين الحقوق والحريات وبين السلطة في تلك الظروف؛ لذلك يبرز هذا البحث أهم الجهود المبذولة ضمن الأطر القانونية المتاحة لتحسين مَهمة التنظيم التشريعي للحقوق والحريات العامة التي تهدف إلى توفير أرضية مناسبة لممارسة الحقوق والحريات في المجتمع.

مشكلة البحث:

يحاول الباحث في هذا الدراسة معالجة الإشكاليات الموجودة أمام المشرع في تنظيم الحقوق والحريات العامة؛ حيث قد يأتي النص على الحقوق والحريات في صلب الدستور، وعندما يعطي الدستور مَهمة التنظيم للسلطة التشريعية، فإن هذا الأخير يتعسف في استعمال سلطة تقيد أو تنتقص من الحقوق والحريات التي وردت في الدستور، وعندما يلزم الدستور السلطة التشريعية بتنظيم الحقوق والحريات العامة، ينحرف في استعمال سلطته التشريعية أو يغفل عن بعض جوانبها؛ بسبب الإهمال أو العمد.

وفي بعض الأحيان تتخلى السلطة التشريعية عن اختصاصها لصالح السلطة التنفيذية تحت ستار التفويض التشريعي؛ بسبب تراجع دور السلطة التشريعية في تنظيم الحقوق والحريات، ويبرز دور السلطة التنفيذية في تنظيم الحقوق والحريات العامة بواسطة اللوائح التفويضية في الظروف الاستثنائية.

منهج الدراسة:

اتّبع الباحث في دراسة موضوع (دور السلطة التشريعية في تنظيم الحقوق والحريات العامة) على الأسلوب الاستقرائي التحليلي القائم على الدراسة المقارنة بين النصوص الدستورية والقانونية وأحكام القضاء الدستوري في كل من مصر والعراق، وكذلك (فرنسا إذا استدعت الحاجة لذلك)، والوقوف على أوجه الشبه والاختلاف، مع إعطاء آراء متواضعة للقوانين المنظمة للحقوق والحريات العامة من قِبل السلطة التشريعية؛ حيث ينبغي القيام بها عند التزامه بذلك، فضلاً عن سعي الباحث إلى عرض آراء الفقه الدستوري وترجيح الأفضل منها، وبيان أحكام القضاء الدستوري المصري باعتبارها مهد الدراسة القانونية العربية الأولى في مجال القانون الدستوري.

خطة الدراسة:

قام الباحث بالنظر في موضوع الدراسة، وذلك بتقسيم الرسالة إلى ثلاثة فصول، وفصل تمهيدي، تسبقه مقدمة، وفي النهاية جاءت الخاتمة.

حيث تناول في المبحث التمهيدي، مدلول الحقوق والحريات العامة وتطورها، وقسمها إلى ثلاثة مطالب، وتطرق في المطلب الأول إلى بيان مفهوم الحقوق والحريات العامة. أما المطلب الثاني، فتناول الباحث أنواع الحقوق والحريات. وفي المطلب الثالث، قام الباحث بدراسة التطور التاريخي للحقوق والحريات العامة.

أما في الفصل الأول، تناول الباحث تنظيم المشرع للحقوق والحريات العامة في مبحثين مستقلين، وخصص الأول لتدخل المشرع في تنظيم الحقوق والحريات العامة، وقسمها إلى مطلبين؛ في المطلب الأول: التنظيم التشريعي وكفالة الحقوق والحريات العامة، والمطلب الثاني: التنظيم التشريعي للحقوق والحريات العامة.

وقام الباحث في المبحث الثاني بدراسة تجاوز المشرع لحدود سلطته (الانحراف التشريعي) وذلك في مطلبين؛ في الأول: بيان ماهية الانحراف التشريعي، وفي الثاني: تجاوز المشرع لحدود سلطته في تجاوز الحقوق والحريات العامة.

وقام الباحث في الفصل الثاني بدراسة عدم تنظيم المشرع للحقوق والحريات العامة، واشتمل على مبحثين؛ المبحث الأول: تناول الإغفال التشريعي (السكوت التشريعي)، وقسمه إلى مطلبين؛ تناول في المطلب الأول: مفهوم الإغفال التشريعي، وخُصص المبحث الثاني عن: الرقابة القضائية على الإغفال التشريعي.

وجاء في المبحث الثاني عدم الاختصاص السلبي للمشرع، وقسمه الباحث إلى مطلبين؛ تناول في المطلب الأول "عدم الاختصاص السلبي للمشرع غير المقترن بتفويض تشريعي"، وتناول في المطلب الثاني "عدم الاختصاص السلبي للمشرع المقترن بتفويض تشريعي".

أما الفصل الثالث، فتطرق إلى تقييد سلطة المشرع بشأن تنظيم الحقوق والحريات العامة، وذلك في مبحثين؛ خُصص المبحث الأول لمعرفة مدى التزام المشرع بالإطار الدستوري والدولي، وقسمه إلى مطلبين؛ المطلب الأول "التزام المشرع بالإطار الدستوري"، وتناول الباحث في المطلب الثاني "التزام المشرع بالإطار الدولي".

وتناول المبحث الثاني الالتزام بتحقيق التوازن بين الحقوق والحريات العامة وبين السلطة، وذلك في مطلبين؛ في المطلب الأول تناول الباحث تنظيم العلاقة بين السلطة والحرية في القانون الدستوري، وفي المطلب الثاني تطرق إلى التوازن بين السلطة والحرية في الظروف العادية والاستثنائية.

وتتضمن الخاتمة كُلاً من الاستنتاجات والتوصيات التي توصل إليها الباحث من خلال هذا البحث.