

اثر القرارات الإدارية على الحقوق الأساسية للأفراد

م.د ميرفت قاسم عبود

كلية القانون / الجامعة المستنصرية

ملخص البحث

يتناول البحث دراسة القرارات الإدارية المؤثرة على الحقوق الأساسية للأفراد، مع التركيز على التوازن بين مقتضيات المرفق العام والضمانات الدستورية، ويستعرض البحث الإطار النظري للحقوق الأساسية وضماناتها الدستورية، وحدود السلطة التقديرية للإدارة في مواجهة هذه الحقوق، مسلطاً الضوء على مبادئ المشروعية والتناسب كضوابط أساسية لممارسة السلطة، كما يعالج دور القضاء في حماية الحقوق من التعسف الإداري، من خلال الرقابة القضائية الإدارية على مشروعية القرارات، والرقابة الدستورية عبر المحكمة الدستورية العليا، موضحاً صور الرقابة وفعاليتها وأثرها في تقييد سلطات الإدارة وضمان حماية الحقوق، ويخلص البحث إلى أن تكامل الرقابة القضائية والإدارية والدستورية يشكل شبكة حماية فعالة للحقوق الأساسية، مع التأكيد على ضرورة تعزيز سرعة البت القضائي، وضمان استقلالية القضاء، وتطوير آليات التنفيذ.

الكلمات المفتاحية: الحقوق الأساسية - القرارات الإدارية - السلطة التقديرية - الرقابة القضائية - الرقابة الدستورية - مبدأ المشروعية - مبدأ التناسب - حماية الحقوق.

Abstract

This study examines administrative decisions affecting individuals' fundamental rights, with a focus on balancing the requirements of public service and constitutional guarantees. The research reviews the theoretical framework of fundamental rights and their constitutional safeguards, as well as the limits of administrative discretionary power in relation to these rights, highlighting the principles of legality and proportionality as key controls on the exercise of authority. The study also addresses the role of the judiciary in protecting rights from administrative abuse, through judicial administrative review of the legality of decisions and constitutional review by the Supreme Constitutional Court, explaining the forms of oversight, their effectiveness, and their impact on restricting administrative powers while ensuring the protection of rights. The study concludes that the integration of judicial, administrative, and constitutional oversight forms an effective protection network for fundamental rights, emphasizing the need to enhance the speed of judicial adjudication, ensure judicial independence, and develop enforcement mechanisms. **Keywords:** Fundamental Rights – Administrative Decisions – Discretionary Power – Judicial Review – Constitutional Review – Principle of Legality – Principle of Proportionality – Rights Protection.

المقدمة

تعتبر القرارات الإدارية من أبرز مظاهر السلطة التنفيذية في الدولة، إذ تشكل الأداة الرئيسية التي تلجأ إليها الإدارة لتنظيم المرافق العامة وتسيير شؤونها بما يضمن حسن أدائها وانتظام سيرها، فهي التعبير العملي عن سلطة الإدارة في مواجهة الأفراد والجماعات، حيث تملك الإدارة من خلالها فرض التزامات أو منح مزايا أو تقييد أنشطة، وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة التي أنيط بها رعايتها، غير أن هذه السلطة، وإن كانت ضرورية لفعالية الجهاز الإداري وضمان استمرارية الخدمات العامة، فإنها لا تخلو من مخاطر على الحقوق الأساسية التي نصت عليها الدساتير وكفلتها المواثيق الدولية، وهو ما يستدعي الوقوف عند حدودها وضوابطها. إن التوسع الكبير في مجالات تدخل الإدارة خلال العقود الأخيرة، سواء في ميدان الأمن أو الاقتصاد أو الصحة أو البيئة، جعل من القرارات الإدارية وسيلة حقيقية قد تمس مباشرة حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية، كحرية التنقل، وحرية التعبير، وحق الملكية، والحق في الخصوصية، فعلى سبيل المثال، يمكن للإدارة أن تصدر قراراً بمنع التظاهر أو غلق وسيلة إعلامية أو نزع ملكية خاصة للمنفعة العامة، وهي قرارات قد تبدو مبررة من منظور المرفق العام، لكنها في الوقت ذاته تثير تساؤلات عميقة بشأن مدى احترام الضمانات الدستورية المقررة لحماية حقوق الأفراد من التعسف والانحراف. ولعل التحدي الأكبر يتمثل في إيجاد معادلة دقيقة بين متطلبات المرفق

العام الذي يقوم على مبادئ الاستمرارية والانتظام والمرونة، وبين صون الحقوق والحريات الأساسية التي لا يجوز النيل منها إلا في حدود ضيقة وبموجب ضوابط صارمة، فالإدارة ملزمة بالسعي لتحقيق المصلحة العامة، لكنها في الوقت ذاته ليست مطلقة اليد في تقييد حقوق الأفراد، إذ يفرض عليها مبدأ المشروعية أن تلتزم بحدود القانون، ويضع عليها مبدأ التناسب وإيجاباً بضرورة ألا يتجاوز القرار الإداري الغاية التي صدر من أجلها. كما أن دور القضاء الإداري والدستوري يظل ركيزة أساسية في هذا التوازن، إذ يمارس رقابة فعالة على مشروعية القرارات الإدارية وصلاحياتها، ويضمن عدم انحراف الإدارة عن غاياتها، ويكفل للأفراد الحق في الطعن على القرارات التي تمس حقوقهم، وهو ما يعكس الطبيعة المترابطة بين العمل الإداري من جهة، والضمانات الدستورية من جهة أخرى، باعتبار أن الإدارة في نهاية المطاف جهاز لخدمة المواطن لا للتسلط عليه.

أهمية البحث:

تتبع أهمية هذا البحث من عدة جوانب ومنها الجانب العلمي إذ إن إبراز البعد الدستوري للقرارات الإدارية وتحليل علاقتها بالحقوق الأساسية للأفراد، أما من الجانب العملي فإنه يكمن في بيان كيفية تحقيق التوازن بين مقتضيات سير المرافق العامة وبين احترام الضمانات الدستورية، بما يسهم في توجيه العمل الإداري وتقويمه.

مشكلة البحث

تتمحور إشكالية البحث في السؤال الآتي: كيف يمكن تحقيق التوازن بين متطلبات سير المرافق العامة بانتظام واطراد من جهة، وبين حماية الحقوق الأساسية للأفراد وضماناتهم الدستورية من جهة أخرى، خاصة في ظل السلطة التقديرية الواسعة للإدارة؟ ويتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات فرعية:

- ما حدود تدخل الإدارة في تقييد الحقوق الأساسية للأفراد؟
- ما هي الضوابط الدستورية والقانونية التي تكبح جماح تعسف الإدارة؟
- إلى أي مدى نجحت الرقابة القضائية في حماية الأفراد من الانتهاكات الناتجة عن القرارات الإدارية

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث الى توضيح الإطار القانوني للقرارات الإدارية التي تمس الحقوق الأساسية للأفراد، وتحليل حدود السلطة التقديرية للإدارة عند إصدار القرارات ذات الأثر المباشر على الحقوق والحريات، والكشف عن دور القضاء الدستوري والإداري في حماية الأفراد من تعسف الإدارة، إضافة الى تقديم مقترحات عملية لتعزيز التوازن بين ضرورات المرفق العام والضمانات الدستورية.

منهجية البحث

: اعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي من خلال استعراض النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالقرارات الإدارية والحقوق الأساسية للأفراد، وبيان طبيعتها ومضامينها، كما تم توظيف المنهج التحليلي عبر تحليل الأحكام الدستورية والقضائية والفقهية ذات الصلة، لاستخلاص مدى انسجامها مع متطلبات حماية الحقوق وضمانات المرفق العام، وإلى جانب ذلك، جرى استخدام المنهج النقدي لتقييم أوجه القصور والثغرات التي تعترى التنظيم الدستوري والقانوني، وإبراز مواطن الخلل بين النصوص والتطبيق العملي، مع اقتراح حلول وتوصيات من شأنها تعزيز التوازن بين السلطة التقديرية للإدارة وصيانة الحقوق الأساسية للأفراد.

هيكلية البحث

المبحث الأول الضمانات القانونية للحقوق الأساسية والسلطة التقديرية للإدارة في مواجهتها المطلب الأول: الحقوق الأساسية للأفراد وضماناتها الدستورية الفرع الأول: مفهوم الحقوق الأساسية في الدستور العراقي الفرع الثاني: الضمانات الدستورية والتشريعية لحماية هذه الحقوق المطلب الثاني: حدود السلطة التقديرية للإدارة في مواجهة الحقوق الأساسية الفرع الأول: مبدأ المشروعية كقيد على سلطة الإدارة الفرع الثاني: مبدأ التناسب كأداة لتحقيق التوازن المبحث الثاني: دور القضاء في حماية الحقوق من تعسف القرارات الإدارية المطلب الأول: الرقابة القضائية الإدارية على مشروعية القرارات الفرع الأول: صور الرقابة الإدارية (الإلغاء - التعويض) الفرع الثاني: حدود الرقابة الإدارية وفعاليتها المطلب الثاني: الرقابة الدستورية كضمانة لحماية الحقوق الأساسية الفرع الأول: دور المحكمة الاتحادية العليا في صون الحقوق الفرع الثاني: أثر الرقابة الدستورية على تقييد سلطات الإدارة

المبحث الأول الضمانات القانونية للحقوق الأساسية والسلطة التقديرية للإدارة في مواجهتها

إن حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد تشكّل إحدى الركائز الجوهرية التي يقوم عليها النظام الدستوري في أي دولة حديثة، فهي تمثل الحدود الفاصلة بين سلطة الإدارة في مباشرة وظائفها لتحقيق المصلحة العامة، وبين ضرورة احترام كرامة الإنسان وضمائنه الدستورية^١، وقد أدركت الدساتير المعاصرة أهمية هذه الحماية، فنصّت على جملة من الحقوق غير القابلة للمساس، وأحاطتها بضمانات تشريعية وقضائية تكفل صونها من أي تعسف أو تجاوز، وفي المقابل، فإن الإدارة لا يمكنها الاضطلاع بمهامها إلا من خلال سلطة تقديرية تخولها اختيار الوسائل والقرارات التي تحقق المصلحة العامة وفقاً لظروف كل حالة^٢. غير أنّ هذه السلطة ليست مطلقة، بل هي مقيدة بجملة من المبادئ الدستورية والقانونية التي تحدد مجالها وتمنع انحرافها، وفي مقدمتها مبدأ المشروعية الذي يلزم الإدارة بالتقيد بأحكام القانون، ومبدأ التناسب الذي يفرض أن تكون القرارات الإدارية متناسبة مع الغاية المنشودة وألا تتضمن قيوداً تتجاوز حدود الضرورة، لذا فإن دراسة الضمانات القانونية للحقوق والحريات الأساسية من منظور السلطة التقديرية للإدارة تقتضي الوقوف عند شقين متكاملين: الأول يتعلق بتحديد مفهوم الحقوق الأساسية في الدساتير المعاصرة والضمانات التي تحيط بها، والثاني يتناول حدود ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية عند تعاملها مع تلك الحقوق، في ضوء المبادئ الحاكمة لشرعية العمل الإداري وتوازنه مع صيانة الحقوق الدستورية.

المطلب الأول الحقوق الأساسية للأفراد وضماناتها الدستورية

تمثل الحقوق الأساسية للأفراد حجر الزاوية في بناء الدولة القانونية والدستورية، فهي تعكس القيم العليا التي يقوم عليها النظام السياسي والاجتماعي، وتشكل في الوقت ذاته حدوداً موضوعية لا يجوز للسلطات العامة تجاوزها، وقد أولت الدساتير الحديثة عناية خاصة بهذه الحقوق، باعتبارها ضمانات أساسية لصون كرامة الإنسان وحريته، فجعلت منها قواعد سامية تسمو على ما عداها من نصوص وتشريعات^٣، وإذ تُعد هذه الحقوق من الثوابت الدستورية، فإنها ليست مجرد نصوص نظرية، بل ترتبط بآليات وضمانات تكفل حمايتها في مواجهة أي تعسف أو انحراف من قبل الإدارة. ومن هنا، فإن دراسة الحقوق الأساسية وضماناتها الدستورية تكتسب أهمية مزدوجة: فهي من جهة توضح الإطار المفاهيمي لهذه الحقوق في الدساتير المعاصرة، ومن جهة أخرى تكشف عن الآليات الدستورية والتشريعية التي تحيطها بسياج من الحماية في مواجهة السلطات العامة، وبخاصة السلطة التنفيذية التي تتخذ قرارات تمس حياة الأفراد اليومية^٤، وعليه، يتوزع هذا المطلب على فرعين أساسيين: الأول مخصص لبيان مفهوم الحقوق الأساسية في الدستور العراقي، والثاني لمعالجة الضمانات الدستورية والتشريعية التي تكفل حماية هذه الحقوق وصيانتها.

الفرع الأول مفهوم الحقوق الأساسية في الدستور العراقي

أولاً: الإطار العام للحقوق الأساسية في الدستور العراقي

لقد جاء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في أعقاب مرحلة سياسية حساسة من تاريخ العراق، حيث سعى إلى إرساء دعائم دولة ديمقراطية اتحادية قائمة على مبدأ سيادة القانون وضمن الحقوق والحريات الأساسية. فقد نصت المادة (٢/د) على أنّ: "لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور"^٥، وهو ما يعكس المكانة المحورية لهذه الحقوق باعتبارها قيوداً جوهرية على السلطة التشريعية والإدارية على حد سواء.

كما خصّص الدستور الباب الثاني تحت عنوان "الحقوق والحريات"، بدءاً من المادة (١٤) إلى المادة (٤٦)، لتأكيد التزام الدولة بصيانة هذه الحقوق، وجعلها منطلقاً لكل عمل إداري وتشريعي وقضائي. وهذا التخصيص يعكس توجهاً دستورياً لإعلاء شأن الحقوق الأساسية باعتبارها ليست امتيازاً يمنح من الدولة، وإنما مركزاً قانونياً أصيلاً يتمتع به كل فرد بحكم كونه إنساناً^٦.

ثانياً: أهم الحقوق الأساسية في الدستور العراقي

١. الحق في المساواة وعدم التمييز نصت المادة (١٤) على أنّ: "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي". هذا النص يضع قاعدة عامة تؤكد مبدأ المساواة بوصفه حقاً أساسياً وحجر زاوية في النظام الدستوري، ويعكس التزام الدولة بإلغاء كل صور التمييز، إلا أنّ الواقع العملي يكشف عن فجوة بين النص والتطبيق، خاصة مع استمرار بعض أشكال التمييز السياسي والطائفي، الأمر الذي يحّد من فاعلية هذا المبدأ.

٢. الحقوق المدنية والسياسية أكد الدستور في المادة (٣٧/أولاً) على أنّ: "حرية الإنسان وكرامته مصونة". كما نص في المادة (٣٨) على حرية التعبير عن الرأي وحرية الصحافة والاجتماع والنظائر السلمي، ضمن الحدود التي لا تخل بالنظام العام والآداب، غير أنّ هذه الحريات، وإن كانت مكفولة دستورياً، تبقى عرضة لتقييدات واسعة تحت ذريعة "النظام العام"، وهو ما يفتح الباب أمام الإدارة لممارسة سلطتها التقديرية بطريقة قد تقيد هذه الحقوق بشكل مبالغ فيه، وهو ما يتطلب تفسيراً قضائياً دقيقاً يوازن بين الحرية والنظام^٧.

٣. الحقوق الاقتصادية والاجتماعية جاء في المادة (٢٢/أولاً) أنّ: "العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة"، كما نصت المادة (٣٠/أولاً) على أنّ: "تكفل الدولة للفرد وللأسرة - وبخاصة الطفل والمرأة - الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب والسكن الملائم"، هذه النصوص تعكس التزام الدستور بالبعد الاجتماعي للحقوق الأساسية، لكنها وُجّهت بانتقاد فقهي واسع لكونها مجرد نصوص توجيهية ذات طابع برامجي يصعب إلزام السلطة التنفيذية بها في ظل ضعف الإمكانيات الاقتصادية وغياب آليات المساءلة الفعالة.

٤. الحق في الخصوصية وضمان الحرية الشخصية نصت المادة (١٧/أولاً) على أنّ: "لكل فرد الحق في الخصوصية الشخصية بما لا يتنافى مع حقوق الآخرين والآداب العامة". كما أوجبت المادة (٣٧/ثانياً) عدم توقيف أي إنسان أو اعتقاله إلا وفقاً للقانون، ورغم وضوح هذه النصوص، إلا أنّ التطبيق العملي يعاني من تجاوزات، خصوصاً في ظل الظروف الأمنية التي مرّ بها العراق بعد ٢٠٠٣، حيث كثيراً ما جرى تبرير انتهاك الخصوصية والحرية الشخصية باعتبارها أمنية. يتضح لنا من النصوص الدستورية أنّ الدستور العراقي قد أولى أهمية كبيرة للحقوق الأساسية، وكرّسها في منظومة متكاملة تغطي الجوانب المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، غير أنّ الإشكال الجوهري يكمن في طبيعة هذه النصوص وآليات حمايتها فنلاحظ تغلب الطابع الإنشائي لبعض الحقوق كثير من النصوص ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي جاءت بصيغة عامة غير محددة، الأمر الذي يجعلها أقرب إلى "التوجيهات الدستورية" منها إلى الحقوق القابلة للإنفاذ المباشر، وهذا يضعف من قيمتها العملية ويجعلها رهينة للسياسات الحكومية والموارد الاقتصادية. إضافة إلى سعة القيود على الحقوق والحريات، إذ نصت المادة (46) على أنه: "لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه، على ألا يمس ذلك التحديد أو التقييد جوهر الحق أو الحرية"، ورغم وضوح هذا النص في حماية "جوهر الحق"، إلا أنّ اشتراط أن يكون التقييد "بقانون" لم يمنع من تدخل الإدارة في تقييد الحقوق عملياً، خاصة في ظل غياب تشريعات تفصيلية تحدد بدقة ضوابط التقييد. كما ان ضعف الرقابة الدستورية والقضائية يحد من حماية هذه الحقوق، فعلى الرغم من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة (93) بالرقابة على دستورية القوانين، إلا أنّ دورها في مجال حماية الحقوق ما يزال محل انتقاد بسبب بطء إجراءاتها وتسييس بعض قراراتها، مما قلل من فاعلية الضمانات الدستورية. وأخيراً، يمكن القول إنّ مفهوم الحقوق الأساسية في الدستور العراقي يقوم على ازدواجية واضحة: من ناحية، هناك اعتراف دستوري واسع بهذه الحقوق وتأكيد على سموها؛ ومن ناحية أخرى، توجد إشكالية في آليات الحماية وضعف الضمانات العملية لتفعيلها، وعليه، فإن أي حديث عن حماية الحقوق الأساسية في العراق لا يكتمل من دون معالجة الثغرات التشريعية والمؤسسية التي تسمح للإدارة باستخدام سلطتها التقديرية بما قد يخل بجوهر هذه الحقوق.

الفرع الثاني الضمانات الدستورية والتشريعية لحماية هذه الحقوق

لقد أولى الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ عناية خاصة بتوفير ضمانات لحماية الحقوق والحريات الأساسية، وذلك من خلال جملة من النصوص التي تشكل قيوداً على السلطات العامة وتُرسي مبادئ دستورية سامية.

١. سمو الحقوق والحريات على التشريعات العادية، حيث نصت المادة (٢/د) على أنه: "لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور". ويعني ذلك أن أي تشريع يخالف الحقوق الدستورية يعدّ باطلاً، مما يشكل ضماناً قوياً لحماية هذه الحقوق من تغول المشرع العادي أو السلطة التنفيذية.

٢. تقييد سلطة المشرع والإدارة في تنظيم الحقوق، إذ أكدت المادة (46) على أنّ: "لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه، على ألا يمس ذلك التحديد أو التقييد جوهر الحق أو الحرية"، وهذا النص يرسّخ مبدأً مهماً، هو أنّ القيد لا يجوز أن يصل إلى المساس بجوهر الحق، حتى وإن صدر بقانون، وهو ما يتوافق مع مبادئ الدساتير المقارنة.

٣. دور المحكمة الاتحادية العليا، فقد أناطت المادة (93) بالمحكمة الاتحادية العليا مهمة الرقابة على دستورية القوانين وتفسير النصوص الدستورية، مما يجعلها الحارس الأساسي للحقوق والحريات. وقد مارست المحكمة بالفعل بعض الرقابة الإيجابية في قضايا تتعلق بحرية التعبير وحق الملكية، إلا أنّ أداءها لم يخلُ من انتقادات بسبب ضعف الاستقلالية في بعض الفترات، وبطء الفصل في الدعاوى الدستورية.^٨

ثانياً: الضمانات التشريعية لحماية الحقوق

إلى جانب الضمانات الدستورية، أقرّ المشرع العراقي جملة من التشريعات التي تهدف إلى تنظيم وحماية الحقوق الأساسية للأفراد، وإن كانت متفاوتة في فاعليتها، ومنها التشريعات المنظمة للحقوق المدنية والسياسية، حيث نص قانون الصحافة والإعلام على قواعد تكفل حرية التعبير وحق الحصول على المعلومة، وإن كان لا يخلو من ثغرات تسمح بفرض قيود واسعة، كما نظم قانون الاجتماعات والتظاهرات آليات ممارسة حق التظاهر السلمي،

لكنه منح الإدارة صلاحيات تقديرية واسعة في منح التراخيص، وهو ما أضعف فعالية الضمانة الدستورية^٩. وكذلك التشريعات الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، كما جاء قانون العمل^{١٠} وقانون النقاعد والضمان الاجتماعي^{١١} لترجمة الحق في العمل والضمان الاجتماعي، لكنها تواجه إشكالات تطبيقية لعدم كفاية التمويل وضعف الرقابة على التنفيذ، ونص قانون رعاية ذوي الإعاقة وذوي الاحتياجات الخاصة^{١٢} على حقوق هذه الفئة، مما يعكس اهتمام المشرع بالجوانب الاجتماعية للحقوق. وكذلك التشريعات المتعلقة بالحقوق الشخصية والخصوصية إذ وفر قانون الإجراءات الجزائية وقانون العقوبات^{١٣} ضمانات مهمة ضد الاعتقال التعسفي أو المساس بحرمة المساكن، بما يترجم المواد الدستورية المتعلقة بالحرية الشخصية والخصوصية، ومع ذلك، تبقى بعض النصوص فضفاضة تسمح للسلطات الأمنية بالتوسع في التقييد بدعوى الضرورات الأمنية. ويرأينا انه رغم وفرة الضمانات الدستورية والتشريعية، إلا أنّ هناك عدة ملاحظات يمكن تسجيلها ومنها غياب الآليات الفاعلة لتفعيل النصوص الدستورية، فالكثير من النصوص ذات الطابع الحقوقي ظلت معطلة أو غير مطبقة فعلياً بسبب غياب قوانين تفصيلية أو تأخر صدورهما، مثل قوانين تكفل الحق في الحصول على المعلومات أو تحمي حرية التنظيم النقابي بشكل كامل. إضافة الى اتساع السلطة التقديرية للإدارة، فعلى الرغم من وجود نصوص تقيد سلطة الإدارة، إلا أنّ الممارسة العملية تكشف أن الإدارة كثيراً ما تنتزع باعتبارها "النظام العام" أو "الأمن العام" لتقييد الحقوق، دون وجود ضوابط دقيقة تحدّد نطاق هذه الاعتبارات، وايضا ضعف الثقافة الحقوقية والرقابة المجتمعية إذ لا تكفي الضمانات الدستورية والتشريعية وحدها لحماية الحقوق إذا لم تُدعم بثقافة حقوقية لدى المواطنين وآليات رقابة مدنية فعالة. الواقع العراقي يبين أن ضعف المجتمع المدني أتاح للإدارة مساحة أوسع في ممارسة سلطتها دون محاسبة حقيقية، واخيراً، التناقض بين النص والتطبيق، يتجلى الإشكال الأبرز في التباين الكبير بين النصوص الدستورية المثالية وبين التطبيق العملي الذي يشهد خروقات متكررة، خصوصاً في ظل الأوضاع الأمنية والسياسية غير المستقرة.

لذا، يتضح أنّ الضمانات الدستورية والتشريعية في العراق شكّلت إطاراً متكاملاً لحماية الحقوق والحريات الأساسية، إلا أنّ هذه الضمانات تظل منقوصة ما لم تُترجم إلى آليات عملية فاعلة، فالدستور وضع مبادئ سامية، لكن القوانين التنفيذية والتطبيق العملي لم يرقيا إلى مستوى تلك المبادئ، ومن ثم فإن الحاجة قائمة إلى إصلاح تشريعي ومؤسسي يعزز فاعلية الضمانات، ويحدّ من السلطة التقديرية الواسعة للإدارة بما يحقق التوازن الحقيقي بين مقتضيات المرفق العام وصيانة الحقوق الدستورية للأفراد.

المطلب الثاني حدود السلطة التقديرية للإدارة في مواجهة الحقوق الأساسية

تمثل السلطة التقديرية للإدارة أحد أهم الأدوات التي تُمكنها من تسيير المرافق العامة وتلبية الحاجات المتجددة للمجتمع، فالإدارة، بحكم طبيعة عملها، لا يمكن أن تكون مقيدة بشكل مطلق، إذ تقتضي بعض الظروف والمواقف أن تترك لها حرية المفاضلة بين عدة حلول، واختيار الأنسب منها لتحقيق الصالح العام، غير أن هذه السلطة لا تُمارس بمعزل عن الضوابط والقيود، فهي تقف عند الحدود التي يرسمها الدستور والقانون، بما يضمن ألا تتحول إلى وسيلة للمساس بالحقوق الأساسية للأفراد أو تقييدها تعسفاً، لذا سنعالج إشكالية التوازن بين متطلبات المرفق العام وضرورات استمراره بانتظام وإطراد من جهة، وضمان عدم انتهاك الحقوق والحريات الدستورية للأفراد من جهة أخرى، إذ أن منح الإدارة سلطة تقديرية واسعة قد يؤدي، إذا لم تُضبط بضمانات موضوعية وشكلية، إلى فتح الباب أمام الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها. ومن هنا برزت الحاجة إلى وضع مبادئ عامة تشكل قيوداً على ممارسة هذه السلطة، وفي مقدمتها مبدأ المشروعية الذي يوجب على الإدارة التقيد بالقانون نصاً وروحاً، ومبدأ التناسب الذي يفرض أن تكون إجراءاتها وقراراتها متوازنة مع الهدف المشروع المراد تحقيقه دون إفراط أو تقييد، وعليه، سيُقسم هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين يتناول الفرع الأول مبدأ المشروعية باعتباره السياج القانوني الذي لا يجوز للإدارة تجاوزه، أما الفرع الثاني فيتناول مبدأ التناسب كآلية أساسية لضبط ممارسة السلطة التقديرية وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحماية الحقوق الفردية.

الفرع الأول مبدأ المشروعية كقيود على سلطة الإدارة

يُعد مبدأ المشروعية الركيزة الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري في الدول الحديثة، إذ يعني خضوع الإدارة بجميع تصرفاتها وقراراتها للقانون، فلا يجوز لها أن تأتي عملاً أو تتخذ قراراً إلا استناداً إلى نص قانوني يجيزه أو على الأقل لا يحظره، وقد أصبح هذا المبدأ تعبيراً عن فكرة سيادة القانون التي تُعد إحدى الضمانات الجوهرية لحماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد في مواجهة السلطة التنفيذية، ويستند مبدأ المشروعية إلى قاعدة دستورية عامة نصّ عليها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٥) التي جاء فيها: "السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها". كما أكدت المادة (١٩/ثانياً) على أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، وهو ما يُبرز خضوع جميع السلطات - بما فيها السلطة التنفيذية - لأحكام القانون، كذلك، جاء في المادة (٤٦) أن "لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه، على أن لا يمس ذلك التحديد أو التقييد جوهر الحق أو الحرية"، هذه النصوص تشكل أساساً دستورياً لمبدأ المشروعية، وتضع قيوداً صارمة

على الإدارة بحيث لا يمكنها الانتقاص من الحقوق إلا بحدود ما يجيزه القانون. أما أبعاد مبدأ المشروعية، فهذا المبدأ ثلاث أبعاد، الأول هو البعد الشكلي والذي يفرض على الإدارة التقيد بالإجراءات المقررة قانوناً عند إصدار قراراتها (مثل الاختصاص والشكل والإجراءات)، أما الثاني فهو البعد الموضوعي الذي يوجب على الإدارة أن يكون مضمون القرار موافقاً للقانون والدستور، فلا يجوز اتخاذ قرارات تنتهك الحقوق الأساسية تحت ذريعة السلطة التقديرية، والثالث هو البعد القضائي يتيح للأفراد حق الطعن في قرارات الإدارة غير المشروعة أمام القضاء الإداري، بما يعزز الرقابة على مدى التزامها بمبدأ المشروعية^{١٤}. ولنا على هذا المبدأ ملاحظات عديدة، فرغم الأهمية الكبيرة لمبدأ المشروعية كضمانة للحقوق والحريات، إلا أن التطبيق العملي يثير بعض الإشكاليات، ومنها غموض النصوص القانونية فأحياناً تُصاغ النصوص القانونية بشكل عام وفضفاض، ما يمنح الإدارة مساحة واسعة للتقدير، ويجعل الرقابة القضائية أكثر صعوبة، وكذلك التوسع في الاستثناءات فكثيراً ما تلجأ التشريعات إلى منح الإدارة سلطات استثنائية في حالات الطوارئ أو الأمن العام، وهو ما يؤدي إلى تقليص نطاق المشروعية ويُعرض الحقوق الأساسية للانتقاص، ومن الإشكاليات الأخرى التي يواجه تطبيق هذا المبدأ هو ضعف الثقافة الدستورية لدى الإدارة ففي بعض الحالات، تقصر الإدارة سلطتها التقديرية وكأنها تفويض مطلق، متجاهلة أن القانون قيد لا يجوز تجاوزه، وكذلك قصور الرقابة القضائية، فبالرغم من أن القضاء الإداري في العراق يملك صلاحيات لإلغاء القرارات المخالفة للمشروعية، إلا أن بطء إجراءات التقاضي وضعف التنفيذ أحياناً يحد من فعاليته في حماية الحقوق. من الناحية النظرية نرى أن مبدأ المشروعية يُشكل السياج الدستوري الذي يضمن ألا تُمارس الإدارة سلطتها إلا في إطار احترام الحقوق والحريات، غير أن التجربة العراقية تُظهر أن هذا المبدأ يعاني من فجوة بين النص والتطبيق؛ فبينما يقرّ الدستور بسيادة القانون وضمن الحقوق، فإن الممارسة الإدارية قد تشهد تجاوزات خصوصاً في ميادين الأمن والوظيفة العامة والحقوق السياسية، لذلك، فإن تعزيز الرقابة القضائية وتدعيم ثقافة احترام القانون داخل الأجهزة الإدارية يُمثّلان المدخل الأساسي لتفعيل مبدأ المشروعية وتحويله من مجرد نصوص إلى واقع ملموس يحمي الأفراد ويحقق التوازن مع مقتضيات المصلحة العامة.

الفرع الثاني مبدأ التناسب كأداة لتحقيق التوازن

يُعد مبدأ التناسب من المبادئ الأساسية التي تحكم ممارسة السلطة التقديرية للإدارة، ويأتي كأداة لضمان ألا يتجاوز القرار الإداري الحدود المقررة قانوناً ودستورياً عند المساس بالحقوق الأساسية للأفراد، ويعني هذا المبدأ أن تكون قرارات الإدارة متناسبة مع الغاية الشرعية التي صدر القرار من أجلها، فلا إفراط ولا تقريط في ممارسة السلطة، بما يحفظ التوازن بين متطلبات المرفق العام وحماية الحقوق والحريات الأساسية^{١٥}. وقد نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على مبادئ ضمنية للتناسب، خاصة في المادة (٤٦) التي تحدد أنه: "لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه، على أن لا يمس ذلك التحديد أو التقييد جوهر الحق أو الحرية"، ويعكس هذا النص الطبيعة الجوهرية لمبدأ التناسب، إذ يشترط ألا يؤدي تدخل الإدارة إلى المساس بجوهر الحق، بل يجب أن يكون التقييد محدوداً بما يحقق الغرض المشروع دون تجاوز الضرورة.

أما أبعاد مبدأ التناسب فيتحقق من خلال ثلاث شروط، وهي:^{١٦}

١. الشرط الأول: ملاءمة القرار، فيجب أن يكون القرار الإداري مناسباً لتحقيق الهدف المشروع، بحيث يؤدي التدخل في الحق أو الحرية إلى تحقيق المصلحة العامة المقصودة بالفعل.
٢. الشرط الثاني: الضرورة، إذ يتعين أن يكون التدخل في الحق أو الحرية ضرورياً، أي أنه لا يمكن تحقيق الغاية المرجوة بوسيلة أقل تأثيراً على الحق أو الحرية الفردية.
٣. الشرط الثالث: الاعتدال (التوازن بين المصلحة والضرر) ويقصد به أن يكون أثر القرار الإداري متناسباً مع المصلحة العامة المرجوة، بحيث لا يكون الحمل الواقع على الفرد أكبر من الفائدة المحققة للمجتمع. وبرأينا أنه رغم وضوح المبدأ من الناحية النظرية، إلا أن تطبيقه في العراق يواجه عدة تحديات ومنها غياب معايير دقيقة، إذ لا توجد أحياناً معايير محددة أو إجراءات واضحة لتقدير مدى تحقق التناسب، مما يجعل الممارسة الإدارية متروكة لتقدير المسؤولين، وقد يؤدي ذلك إلى تدخلات مبالغ فيها أو انتقاص غير مبرر من الحقوق، ومن التحديات الأخرى هو التباين في الفهم بين الجهات الإدارية والقضائية حيث تختلف الجهات الإدارية والقضائية في تفسير مدى التناسب بين الهدف والوسيلة، وهو ما يخلق حالة من عدم اليقين القانوني، ويزيد من احتمالات الطعن القضائي على القرارات، إضافة إلى أنه هناك تحدي آخر يتمثل في التضارب بين المصلحة العامة والحقوق الفردية، ففي بعض الحالات، قد ترى الإدارة أن المصلحة العامة تتطلب اتخاذ قرار يؤثر بشكل كبير على الحق الفردي، وهو ما يبرز الحاجة إلى رقابة قضائية دقيقة لضمان ألا يتجاوز التدخل حدود الضرورة. ونستنتج مما سبق إن مبدأ التناسب يمثل إطاراً عملياً لتقييد السلطة

التقديرية للإدارة بحيث يتحقق التوازن بين المصلحة العامة وحماية الحقوق الأساسية، ويؤكد هذا المبدأ على أن أي تقييد للحقوق يجب أن يخضع لرقابة مستمرة، سواء داخل الإدارة نفسها أو عبر القضاء الإداري والدستوري، ومن ثم، فإن تعزيز فهم مبدأ التناسب لدى المسؤولين الإداريين، وربطه بمعايير قابلة للقياس، يشكل خطوة جوهرية نحو تحقيق إدارة رشيدة توازن بين فعالية المرافق العامة وصيانة الحقوق والحريات الفردية.

المبحث الثاني دور القضاء في حماية الحقوق من تعسف القرارات الإدارية

تلعب السلطة القضائية دورًا أساسيًا في حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد من أي تجاوز أو تعسف قد تمارسه الإدارة عند اتخاذ قراراتها، فبينما تُمنح الإدارة سلطة تقديرية واسعة لضمان استمرارية المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة، فإن هذه السلطة ليست مطلقة، إذ تحتاج إلى قيود وآليات فعالة لضمان عدم المساس بالحقوق الأساسية، ويأتي القضاء كأبرز هذه الضوابط، من خلال الرقابة القضائية الإدارية على مشروعية القرارات، والرقابة الدستورية على مدى التزام الإدارة بالدستور والحقوق المكفولة فيه، وتناول في هذا المبحث آليات الرقابة القضائية باعتبارها ضمانات قانونية أساسية لحماية الأفراد، إذ تتيح لهم الطعن في القرارات الإدارية التي تمس حقوقهم أو حرياتهم، كما تُلزم الإدارة بالالتزام بالقوانين والضوابط الدستورية، كما نركز في هذا المبحث على دور القضاء في فرض التوازن بين مقتضيات المرفق العام وحماية الحقوق الأساسية، من خلال تفكيك الأدوات والآليات التي يعتمد عليها القضاء لضبط سلطة الإدارة، سواء عبر الرقابة الإدارية التقليدية (الإلغاء - التعويض) أو عبر الرقابة الدستورية التي تعيد السلطة التنفيذية وتحمي جوهر الحقوق الفردية، ولذلك، سيقسم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين المطلب الأول يركز على الرقابة القضائية الإدارية على مشروعية القرارات، مع تحليل صور الرقابة وحدود فعاليتها، أما المطلب الثاني يتناول الرقابة الدستورية باعتبارها الضمانة الأبرز لصون الحقوق الأساسية، مع تحليل دور المحكمة الاتحادية العليا وأثر الرقابة الدستورية في تقييد سلطات الإدارة. وكما يلي:-

المطلب الأول الرقابة القضائية الإدارية على مشروعية القرارات

تشكل الرقابة القضائية الإدارية الآلية الأبرز لضمان التزام الإدارة بمبادئ القانون والمشروعية عند اتخاذ قراراتها، ولحماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد من أي تجاوز أو تعسف، فهي تمثل الوسيلة القانونية التي تمكن الأفراد من الطعن في القرارات الإدارية التي تمس حقوقهم أو مصالحهم، بما يحقق التوازن بين السلطة التقديرية للإدارة والحقوق الفردية المكفولة دستوريًا، وتهدف الرقابة القضائية إلى التأكد من أن الإدارة لا تتجاوز حدود سلطتها، وأن قراراتها صادرة وفقًا للقانون وضمن الإجراءات القانونية الصحيحة، دون أن تمس جوهر الحقوق الأساسية^{١٧}. ومن هنا، فإن دراسة الرقابة القضائية تتطلب التركيز على صور الرقابة الإدارية، مثل الإلغاء والتعويض، باعتبارها أدوات مباشرة لمعالجة الانحرافات في القرارات الإدارية ومعاقبة سوء التصرف، وحدود هذه الرقابة وفعاليتها، بما يكشف نقاط القوة والضعف في قدرة القضاء على حماية الحقوق وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصالح الفردية، وبالتالي، يهدف هذا المطلب إلى تحليل آليات الرقابة القضائية الإدارية، واستعراض صورها المختلفة، مع تسليط الضوء على حدود فاعليتها ومجالات تأثيرها في ضبط سلطة الإدارة وحماية الأفراد من أي تجاوز غير مشروع.

الفرع الأول صور الرقابة الإدارية (الإلغاء - التعويض) لحماية الحقوق الأساسية

تُعد الرقابة القضائية الإدارية أداة مركزية لضمان مشروعية القرارات الإدارية، وهي تتخذ صورًا متعددة أبرزها الإلغاء والتعويض، حيث تهدف هذه الآليات إلى حماية الحقوق الأساسية للأفراد من أي تجاوز أو تعسف قد يمارسه الجهاز الإداري^{١٨}.

أولاً: الإلغاء كأداة للرقابة على مشروعية القرارات

يُقصد بالإلغاء أن يقوم القضاء بإبطال قرار إداري صدر بصورة غير قانونية أو خارج حدود السلطة الممنوحة للإدارة. ويعكس هذا النوع من الرقابة دور القضاء في إعادة الأمور إلى نصابها القانوني، ومنع الإدارة من المساس بالحقوق الأساسية للأفراد^{١٩}.

- الوظيفة الوقائية للإلغاء: يهدف الإلغاء إلى منع استمرار آثار القرار غير المشروع، وبالتالي حماية الفرد من الضرر الناتج عن تعسف الإدارة.
- الارتباط بالحقوق الأساسية: على سبيل المثال، إذا قامت الإدارة بإلغاء حق الحصول على ترخيص مهني دون مبرر قانوني، فإن القضاء يمكنه إلغاء هذا القرار، بما يحمي الحق في العمل والحقوق الاقتصادية. ورغم فعالية الإلغاء، إلا أن التحدي يكمن في تأخر البت القضائي أحيانًا، مما يؤدي إلى استمرار الضرر للفرد قبل صدور الحكم بالإلغاء، وهو ما يقلل من فاعلية هذه الرقابة في حماية الحقوق بشكل فوري.

ثانيًا: التعويض كآلية لتدارك الانتهاكات

يتمثل التعويض في إلزام الإدارة بدفع تعويض مادي للأفراد الذين تعرضت حقوقهم للضرر نتيجة قرار إداري غير مشروع. ويُعد التعويض وسيلة لتعويض الأضرار المادية والمعنوية التي قد تلحق بالحقوق الأساسية^{٢٠}. أما دور التعويض في حماية الحقوق فيضمن هذا الإجراء أن الأفراد لا يتكبون خسائر نتيجة تجاوزات الإدارة، ويشمل التعويض الحقوق الاقتصادية، كما يمكن أن يشمل التعويض عن الإضرار بالحرية الشخصية أو

السمعة^{٢١}. ورغم أن التعويض يوفر إنصافاً بعد الضرر، إلا أنه لا يوقف الانتهاك ذاته؛ بمعنى أنه وسيلة علاجية بعد وقوع الضرر وليست وقائية، مما يحد من قدرته على حماية الحقوق الأساسية قبل حدوث المساس بها.

ثالثاً: العلاقة بين الإلغاء والتعويض وبين حماية الحقوق الأساسية

تُكمل الآليتان بعضهما البعض، حيث إن الإلغاء يُعيد الوضع القانوني إلى ما كان عليه قبل صدور القرار غير المشروع، محميًا بذلك الحقوق الأساسية بشكل مباشر وفوري، والتعويض يعوض الضرر الناتج عن القرار المخالف للقانون، وهو دعم مالي يضمن تحقيق العدالة للأفراد بعد انتهاك حقوقهم، ومعاً، تشكل هذه الصور شبكة حماية مزدوجة: الوقاية عبر الإلغاء، والتعويض عن الضرر عبر التعويض المالي^{٢٢}. ويمكن القول إن صور الرقابة القضائية الإدارية، سواء الإلغاء أو التعويض، تمثل ضمانات جوهرية للحقوق الأساسية، غير أن فعاليتها تتأثر بعدة عوامل: بطء الإجراءات القضائية، ضعف آليات التنفيذ، واتساع السلطة التقديرية للإدارة، مما قد يقلل من قدرة القضاء على حماية الحقوق بشكل فوري وفعال، لذلك، يُعد تعزيز سرعة الإجراءات القضائية، وتوفير آليات تنفيذ قوية، ركيزة أساسية لتفعيل الرقابة القضائية وحماية الحقوق الأساسية للأفراد بشكل حقيقي.

الفرع الثاني حدود الرقابة الإدارية وفعاليتها لحاية الحقوق الاساسية

بينما تشكل الرقابة القضائية الإدارية أداة حيوية لضمان مشروعية القرارات وحماية الحقوق الأساسية، إلا أن هذه الرقابة ليست مطلقة، إذ تواجه حدوداً تحدد نطاقها وفعاليتها على عدة مستويات:

أولاً: الحدود القانونية للرقابة الإدارية

١. الاختصاص القضائي حيث تقتصر الرقابة على القرارات الإدارية التي تقع ضمن نطاق السلطة القضائية الإدارية. أي أن القضاء لا يمكنه التدخل في كل تصرفات الإدارة، بل فقط في القرارات التي تمس حقوق الأفراد أو تتجاوز القانون.

٢. طبيعة القرار الخاضع للرقابة، إذ ليس كل قرار إداري قابل للطعن؛ فهناك قرارات تنظيمية عامة، وقرارات سياسية أو تقديرية في جوهرها، قد يكون القضاء حذراً في التدخل فيها حتى لا يمس المصلحة العامة أو استقلالية الإدارة.

ثانياً: حدود الرقابة العملية والواقعية

١. بطء الإجراءات القضائية، ومن أبرز التحديات العملية التي تحد من فاعلية الرقابة الإدارية هي طول المدد الزمنية للفصل في الطعون، مما قد يؤدي إلى استمرار أثر القرار التعسفي على حقوق الأفراد قبل صدور الحكم.

٢. ضعف التنفيذ، حتى بعد صدور الأحكام بالإلغاء أو التعويض، قد يواجه الأفراد صعوبات في التنفيذ، خصوصاً في حالات ضعف الموارد أو مقاومة بعض الجهات الإدارية.

٣. توسع السلطة التقديرية للإدارة، فالمرونة الممنوحة للإدارة في تفسير النصوص القانونية قد تؤدي إلى تجاوز حدود الرقابة، خصوصاً في القرارات التي تُصنف كقرارات تقديرية بحتة. ورغم هذه الحدود، يظل للقضاء دور حيوي في حماية الحقوق الأساسية، إذ أنه يحد من تعسف الإدارة من خلال الإلغاء المباشر للقرارات غير المشروعة ويوفر تعويضاً للأفراد المتضررين، مما يحقق نوعاً من العدالة الراجعة بعد وقوع الضرر ويشكل رادعاً للأجهزة الإدارية، إذ تعرف الإدارة أن أي تجاوز قد يُعرض القرار للإلغاء أو قد يلزمها بالتعويض، مما يعزز احترامها للحقوق^{٢٣}. ومع ذلك، يظل نجاح الرقابة مرتبطاً بعوامل تنظيمية وتشريعية، وجود نصوص واضحة، سرعة الفصل القضائي، وضمان التنفيذ الفعلي للأحكام. كما يبرز الحاجة إلى تفعيل ثقافة قانونية داخل الإدارة تلتزم بمبادئ المشروعية والتناسب، لتقليل النزاعات ولتحقيق حماية فاعلة للحقوق الأساسية قبل أن تتعرض للانتهاك. ويمكن القول إن الرقابة القضائية الإدارية، رغم فعاليتها النظرية في حماية الحقوق الأساسية، تواجه قيوداً عملية وقانونية تحد من قدرتها على التدخل الكامل والفوري، لذلك، فإن تعزيز التشريعات المتعلقة بالرقابة، وضمان سرعة الفصل القضائي، وتطوير آليات التنفيذ، يعد أمراً ضرورياً لتفعيل دور القضاء في حماية الأفراد من تعسف القرارات الإدارية.

المطلب الثاني الرقابة الدستورية كضمانة لحماية الحقوق الأساسية

تمثل الرقابة الدستورية إحدى الركائز الأساسية لحماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، حيث تقوم بدور مكمل للرقابة القضائية الإدارية التقليدية، فهي تتجاوز مجرد التحقق من مشروعية القرارات الإدارية لتشمل التأكد من توافق كل تصرف إداري أو تشريعي مع الدستور، بما يضمن عدم انتهاك الحقوق الأساسية المكفولة دستورياً، ويأتي هذا النوع من الرقابة في سياق إرساء مبدأ سمو الدستور على جميع القوانين والقرارات الإدارية، وهو مبدأ نصت عليه المادة (٢/أ) من الدستور العراقي، التي تقر بأن: "الدستور هو القانون الأعلى في جمهورية العراق، ويلتزم الجميع باحترام

أحكامه. كما أعطى الدستور للمحكمة الاتحادية العليا صلاحيات واسعة لمراجعة القوانين والقرارات التي قد تمس الحقوق الأساسية للأفراد، بما يجعلها الحارس النهائي لتطبيق الدستور وصون حقوق المواطنين^{٢٤}، ويهدف هذا المطلب إلى دراسة دور الرقابة الدستورية في حماية الحقوق، من خلال فرعين، في الفرع الأول يتم التركيز على دور المحكمة الاتحادية العليا في صون الحقوق الأساسية، وذلك عبر الرقابة على دستورية القوانين واللوائح والقرارات الإدارية، أما في الفرع الثاني فيتم دراسة أثر الرقابة الدستورية على تقييد سلطات الإدارة وضمان عدم تجاوزها لحدودها القانونية والدستورية، وكما يلي:-

الفرع الأول دور المحكمة الاتحادية في صون الحقوق

تعب المحكمة الاتحادية العليا دورًا محوريًا في حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد من أي تجاوز أو تعسف قد يمارسه المشرع أو الإدارة، وذلك من خلال الرقابة على دستورية القوانين، واللوائح، والقرارات الإدارية، ويستند هذا الدور إلى ما نص عليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، حيث تُعطي المحكمة صلاحيات إلغاء أو تعليق أي نص قانوني أو قرار يخالف الدستور، بما يشكل ضمانًا قوية لصون الحقوق الأساسية.

أولاً: الوظائف الأساسية للمحكمة الدستورية في حماية الحقوق

١. الرقابة على دستورية القوانين، حيث تضمن المحكمة أن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية تتوافق مع مبادئ الدستور، وخاصة المواد المتعلقة بالحقوق الأساسية، مثل حرية التعبير، الحق في الحياة، الحق في الملكية، وحقوق العمال.

٢. الرقابة على اللوائح والقرارات الإدارية، وتتيح المحكمة الطعن أمامها في اللوائح أو القرارات الإدارية التي قد تتعارض مع الدستور، وهو ما يمثل خط الدفاع الأخير للأفراد ضد تجاوزات السلطة التنفيذية.

٣. التفسير الدستوري، إذ تمارس المحكمة دورها في تفسير نصوص الدستور عند وجود نزاعات حول نطاق الحقوق أو حدود السلطة التقديرية للإدارة، مما يعزز اليقين القانوني ويحد من التفسيرات التعسفية للنصوص القانونية.

ثانياً: العلاقة بين الرقابة الدستورية وحماية الحقوق الأساسية

يمكن القول إن الرقابة الدستورية تُشكل حاجزاً فعالاً ضد الانتهاك التعسفي للحقوق، إذ أن المحكمة:

• تمنع صدور قوانين أو قرارات تُلغي أو تحد من الحقوق الأساسية بلا سند دستوري.

• توفر حماية للأفراد أمام أي تجاوز إداري، سواء كان مرتبطاً بالسياسات العامة أو بسلطة تقديرية مبالغ فيها.

• تخلق توازناً بين السلطة العامة وحقوق الفرد، إذ تُظهر الإدارة أن أي تجاوز قد يؤدي إلى إبطال القرار أمام المحكمة.

فرغم أهمية دور المحكمة الاتحادية، إلا أن فعاليتها في حماية الحقوق الأساسية تواجه بعض التحديات ومنها بطء الفصل في القضايا، إذ قد تستغرق الطعون الدستورية سنوات حتى تفصل فيها المحكمة، مما قد يؤدي إلى استمرار آثار القرار التعسفي على الحقوق، ومن التحديات الأخرى هو محدودية الطعون المباشرة، إذ ليست كل القوانين أو القرارات قابلة للطعن مباشرة أمام المحكمة، وقد تُحرم بعض الفئات أو الحالات من الاستفادة الفعلية من الرقابة الدستورية، وهناك تحدٍ آخر هو التحديات السياسية، إذ قد تتعرض المحكمة لضغوط سياسية أو تدخلات غير مباشرة تؤثر على استقلاليتها، وهو ما قد يقلل من قدرتها على حماية الحقوق بشكل كامل. ومما سبق، يتضح أن دور المحكمة الاتحادية العليا أساسي لضمان احترام الحقوق الأساسية وحماية الأفراد من تعسف السلطة، حيث توفر الرقابة على دستورية القوانين والقرارات الإدارية، وتفسر النصوص الدستورية بما يحقق التوازن بين مصالح المرفق العام والحقوق الفردية. ومع ذلك، فإن التحديات العملية والسياسية تتطلب تعزيز آليات الرقابة، تسريع البت في القضايا، وضمان استقلالية القضاء للحفاظ على فعالية هذه الضمانة الدستورية.

الفرع الثاني أثر الرقابة الدستورية على تقييد سلطات الإدارة

تعد الرقابة الدستورية أداة مركزية لضبط السلطة التقديرية للإدارة، إذ تمنع أي تجاوز أو إساءة استخدام للسلطة قد يمس الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، ومن خلال الرقابة على دستورية القوانين والقرارات الإدارية، تُلزم الإدارة بالالتزام بالحدود القانونية والدستورية، ما يحقق التوازن بين المصلحة العامة وحماية الحقوق الفردية^{٢٥}.

أولاً: الرقابة الدستورية كقيود على السلطة التقديرية للإدارة

١. ضبط القرارات الإدارية، ويتيح الطعن أمام المحكمة الاتحادية إمكانية مراجعة القرارات الإدارية التي تتجاوز الصلاحيات القانونية أو تتعارض مع الدستور، وبالتالي يفرض على الإدارة التقييد بمبدأ المشروعية ومراعاة الحقوق الأساسية^{٢٦}.

٢. منع التشريعات التعسفية وذلك من خلال الرقابة على دستورية القوانين، تمنح المحكمة صدور تشريعات تحد أو تنتقص من الحقوق الأساسية للأفراد بلا سند دستوري، وهو ما يضع حدوداً على السلطة التقديرية للسلطة التشريعية والإدارية معاً.

٣. تعزيز الالتزام بمبدأ التناسب، حيث تسهم الرقابة الدستورية في التأكد من أن أي تقييد للحقوق لا يتجاوز الضرورة لتحقيق المصلحة العامة، وهو ما يترجم مبادئ التناسب والعدالة في ممارسة السلطة.

ثانياً: أثر الرقابة الدستورية على حماية الحقوق

١. توفير ضمانات فعالة للحقوق الأساسية، إذ بفضل الرقابة الدستورية، يصبح لكل فرد حق في الطعن أمام المحكمة لإبطال أي قرار أو قانون يضر بحقوقه، ما يعزز حماية الحقوق الأساسية على المستوى العام والفردى.

٢. ردع الإدارة عن التعسف، حيث يعلم المسؤولون الإداريون أن تجاوز الحدود الدستورية سيؤدي إلى الإلغاء أو التعويض، وهو ما يشكل رادعاً عملياً يمنع استغلال السلطة التقديرية بشكل تعسفي.

٣. إرساء مبدأ سيادة القانون وتُظهر الرقابة الدستورية أن جميع السلطات، بما فيها السلطة التنفيذية، خاضعة للدستور والقوانين، وهو ما يخلق بيئة قانونية متوازنة تحفظ الحقوق وتحقق العدالة. ونحن نرى أنه رغم الأهمية الكبيرة للرقابة الدستورية، إلا أن فعاليتها قد تتأثر بعوامل عدة ومنها كما اشرفنا سابقاً هو بطء الفصل في القضايا الدستورية مما قد يؤدي إلى استمرار أثر القرارات أو التشريعات المخالفة قبل صدور الحكم، وتحديات التطبيق على المستوى المحلي، خصوصاً في حال صدور قرارات تتعلق بمصالح المرافق العامة العاجلة، حيث يكون التنفيذ الفوري صعباً والضغط السياسية المحتملة على المحكمة قد تؤثر على استقلالية القضاء، وبالتالي على قوة الرقابة الدستورية في تقييد سلطات الإدارة. نستنتج مما سبق، أن الرقابة الدستورية تعد آلية فعالة لتقييد السلطة التقديرية للإدارة وحماية الحقوق الأساسية، إذ تمنع تجاوز الحدود القانونية والدستورية، وتردع الإدارة عن التعسف، كما تضمن التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد، ومع ذلك، فإن تعزيز سرعة الفصل القضائي، وضمان استقلالية المحكمة، وتطوير آليات تنفيذ الأحكام، يُمثل خطوة جوهرية لتفعيل الرقابة الدستورية وتحقيق حماية فعلية للحقوق الأساسية في الواقع العملي.

الذاتة

يتضح من الدراسة أن القضاء يلعب دوراً محورياً في حماية الحقوق الأساسية للأفراد من أي تجاوزات أو تعسف قد يمارسها الجهاز الإداري، سواء عبر الرقابة القضائية الإدارية أو الرقابة الدستورية. وتوصلنا إلى النتائج والتوصيات التالية:-

أولاً: النتائج

١- بينما تركز الرقابة الإدارية على مشروعية القرارات الفردية، من خلال أدوات الإلغاء والتعويض، تهدف الرقابة الدستورية إلى ضمان توافق جميع القوانين والقرارات مع أحكام الدستور، بما يشمل حماية جوهر الحقوق والحريات الأساسية.

٢- أظهرت التحليلات أن لكل آلية من آليات الرقابة مميزات وقيودها:-

• الرقابة الإدارية توفر حماية مباشرة وفورية نسبياً للحقوق الفردية، لكنها قد تواجه تحديات عملية، مثل بطء الفصل وصعوبة التنفيذ في بعض الحالات.

• الرقابة الدستورية تمثل حاجزاً استباقياً وصارماً يقي الحقوق من المساس غير المشروع، لكنها أيضاً قد تتأثر بعوامل زمنية وسياسية تحد من فعاليتها في بعض الحالات.

٣- ومن خلال الجمع بين هاتين الآليتين، يتبلور نظام حماية مزدوج للحقوق الأساسية، يوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد، ويؤكد على التزام الإدارة بمبادئ المشروعية والتناسب، ويعزز سيادة القانون كضمانة أساسية للحقوق والحريات.

ثانياً: التوصيات

١- تعزيز سرعة البت القضائي في القضايا الإدارية والدستورية لضمان حماية الحقوق بشكل فوري.

٢- تطوير آليات التنفيذ لضمان فعالية الأحكام القضائية الإدارية والدستورية على أرض الواقع.

٣- رفع مستوى الثقافة القانونية والدستورية داخل الإدارة لضمان احترام الحقوق والحريات عند ممارسة السلطة التقديرية.

٤- ضمان استقلالية القضاء عن الضغوط السياسية أو الإدارية لتعزيز فاعلية الرقابة وحماية الحقوق الأساسية للأفراد.

وبذلك يتضح أن القضاء، بجميع أشكاله، يمثل الضمانة الأبرز للحقوق الأساسية في مواجهة التعسف الإداري، ويشكل عنصراً أساسياً لتحقيق التوازن بين السلطة العامة وحماية مصالح الأفراد، وهو ما يعكس تطوراً واضحاً في منظومة حماية الحقوق والحريات في الدولة الحديثة.

المصادر أولاً: الكتب

١. رياض عزيز هادي، حقوق الانسان، شركة العاتك للنشر، القاهرة، ٢٠٠٩.
٢. حميد خالد حنون، حقوق الانسان، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٣.
٣. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري، ط٢، مطبعة جامعة عين الشمس، مصر، ٢٠٢٥.
٤. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، ط٢، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٣.
٥. عبد الحميد المتولي، الحريات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٠.
٦. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٧. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الطباعة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥.
٨. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨.
٩. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بدون سنة.
١٠. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
١١. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.
١٢. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، القاهرة، ١٩٦٨.
١٣. جورج شفيق ساري، رقابة التناسب في نطاق القانون الدستوري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ١٩٩٨.
١٤. إحسان المفرجي وآخرون، القانون الدستوري، بغداد، ١٩٩٦.

ثانياً: المجلات

١. عماد لمراني، "القضاء الدستوري المغربي ودوره في حماية الحقوق والحريات"، مجلة الباحث للدراسات الإنسانية، العدد (٦٢)، ٢٠٢٤.
٢. حيدر طالب محمود، "دور المحكمة الاتحادية العليا في حماية الحقوق والحريات الأساسية"، مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم الإنسانية، جامعة بابل، العدد (٤٣)، ٢٠١٩.
٣. سلمى غضبان حسين، علا سامح لطفي، "التناسب في القرار الإداري"، المؤتمر العلمي الثالث عشر، الإصلاح التشريعي وآفاق التجديد والابتكار، كلية الحقوق جامعة النهدين، المجلد (١)، العدد (٦).

ثالثاً: الرسائل والأطاريح

١. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، ١٩٧١.
٢. محمد فريد سيد سليمان، مدرسة الرقابة في التناسب في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، ١٩٨٩.
٣. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة سيدي بلعباس، ٢٠٠٥.

هوامش البحث

- ^١ رياض عزيز هادي، حقوق الانسان، شركة العاتك للنشر، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٣.
- ^٢ حميد خالد حنون، حقوق الانسان، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٣، ص٢٦.
- ^٣ حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري، ط٢، مطبعة جامعة عين الشمس، مصر، ٢٠٢٥، ص٩.
- ^٤ عماد لمراني، القضاء الدستوري المغربي ودوره في حماية الحقوق والحريات، مجلة الباحث للدراسات الإنسانية، العدد (٦٢)، ٢٠٢٤، ص٦٣١.
- ^٥ الفقرة (٤) من المادة (٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ^٦ ينظر المواد (١٤، ٤٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ^٧ د. مها بهجت الصالحي، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون دراسة مقارنة، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٩، ص٢٩٠.
- ^٨ عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، ط٢، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٣، ص١٤٠.

- ^٩ حيدر طالب محمود، دور المحكمة الاتحادية العليا في حماية الحقوق والحريات الاساسية، مجلة كلية التربية الاساسية للعلوم الانسانية، جامعة بابل، العدد(٤٣)، ٢٠١٩، ص١٩٩١.
- ^{١٠} قانون العمل العراقي رقم(٧١)، لسنة ١٩٨٧.
- ^{١١} قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم(٣٩) لسنة ١٩٧١.
- ^{١٢} قانون رعاية ذوي الإعاقة وذوي الاحتياجات الخاصة رقم(٣٨)، لسنة ٢٠١٣.
- ^{١٣} قانون العقوبات رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩.
- ^{١٤} الدكتور عبد الحميد المتولي، الحريات العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٥٠، ص٨٨.
- ^{١٥} محمد عبد الحميد ابو زيد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٢، ص٥٠. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الطباعة الجامعية، الإسكندرية ١٩٨٥، ص٦٤. د. احمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٨، ص٧. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ص١٢ وما بعدها، بدون سنة الطبع، د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٦، ص١٣.
- ^{١٦} سلمى غضبان حسين، علا سامح لطفي، التناسب في القرار الاداري، المؤتمر العلمي الثالث عشر، الاصلاح التشريعي وافاق التجديد والابتكار، كلية الحقوق جامعة النهدين، المجلد(١)، العدد(٦)، ص٣٩٦.
- ^{١٧} د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية، مصدر سابق، ص٧٥.
- ^{١٨} الدكتور فؤاد العطار، القضاء الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة طبعة ١٩٦٨ ص١٦ وما بعدها. الدكتور محمد كامل ليله، الرقابة على اعمال الادارة، القاهرة، طبعة ١٩٦٨ ص١٦ وما بعدها.
- ^{١٩} د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص٢٨.
- ^{٢٠} محمد عبد الحميد ابو زيد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه، مصدر سابق، ص٧٤.
- ^{٢١} عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للادارة والرقابة القضائية رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، ١٩٧١، ص٩٨.
- ^{٢٢} محمد فريد سيد سليمان مدرسة الرقابة في التناسب في القرار الإداري -رسالة دكتوراه حقوق المنصورة، ١٩٨٩، ص١١٦.
- ²³ مراد بدران الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة سيدي بلعباس، ٢٠٠٥، ص٢٤.
- ^{٢٤} المادة(٩٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- ^{٢٥} د. ساري، جورج شفيق رقابة التناسب في نطاق القانون الدستوري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ١٩٩٨، ص٦٧.
- ^{٢٦} د. إحسان المفرجي وآخرون، القانون الدستوري، بغداد، ١٩٩٦، ص٢٠٨.