٢٠٠٥ مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول/ السنة العاشرة ٢٠١٨

ملخص البحث

قد لاتبدو اشكالية حقوق الانسان باقرارها بصورتها المجردة، بقدر ضمان ممارستها بصورة فعلية فالمتفحص لادبيات حقوق الانسان يجد كما كبيرا من المواثيق الدولية والاقليمية والدساتير الوطنية الكافلة لحقوق الانسان وحرياته العامة، الا ان ذلك لا يعني بالضرورة ضمان الممارسة الفعلية لها وتحقيق الاعمال الكامل لها ، ولذلك سعت منظمة الامم المتحدة والاتفاقيات الدولية والاقليمية على ايجاد اليات لحماية وتعزيز حقوق الانسان وحرياته العامة، على الصعيدين الدولي والوطني. غير ان الحق الذي اخضعناه لدراستنا قد يبدو مختلفا عن غيره بعض الشيء لكونه يتمتع بطبيعة مزدوجة فهو حقا قائما بذاته ووسيلة لحماية غيره من الحقوق، كما انه يتمتع بقابلية التمدد ليصل افقا ارحب بما ينطوي عليه من تشخيص لعيوب الاداء الحكومي وتقديم المقترحات الملائمة لتجاوز التلكؤات وتحسين الاداء بغية تهيئة الارضية المناسبة للتمتع بالحقوق والحريات.

ولاجل الاحاطة بماهية الحق في مخاطبة السلطات العامة ، جاء هذا البحث ليسلط الضوء على البعد التاريخي له وتحديد اطاره المفاهيمي ، وبيان اسس الالتزام به وفقا لما نصت عليه المواثيق الدولية والدساتير المقارنة ، محاولين الكشف عن موقف دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ منه وسبل ممارسة هذا الحق في ظله ، سعيا لابراز مواطن القوة والضعف تشريعا وتطبيقا وايجاد الحلول المناسبة بما يكفل تعزيزه وضمان ممارسته على الوجه الامثل.

المقدمة

اذا كان من المسلم به ان حقوق الانسان هي حقوق طبيعية ولصيقة بالشخصية الانسانية ، الا ان هذا التسليم لا يمنع من قيام مسؤولية الدولة عن اقرار وتنظيم وكفالة الاعمال الكامل لهذه الحقوق .فهي التي تصدق على الصكوك الدولية لحقوق الانسان وهي التي توائم تشريعاتها الوطنية مع ما تعاهدت عليه ، وهي التي يطلب منها انشاء اليات لصون تلك الحقوق ،ولكي يضمن الافراد حسن الالتزام من قبل الدولة لابد لهم من وسائل متاحة للرصد ومراقبة الاداء الحكومي والدفاع عن تلك الحقوق والحريات العامة وضمان ادارة الحكومة الرشيدة اي بمعنى اخر ، الاداء الايجابي للحكومات المتصل بممارسة بعض تلك الحقوق والحريات ، الا ان حوكمة حقوق الانسان ليست بالعملية اليسيره ، بل هي متعددة ومعقدة تشارك فيها جميع الجهات الحكومية .

واذا كانت مواثيق حقوق الانسان على الصعيدين الدولي والاقليمي قد اقرت سبل انتصاف فعالة على المستوى الداخلي والمتمثل بالحق في التقاضي ، الا ان هذا السبيل ووفقا للطبيعة الاجرائية لهذا الحق ، قد يبدو مكلفا

وطويلا ، ولذلك طرحت افكار وبزغت ممارسات هنا وهناك للتوصل الى وسيلة اضافية بيد الافراد تجاه السلطات العامة والمتمثلة بالحق في التشكي او تقديم العرائض الى السلطات العامة، فعلى الرغم من ترابط حقوق الانسان وعدم تراتبيتها الا انه من الملاحظ ان هناك اهتماما منقطع النظير بحقوق معينة كالحق في الحياة ومناهضة التعذيب وحقوق المرأة وحقوق الاقليات والحقوق السياسية وغيرها ،مع فتور في الاهتمام بحقوق وحريات اخرى، سواء اكان ذلك على مستوى الصكوك الدولية او التشريعات الوطنية او من قبل منظمات المجتمع المدني والمحافل الدولية والاقليمية بل حتى البحوث الاكاديمية ، مما قد ينتج عنه تناسي حقوق معينة او ازدرائها بل ربما حتى الجهل بها من قبل اغلب الافراد وعدم ممارستها او المطالبة بها مما قد يؤدي ذلك الى تحولها لحقوق خاملة او التفريط بها ،وهو امر جرى التنبيه عليه من قبل الجمعية الوطنية الفرنسية منذ القرن السابع عشر عند وضعها للاعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩ ، الذي اكد في ديباجته على ان الجهل بحقوق الانسان واهمالها وعدم احترامها هي اسباب شقاء المجتمع وفساد الحكومات ،وانه ينبغي تذكير الناس على الدوام بحقوقهم وواجباتهم .ولكل تلك المعطيات جاء هذا البحث ليلقي الضوء على حق مخاطبة السلطات العامة من زواياه المتعددة وليفتح نوافذا ربما كانت موصده سعيا لتحقيق الاهداف المنشودة له ، وذلك وفقا للمحددات التالية :

اولا - اسباب اختيار الموضوع : يشكل احترام حقوق الانسان وحرياته العامة عنصرا اساسيا من عناصر الديمقراطية ،فجميع الحقوق المكفولة في الصكوك الدولية والتشريعات الوطنية متساوية في ضرورتها للديمقراطية للتمتع بها ،ونظرا للتحول الديمقراطي الذي شهده العراق ما بعد عام ٢٠٠٣ ونفاذ دستور ٢٠٠٥ المكرس للديمقراطية ، دفع الباحث الى اختيار الحق في مخاطبة السلطات العامة بوصفه وسيلة فعالة بيد الافراد للدفاع عن حقوقهم ورفع الحيف عنهم ، وارتباطه الشديد بالديمقراطية التي تتيح للافراد جوا من الحرية افسح، خصوصا ما تعلق منه بتشخيص القصور في الاداء الحكومي وتقويمه.

ثانيا - اهداف البحث: تكمن اهداف البحث في تحديد مفهوم الحق في مخاطبة السلطات العامة وتمييزه عن باقي المفاهيم الشبيهة به، والوقوف على مكانته من بين حقوق الانسان الاخرى وفقا لنصوص مواثيق حقوق الانسان الدولية والاقليمية، ومد يد العون الى المشرع العراقي لتلافي القصور تجاه هذا الحق في حال وجوده، كما يهدف البحث الى الكشف عن اوجه ممارسته وايجاد تأطير قانوني يكرس ويكفل الممارسة الفعالة له والحيلولة دون تناسيه او ازدراءه.

ثالثا - منهجية البحث : سيتم البحث عن الاسس النصية الكافلة للحق في مخاطبة السلطات العامة في اهم الصكوك الدولية والاقليمية الضامنة لحقوق الانسان وحرياته العامة ، من خلال اتباع المنهج التحليلي ، كما ان الاحاطة بموقف بعض الدساتير الاجنبية والعربية من هذا الحق يستدعي الاعتماد على المنهج المقارن.

رابعا- اشكالية البحث : ان اشكالية البحث تكمن في الاجابة عن التساؤلات الاتية : اذا كان من الثابت ان حق التقاضي او اللجوء الى المحاكم الوطنية ، يعد ضامنا لحماية الحقوق والحريات العامة في مواجهة السلطة العامة ، فما كينونة الحق في مخاطبتها ؟ وهل يدخل ضمن اجراءات التقاضي او من مستلزماته ؟ وان لم يكن الامر كذلك ، فما هي السلطات التي تخاطب؟ ولماذا ؟ وما هي اليات ممارسته ؟ وهل نال نصيبه من الاهتمام الدولي والدستوري ؟ وهل ان التجربة الدستورية في العراق سارت على خطى الدساتير المقارنة ؟ وما هي اوجه تطبيقاته في العراق ؟

خامسا - هيكلية البحث : تطبيقا لطبيعة هذا البحث ، واعمالا لاشكاليته ، وتحقيقا لأهدافه ، فأن محتوى خطة الدراسة جاءت على المظهر الاتي :

المبحث الأول: الحق في مخاطبة السلطات العامة(التطور التاريخي والمفهوم).

المبحث الثاني :اساس الالتزام بالحق في مخاطبة السلطات العامة في ضوء مواثيق حقوق الانسان والدساتير المقارنة.

المبحث الثالث : موقف دستور ٢٠٠٥ من الحق في مخاطبة السلطات العامة واوجه الممارسة في ظله .

المبحث الأول: الحق في مخاطبة السلطات العامة.

(التطور التاريخي والمفهوم)

ان اقرار حقوق الانسان على صعيد المواثيق الدولية والاقليمية او على صعيد التشريعات الوطنية، ليس كافيا بحد ذاته لأجل ضمان التمتع الفعلي بها ؛بل لابد من توافر وسائل رصد ومشورة ودفاع لأجل حماية وتعزيز هذه الحقوق والحريات وضمان الاعمال الكامل لها، ومن هذه الوسائل هو الحق في مخاطبة السلطات العامة.

وللاحاطة بالموضوع من جميع جوانبه ،كان لزاما ان نقسم المبحث الى مطلبين ،نسلط الضوء في الأول على جذوره التاريخية ،ثم نحدد مفهوم الحق في مخاطبة السلطات العامة وما يميزه عن باقي المفاهيم القريبة منه في الثاني .ووفقا للاتي:

المطلب الأول

التطور التاريخي للحق في مخاطبة السلطات العامة

ان تجذر حقوق الانسان في الشخصية الانسانية وملامستها لكل ما تتطلبه الطبيعة الانسانية لا ينفي ان اقرار تلك الحقوق وتبلورها مر بمحطات تاريخية عديدة ساهمت فيه الجهود الفردية والحضارية والشرائع السماوية، وان تعرضها للانتهاك هو امرا لا يمكن استبعاده و بالمقابل تبقى جهود المدافعين عنها قائمة. ولكون الحق في مخاطبة السلطات العامة هو احدى هذه الحقوق فهو الاخر قد مر بمراحل تاريخية عديدة حتى وصل الى المفهوم الذي هو عليه اليوم ، فاستلاب الحق يقابله المطالبة برده والانتصاف من الظالم .وفي ذلك كان ملوك الفرس يرونه من قواعد الملك وقوانين العدل الذي لا يتم التناصف الا بمباشرته ولا يعم الصلاح الا بمراعاته[١].مما يستلزم ذلك التقصي في جذور نشأة هذا الحق ومراحل تطوره وذلك وفقا للاتي :

الفرع الأول

تأصيل اسلامي للحق في مخاطبة السلطات العامة

مما لا شك فيه ان الاسلام كفل حقوق الانسان في مجمل عناوينها، وفي سبيل ذلك اقر عددا من العادات والاحلاف التي سبقت ظهوره لاتصافها بالبعد الانساني وعدم تعارضها مع ثوابته ، ومن هذه الاحلاف (حلف الفضول) ، الذي عقده زعماء قريش في الجاهلية، لرد المظالم و انصاف المظلوم من الظالم ،وهو من الاحلاف التي ظل الناس يحترمون احكامها في ظل الاسلام[٢] .

لقد اوجد الاسلام نظاما متكاملا لمعالجة الشؤون الدينية والدنيوية، فجاءت الشريعة الاسلامية بأحكامها لارشاد الانسان ، وتكريمه، وحفظ قيمته البشرية وسلامته الشخصية، وتنظيم العلاقات بين الناس في كل المجالات بما يضمن للجميع حقوقهم على اساس المساواة والعدل والحرية[٣] . فكان ضمن الهيكلية الادارية الاسلامية ، هناك ما يعرف ب (ديوان المظالم) او (ولاية المظالم)، وهو مؤسسة الى جانب القضاء يستمع فيه الحاكم الى شكاوى الناس من الولاة والقضاة وغيرهم عندما يشعر طالب الشكوى بعدم رعاية العدالة في قضيته او بظلم لحقه من المسؤولين ،طالبا في شكواه تحقيق العدالة. وما يميز هذا النظام هو بسط سلطة القانون على كبار رجال الدولة ممن قد يعجز القضاء العادي عن اخضاعهم لحكم القانون[٤]. وفي تعريف ولاية المظالم وشروطها ،يقول الماوردي " نظر المظالم هو قود المتظالمين الى التناصف بالرهبة، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة، فكان من شروط الناظر فيها ان يكون جليل القدر، نافذ الامر ، عظيم الهيبة ، ظاهر العفة ، قليل الطمع ، كثير الورع، لانه يحتاج في نظره الى سطوة الحماة وثبت القضاة ، فيحتاج الى

الجمع بين صفاة الفريقين ، وان يكون بجلالة القدر نافذ الامر في الجهتين ، فأن كان ممن يملك الامور العامة – كالوزراء والامراء – لم يحتج النظر فيها الى تقليد ، وكان له بعموم ولايته النظر فيها ، وان كان ممن لم يفوض اليه عموم النظر احتاج الى تقليد ، وتولية اذا اجتمعت فيه الشروط المتقدمة ، وهذ انما يصح فيمن يجوز ان يختار لولاية العهد ، او لوزارة التفويض ، او لامارة الاقليم اذا كان نظره في المظالم عاما ، فان اقتصر به على تنفيذ ما عجز القضاة عن تنفيذه ،وامضاء ما قصرت يدهم عن امضائه ، جاز ان يكون دون هذه الرتبة في القدر والخطر بعد ان لا تأخذه في الحق لومة لائم ، ولا يستشفه الطمع الى رشوة"[٥].

الفرع الثاني

تبلور الحق في مخاطبة السلطات العامة على الصعيد الاوربي

نتيجة للاتصال الحضاري والتأثر بالتطبيقات الاسلامية ،كان لديوان المظالم اثرا في النظم القضائية الانكليزية، والتي اتسع اختصاصها مع صدور قانون (الماكنا كارتا) عام ١٢١٥، اذ اعلن فيه الملك حماية الحريات الشخصية وحقوق الملكية، فكان اذا تقدم احد الى الملك بعريضة يتظلم فيها من خصمه من امر خطير ،اصدر الملك امرا خطيا بدعوة الخصم الى المجلس ليقضي بينهم[٦] . وبعد نجاح ثورة ١٦٨٨، وتوقيع(شرعة الحقوق)"Bill of Rights" – من قبل الملك وليام الثالث - التي اصدرها البرلمان البريطاني عام ١٦٨٩ جاء التأكيد ايضا على الحق في تقديم العرائض اذ اقرت للمواطنين حق التظلم لدى الملك ، فنصت على انه" ان من حق الرعايا التقدم بعرائض للملك ،وكل اعتقال او اجراء يتخذ ضدهم بخصوص هذه العرائض يعد غير قانوني "[٧].

ويلاحظ على هذا النص ؛ ان واضعي الاعلان فطنوا الى نقطة غاية في الاهمية ، اذ انهم ادركوا ان النص على ممارسة هذا الحق يكون مفرغا من محتواه اذا لم يتمكن الاشخاص من ممارسته ممارسة فعالة خصوصا عندما يتعلق الامر بالخشية او الخوف من الممارسة ،ولذلك نراه قد ضمن لهم عدم الاعتقال او اتخاذ اي اجراء بحقهم عندما يتقدمون بعرائض الى الملك لرفع الظلم عنهم واسترجاع حقوقهم لكي يكون مطمئنا من عدم الملاحقة مما يضفي جوا من الحرية اوسع في ممارسة هذ الحق. فالتحرر من الخوف هو امرا دأبت مواثيق حقوق الانسان الصادرة في اطار منظمة الامم المتحدة على التأكيد عليه لاهميته ، اذ تنص ديباجة العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ على انه " ان السبيل الوحيد لتحقيق المثل الاعلى المتمثل، وفقا للاعلان العالمي لحقوق الانسان ، في ان يكون البشر احرارا ، ومتمتعين بالحرية المدنية والسياسية ومتحررين من الخوف والفاقه ، هو سبيل تهيئة الظروف لتمكين كل انسان من التمتع بحقوقه المدنية والسياسية ، وكذلك بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "،وهو ما اكدت عليه ايضا ديباجة العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦.

وفي مرحلة تاريخية متقدمة ، سعى العالم الغربي الى تأسيس نموذج مشابه لولاية المظالم ذات الاصل الاسلامي، لأجل تأمين اكبر قدر ممكن لحماية للحقوق والحريات العامة ،فكانت تجربة الوسيلة غير القضائية المتمثلة بما يسمى "OMBUDSMAN"،اذ استحدث هذا النظام للمرة الاولى في التاريخ المعاصر في دستور السويد لعام ١٨٠٩ بوصفه جهازا تابعا للبرلمان، ومصطلح(الامبودسمان) في اللغة السويدية له عدة معاني ؛فهو يعني الوكيل او الممثل او النائب او المحامي او الحارس[٨] .

وتدار هذه المؤسسة من قبل شخصية معروفة بنزاهتها وعلمها في المجال القانوني ،منتخبة من قبل البرلمان لمدة اربعة سنوات قابلة للتجديد، والمهمة الملقاة على هذه المؤسسة هي مراقبة عمل الموظفين العموميين على كافة المستويات للتحقق من مطابقة اعمالهم للقوانين والتعليمات، وتحرك هذه المؤسسة يمكن ان يكون ذاتيا - دون شكوى من احد – وذلك من خلال مشاهدة المفوض البرلماني لعمل ما او لسماعه به بأية وسيلة عن طريق وسائل الاعلام وغيرها، او نتيجة شكوى مكتوبة من اي شخص سواء كان معنيا بالمسألة ام لا، دون مراعات شكلية معينة، فيقوم بناء على ذلك بالتحري والكشف والتحقيق ، وعندما يصل الى نتيجة مقنعة تكون له صلاحية اقامة دعوى بحق الموظف المقصر امام القضاء الجزائي او المدني ومطالبتهم بالتعويض عن الضرر جراء العمل غير المشروع، او الاكتفاء بتوجيه توصيات الى الدائرة المعنية لتحسين ادائها وتلافي الخلل مستقبلا[٩].

ان النجاح الذي حققه نظام المفوض البرلماني (الامبودسمان) في السويد ، دفع دول عدة الى الاخذ به ،ومنها فنلندا عام ١٩١٩ ،واعتمدتها الدنمارك عام ١٩٥٣،والنروج ١٩٦٢،ثم نيوزلندا والمانيا الغربية وكندا ،وكذلك فرنسا عام ١٩٧٣ تحت مسمى (الوسيط)، ومن الدول العربية التي اخذت بنظام مشابه له المملكة العربية السعودية تحت مسمى ديوان المظالم ،وفي ليبيا يسمى مكتب المظالم ،وفي السودان يسمى مكتب الرقيب العام[١٠].

ويلاحظ على نظام (الامبودسمان) انه اعطى مفهوما متطورا للحق في مخاطبة السلطات العامة ، اذ لم يقصر حق المخاطبة او كما يسميه (حق تقديم العريضة) على الاشخاص الذين تضررت مصالحهم الشخصية او مست مراكزهم القانونية نتيجة اجراء حكومي معين ، بل يمتد ذلك ليشمل حق كل شخص يبتغي تحقيق مصلحة عامة ، وهو المفهوم الذي اخذت به اغلب الدساتير كما سنناقش ذلك بالتفصيل لاحقا .

ان تبلور هذا الحق اسهم في تغلغله لاروقة منظمة الامم المتحدة بوصفها الراعي الأول لاقرار و حماية وتعزيز حقوق الانسان وحرياته العامة، فترى الجمعية العامة للأمم المتحدة في المادة (٢/٨) من" الاعلان المتعلق بحق ومسؤولية الافراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية المعترف بها عالميا " لسنة ١٩٩٨، في حق الشخص بمفرده او بالاشتراك مع غيره في حقه "

تقديم انتقادات ومقترحات الى الهيئات والوكالات الحكومية والمنظمات المعنية بالشؤون العامة لتحسين ادائها ، وفي توجيه الانتباه الى اي جانب من جوانب عملها قد يعوق او يعرقل تعزيز حقوق الانسان والحريات الاساسية وحمايتها واعمالها " . كما انها ترى في(مكاتب امناء المظالم) وسيلة انتصاف فعالة في حماية حقوق الانسان وحرياته الاساسية وهو ما عبرت عنه في المادة (١٤ /٣) من ذات الاعلان بالقول " تكفل الدول وتدعم ، حسب الاقتضاء ، انشاء وتطوير مزيد من المؤسسات الوطنية المستقلة لتعزيز حقوق الانسان والحريات الاساسية في كامل الاقليم الخاضع لولايتها ، سواء كانت هذه المؤسسات مكاتب لا مناء المظالم او لجانا لحقوق الانسان او أي شكل اخر من اشكال المؤسسات الوطنية "[١١] .

المطلب الثاني

مفهوم الحق في مخاطبة السلطات العامة

ان تحديد مفهوم وطبيعة حقوق الانسان وحرياته العامة قد يبدو امرا يسيرا مع وجود مواثيق دولية واقليمية احتوت على نصوص محددة متضمنة بيانا مفصلا بذلك الحق او تلك الحرية، ولكن الصعوبة تكون قائمة حين لا تتضمن تلك المواثيق النصوص الصريحة تجاه حق معين كما هو الحال مع الحق في مخاطبة السلطات العامة ، الذي تزامن مع فتور الاهتمام من قبل جل الباحثين والمرور به مرورا عابرا دون التعمق في كينونته .مما يتطلب ذلك تحديد مفهومه ، ومن ثم تمييزه عن باقي المفاهيم الشبيهة به ، وفقا للاتي :

الفرع الأول

تحديد مفهوم الحق في مخاطبة السلطات العامة

اذا كان القانون الدولي لحقوق الانسان يلقي على الدول مسؤولية حماية وتعزيز حقوق الانسان ، وفي هذا الصدد ترى الجمعية العامة للأمم المتحدة في المادة الثانية من " الاعلان المتعلق بحق ومسؤولية الافراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية المعترف بها عالميا " ، انه " يقع على عاتق كل دولة مسؤولية وواجب رئيسيان في حماية وتعزيز واعمال جميع حقوق الانسان والحريات الاساسية ،... لتمكين جميع الاشخاص الخاضعين لولايتها ، بمفردهم وبالاشتراك مع غيرهم ، من التمتع فعلا بجميع هذه الحقوق والحريات "[١٢]. وهو ما اكد عليه ايضا مجلس حقوق الانسان بالنص على انه " تعتبر الدول ، بما يشمل جميع الفروع التابعة لها ، مسؤولة في المقام الأول عن تعزيز وحماية جميع حقوق الانسان ، بما في ذلك منع انتهاكات حقوق الانسان "[١٣] .

الا ان ذلك لا يعني حرمان الاشخاص من حق حماية وتعزيز حقوقهم وحرياتهم العامة ، وهو ما صرحت به المادة الثامنة من الاعلان والتي سبقت الاشارة اليها في موضع سابق من البحث ،وتحقيقا لنفس الغاية ، فأن لكل شخص الحق في تقديم الشكوى وفقا لنص المادة التاسعة من ذات الاعلان ، والتي جاء فيها " ان يشكو من سياسات الموظفين الرسميين والهيئات الحكومية بخصوص انتهاكات حقوق الانسان والحريات الاساسية وان يقدم شكواه في شكل عريضة او بطريقة اخرى مناسبة الى السلطات المحلية القضائية او الادارية او التشريعية المختصة او الى اي سلطة مختصة اخرى ينص عليها النظام القانوني للدولة ، ويجب على هذه السلطات ان تصدر قراراها في الشكوى دون اي تأخير لا موجب له " .

ولدى الوقوف على هذين النصين ؛ نجد انهما اقرا للأشخاص الحق في المشاركة في ادارة الشؤون العامة للبلاد من خلال تشخيص مواطن الخلل والقصور في اداء السلطتين التشريعية والتنفيذية ومخاطبتها بذلك وكذلك تقديم مقترحات لها لأجل تحسين ادائها ، كما له الحق بتقديم الشكوى الى السلطتين التشريعية والتنفيذية ضد اعمال الموظفين الحكوميين اذا تهددت او انتهكت حقوقه وحرياته من جرائها ، وبذلك يكون الشخص قد اعطي وسيلة قانونية في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية لحماية وتعزيز حقوقه وحرياته العامة ، وهو تجسيد لمبدأ سيادة الشعب[١٤] .

وفي تحديد مفهوم ادارة الشؤون العامة ، تقول اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية في تعليقها العام رقم ٢٥ في دورتها السابعة والخمسون لسنة ١٩٩٦ ، " ان مفهوم ادارة الشؤون العامة ، هو مفهوم واسع يتعلق بممارسة السلطة السياسية ، وعلى وجه الخصوص ، السلطات التشريعية والتنفيذية والادارية ، وهو يشمل شتى اوجه الادارة العامة كما يخص تحديد وتنفيذ السياسة العامة التي ستتبع على الاصعدة الدولية والوطنية والاقليمية والمحلية . ويجب ان تحدد في الدستور والقوانين الاخرى كيفية توزيع السلطات ، والوسائل التي ستتاح للمواطنين الافراد كي يمارسوا حقهم المحمي في المشاركة في الشؤون العامة "[١٥] .

ويفهم من هذه النصوص ان الحق في مخاطبة السلطات العامة هو حقا حصريا للمواطنين دون سواهم - من حيث المبدأ العام – وفحواه التوجه بخطاب او تقديم عريضة للسلطتين التنفيذية والتشريعية دون السلطة القضائية، و هو ما ذهب اليه الاستاذ حميد الساعدي ، فيرى ان المراد بهذا الحق هو " حق المواطن في تقديم الشكوى نتيجة مظلمة اصابته ، وابداء الملاحظات حول اداء السلطات العامة سواء الى السلطة التنفيذية او السلطة التشريعية "[١٦].

وعلى صعيد ذي صلة فأن مفهوم الهيئة القضائية ، كما تراه اللجنة المعنية بحقوق الانسان في تعليقها العام رقم (٣٢) ، في دورتها التسعون لعام ٢٠٠٧ ، انها " بصرف النظر عن المسمى، هيئة منشأة بحكم القانون ومستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية او تتمتع في بعض الدعاوى باستقلال قضائي يمكنها من البت في

مسائل قانونية بواسطة اجراءات ذات طابع قضائي " وتضيف ايضا في نفس التعليق ؛ " ان الحق في محاكمة عادلة وعلنية امام هيئة قضائية مختصة هو حق مكفول للفصل في الاتهامات الجنائية الموجهة ضد الافراد او لدى الفصل في حقوقهم والتزاماتهم في اية دعوى مدنية "[١٧] . وهي لم تأتي بمفهوم جديد لان ذلك هو ما استقرت عليه جميع النظم القانونية و القضائية ،اذ ان جميع النظم القضائية في العالم ما كان منها مزدوجا او موحدا يتضمن اجراءات للتقاضي منها ما يتعلق بالطعون ومنها ما يتعلق بمتطلبات اللجوء للقضاء ، وهي اجراءات محددة قانونا من حيث الشكل او التوقيت الزمني ، وبالتالي لا يمكن اعتبار الحق في مخاطبة السلطات العامة حق طعن او من متطلبات حق التقاضي .

وفي هذا الشأن ترى لجنة مناهضة التعذيب ، ان استنفاد وسائل الانتصاف المحلية التي اشترطتها الاتفاقية لغرض مقبولية البلاغ ضد دولة طرف ، هي الاجراءات القضائية وليست المخاطبة او تقديم التماس الى السلطة التنفيذية ففي البلاغ رقم ٢٠٠٠/١٦٦ والمقدم من (ب.س) والذي يحمل الجنسية الايرانية والمقيم في كندا قدم بلاغا الى اللجنة ضد كندا لصدور قرار ترحيله الى ايران لمخالفته قانون الهجرة الكندي لارتكابه جرائم متعددة، وقد اوضحت كندا من خلال ملاحظاتها على المقبولية والوقائع الموضوعية ان مقدم البلاغ لم يستنفد جميع وسائل الانتصاف المحلية المتاحة ، لكونه لم يقدم طلبا الى وزير الجنسية والهجرة يلتمس فيه اعفاءه من مقتضيات قوانين الهجرة الكندية او قبوله في كندا لأسباب انسانية، في حين لاحظت اللجنة عند بحثها مقبولية البلاغ ؛ ان المحكمة الاتحادية هي المختصة باعادة النظر في قرار ما لأسباب انسانية او اصدار تصريح وزاري ، وان تقديم طلب الى وزير الجنسية والهجرة لا يمثل وسيلة يحتمل ان تحقق الانصاف التي ينبغي استنفادها لأغراض المقبولية ، وعليه رأت اللجنة ان الشروط المنصوص عليها في المادة (٢٢) من الاتفاقية قد استوفيت[١٨] .

الفرع الثاني

تمييز الحق في مخاطبة السلطات العامة عن باقي المفاهيم الشبيهة به

ان تحديد مفهوم الحق في مخاطبة السلطات العامة على النحو الذي بيناه انفا ، لا ينفي اوجه الشبه مع غيره من الدعاوى القضائية (ادارية او دستورية)[١٩] ، ومستلزمات التقاضي (التظلم الاداري)[٢٠]. ولكنه لا يصل الى حد التماثل ، كما سنوضح ذلك في الجدول ادناه:

ت	اوجه التلاقي والاختلاف	الحق في مخاطبة السلطات العامة (تقديم العرائض)	الدعوى القضائية (دستورية او ادارية)	التظلم الاداري
١	الجهة التي يقدم اليها	السلطة التنفيذية و التشريعية	السلطة القضائية	السلطة التنفيذية
٢	الاشخاص الذين لهم حق الممارسة	مواطن على الاغلب حسب الدساتير الوطنية وبشكل فردي او جماعي	اي شخص مس مركزه القانوني مواطن او اجنبي	اي شخص مس مركزه القانوني مواطن او اجنبي
٣	الشكلية	ليست محددة دائما	اجراءات محددة	اجراءات محددة
٤	المدة الزمنية للممارسة	غير محددة	محددة	محددة
٥	امكانية الممارسة	جوازي	جوازي	جوازي او وجوبي
٦	المصلحة	شخصية او عامة	شخصية	شخصية او عامة
٧	السبب	نزاع اداري او مقترح لتحسين او تصحيح اداء حكومي او تشريعي	للحصول على حق مغتصب او حمايته	الطعن بقرار اداري لغرض الغاءه او سحبه او تعديله
٨	الحسم	ملزمة بالرد	ملزمة بالفصل فيه	ملزمة بالرد
٩	الية الفصل	بقرار اداري او الاجابة بأية وسيلة حتى باستخدام وسائل الاعلام	حكم قضائي	قرار اداري
١٠	الرسوم	بدون رسوم	رسوم قضائية	بدون رسوم

ووفقا لتلك المعطيات نرى ان المراد بالحق في مخاطبة السلطات العامة ؛ هو(وسيلة قانونية تمكن الاشخاص من مخاطبة السلطتين التنفيذية او التشريعية ، ابتغاء مصلحة شخصية او عامة ، لانصافهم من اي ظلم او حيف قد اصابهم من الحكومة او المطالبة بتحسين اداء المؤسسات العامة، بأقصر الطرق واقل التكاليف) . ومن الجدير بالذكر ؛ ان الفقيه (اسمان) بوصفه احد فقهاء المذهب التقليدي ،جعل الحق في مخاطبة السلطات العامة (الحق في تقديم العرائض) ضمن مجموعة الحريات ذات المضمون المعنوي اي المتصلة

بمصالح الافراد المعنوية[٢١]. وهو ما سارت عليه تقسيمات الفقه الدستوري العربي ، فالاستاذ عثمان خليل عثمان يضعه ايضا ضمن مجموعة الحريات المعنوية[٢٢].

المبحث الثاني

اساس الالتزام بالحق مخاطبة السلطات العامة في ضوء مواثيق حقوق الانسان والدساتير المقارنة

ان البحث في مواثيق حقوق الانسان هو استقراء للاعلانات والاتفاقيات العالمية والاقليمية التي تتضمن حماية حقوق الانسان وحرياته العامة ، للوقوف على الموقف الدولي من حق او حرية ما ، وما لذلك اثر في حماية وتعزيز الحقوق سواء ما تعلق منها بالقيمة المعنوية للاعلانات او بالالتزام التعاهدي للدول بالنسبة للاتفاقيات ،وما يترتب عليه من موائمة التشريعات الوطنية وخصوصا الدستورية لكي تتسق وما التزمت به الدول الاطراف .وعليه فأن البحث في مدى كفالة الحق في مخاطبة السلطات العامة ،يتطلب تقسيم المبحث الى مطلبين نسلط الضوء في الأول على الاعلانات والاتفاقيات العالمية والاقليمية الضامنة لحقوق الانسان وحرياته العامة ، ونبين موقف الدساتير المقارنة من هذا الحق في المطلب الثاني ، وذلك وفقا للاتي :

المطلب الأول

موقف مواثيق حقوق الانسان من الحق في مخاطبة السلطات العامة

ان الامعان في ايضاح موقف مواثيق حقوق الانسان من الحق في مخاطبة السلطات العامة لقياس مستوى الاهتمام به بالمقارنة مع حقوق الانسان الاخرى ، يتطلب تحليلا لما اشارت اليه نصوصها وتستدعي الاحاطة بها تقسيمها الى مستويين عالمي واقليمي ، ووفقا للاتي :

الفرع الأول

الحق في مخاطبة السلطات العامة عبر مواثيق حقوق الانسان العالمية

لقد اعربت الجمعية العامة للأمم المتحدة بوضوح عن موقفها من الحق في مخاطبة السلطات العامة واهميته في تعزيز وحماية حقوق الانسان ، وادرجته ضمن الحق في ادارة الشؤون العامة للبلاد من خلال اعلان١٩٩٨ الذي سبقت الاشارة اليه في المبحث الأول . ولدى مراجعة الشرعة الدولية لحقوق الانسان لم نجد ما يشير صراحة الى كفالة الحق في مخاطبة السلطات العامة ، ولكن تم اقراره ضمنا من

خلال الحق في ادارة الشؤون العامة للبلاد انطلاقا من التوصيف الاممي الذي اعطي له في الاعلان اعلاه. فقد كفلت المادة (٢١ / ١) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان ١٩٤٨ هذا الحق ، اذ نصت على انه " لكل شخص حق المشاركة في ادارة الشؤون العامة لبلده ، اما مباشرة واما بواسطة ممثلين يختارون بحرية " ،كما تكررت الاشارة الضمنية لا قرار الحق في مخاطبة السلطات العامة ، في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦ ، اذ نصت المادة (٢٥) منه على الحق في ادارة الشؤون العامة للبلاد والتي جاءت بصيغة مماثلة تماما لما نص عليه الاعلان العالمي لحقوق الانسان .

الا انه يجب الا يفهم ان عدم النص الصريح على كفالة الحق في مخاطبة السلطات العامة هو انكارا له ، الا ان رؤى المجتمع الدولي تجاه هذا الحق ؛ شابها قصورا وعدم مراعاة على الوجه الاكمل ، ناهيك عن حقوق وحريات اخرى ، وقد فطن اعلان وبرنامج عمل فينا لعام ١٩٩٣ لهذا الجانب وحث المجتمع الدولي على حماية وتعزيز حقوق الانسان على نحو منصف ومتوازن ، والذي يتضح من خلال عديد المحاور التي تناولها ، كان بمثابة مراجعة شاملة للجهود الدولية التي بذلت في مجال حماية حقوق الانسان منذ انشاء منظمة الامم المتحدة لعام ١٩٤٥ ، لاجل تقييم مسيرة حقوق الانسان وابراز نقاط الخلل والتوصية بمعالجتها ، اذ اكد في ديباجته على " ان المؤتمر العالمي لحقوق الانسان يرى ان تعزيز وحماية حقوق الانسان مسألة ذات اولوية بالنسبة الى المجتمع الدولي ، وان المؤتمر يتيح فرصة فريدة لاجراء تحليل شامل لنظام حقوق الانسان الدولي ولآلية حماية حقوق الانسان ، بغية زيادة مراعاة تلك الحقوق على وجه اكمل وبالتالي تعزيزها ، على نحو منصف ومتوازن ".

الفرع الثاني

الحق في مخاطبة السلطات العامة عبر مواثيق حقوق الانسان الاقليمية

ان موقف مواثيق حقوق الانسان من الحق في مخاطبة السلطات العامة على الصعيد الاقليمي، لا يختلف كثيرا عما لمسناه على الصعيد الدولي ؛ ففي نطاق منظمة مجلس اوروبا ، تم اقرار الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان لعام ١٩٥٠ ، وفيما بعد جرى اضافة اربعة عشر بروتوكولا الى هذه الاتفاقية بغية الحاق بعض الاحكام بها لاقرار حماية اوسع للحقوق والحريات التي يتمتع بها الافراد على المستوى الاوربي ، او لتعديل الوسائل والاساليب الوقائية التي اعتمدتها الاتفاقية ، الا اننا لم نجد فيها ما يشير صراحة او ضمنا الى حق مخاطبة السلطات العامة[٢٣].

اما في اطار منظمة الدول الاميركية ، فنجد ان " الاعلان الامريكي لحقوق وواجبات الانسان " الصادر في اطار منظمة الدول الامريكية لعام ١٩٤٨ ، قد اورد نصا صريحا بكفالة الحق في مخاطبة السلطات العامة

سواء كان لمصلحة خاصة او عامة ، والزم الجهات التي يقدم اليها الخطاب بالبت فيه بشكل عاجل ، اذ نصت المادة (٢٤) منه على انه " لكل شخص الحق في تقديم الالتماسات ذات العلاقة الى اي جهة مختصة لاسباب تتعلق اما بالمصلحة العامة او الخاصة ، والحق في الحصول على قرار عاجل بشأنها " ، الا ان هذه الضمانة الصريحة اختفت وتحولت الى اقرارا ضمنيا في (الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان) لعام ١٩٦٩ ، والتي جاء في المادة (٢٣) منها الى حق المشاركة في الحكم ، وهو نص عام لم يصرح بحق مخاطبة السلطات العامة وتماثلت صياغته للنص الذي اورده الاعلان العالمي لحقوق الانسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية كما اوضحنا ذلك انفا[٢٤].

ولم يتغير الموقف في الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب لعام ١٩٨١ ، فقد نص في المادة (١٣ / ١) على انه " لكل المواطنين الحق في المشاركة بحرية في ادارة الشؤون العامة لبلدهم سواء مباشرة او عن طريق ممثلين يتم اختيارهم بحرية وذلك طبقا لاحكام القانون ".

وفي اطار جامعة الدول العربية ، فأن الميثاق العربي لحقوق الانسان ، سار على ما سارت عليه باقي الاتفاقيات الاقليمية ، فنص في المادة (٢٤) منه على الحق في ادارة الشؤون العامة ، ولم يتضمن نصا صريحا لكفالة الحق في مخاطبة السلطات العامة[٢٥].

ومن كل ذلك يتضح ؛ ان الاسس النصية للحق في مخاطبة السلطات العامة في اطار المواثيق الدولية والاقليمية ، تمثلت في اقرار ضمني له على فرض انه مستوعب ضمن الحق في ادارة الشؤون العامة للبلاد ولم نجد نصا صريحا لاقراره كحق مستقل .

المطلب الثاني

موقف الدساتير المقارنة من الحق في مخاطبة السلطات العامة

ان الاحاطة بموقف الدساتير المقارنة من الحق في مخاطبة السلطات العامة ، يتطلب اختيار عينة منها لاجل تحليل نصوصها والمقارنة بين بعضها البعض ، وهو ما سوف نتناوله وفقا للاتي :

الفرع الأول

موقف بعض الدساتير الاجنبية من الحق في مخاطبة السلطات العامة

اشارت معظم الدساتير موضوع الدراسة الى الحق في مخاطبة السلطات العامة ، مع تباين واضح في الصياغة تبعا لرؤى وفلسفة واضعي الدساتير لهذا الحق ، من حيث الافراد الذين يحق لهم ممارسة هذا الحق

او الجهة التي يقدم اليها او من حيث الشكلية المطلوبة لقبوله او الغاية من تقديمه، ومن الملاحظ على بعض هذه الدساتير انها ربطت ما بين ممارسة هذا الحق والجنسية فحصرت ممارسته على المواطنين دون غيرهم وهو يعني بمفهوم المخالفة سد الطريق على من اصابه ظلما او اجحافا من غير المواطنين ، وهو ما نراه بحد ذاته اجحافا يتنافى ومبادئ حقوق الانسان . فدستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣ نص في المادة (٣٣) منه على انه " يتمتع مواطنو الاتحاد الروسي بحق الطعن شخصيا وتقديم الطعون الفردية والجماعية امام هيئات الدولة وهيئات الحكومة الذاتية المحلية " ،والدستور الايطالي لعام ١٩٤٧ قصر هذا الحق ايضا على المواطنين ، مع ايراد تفصيل اكثر من حيث كينونة هذا الخطاب او العريضة اذ نص في المادة (٥٠) منه على انه "جميع المواطنين يمكنهم رفع عرائض الى البرلمان لطلب اتخاذ اجراءات تشريعية او لعرض احتياجات عامة"، وشاركهم في هذه الرؤية الدستور الاسباني لعام ١٩٧٨ فجاءت المادة (٢٩) تنص على انه "يحق لجميع الاسبان ان يتقدموا بعريضة كتابية ،فردية او جماعية ،على ان يطابق شكل العريضة والاثار الناجمة عنها احكام القانون".

وبالمقابل نجد دساتير اخرى ، لم تقصر ممارسة هذا الحق على المواطنين دون سواهم ، فالدستور السويسري لعام ١٩٩٨ نص في المادة (٣٣) تحت عنوان حق الالتماس على انه " ١. لكل شخص الحق في ان يتقدم بالتماس الى السلطات دون ان يتعرض لاية اضرار بسبب ذلك.٢. من واجب السلطات ان تحاط علما بالالتماسات المقدمة " ، وكذلك الحال مع التعديل الأول للدستور الامريكي الذي منع الكونغرس من اصدار اي تشريع يحد من حق الناس في مطالبة الحكومة بأنصافهم من الاجحاف . وكذلك الدستور الالماني لعام ١٩٤٩ الذي نص في المادة (١٧) منه على انه " كل فرد سواء كان بمفرده او بالاشتراك مع مجموعة من الافراد ، له الحق في التقدم كتابيا بالتماسات او بشكاوى الى الجهات المختصة ، والى السلطة التشريعية " وفي ذات الاتجاه كان موقف الدستور الياباني الذي جاء بتفصيل دقيق لهذا الحق ، فالمادة (١٦) منه تنص على انه " يمتلك كل شخص الحق في الالتماس السلمي لتعويض الضرر ، ولعزل المسؤول الحكومي ،ولتفصيل او تعديل ،او الغاء القوانين والاوامر والتنظيمات والشؤون الاخرى ،ولا يتم التمييز ضد اي شخص بأي طريقة كانت لتقديمه مثل هذا الالتماس " .

الفرع الثاني

موقف الدساتير العربية من الحق في مخاطبة السلطات العامة

على صعيد الدساتير العربية ؛ نجد ان التباين في الصياغة هو السمة البارزة فضلا عن التمايز ما بين المواطن وسواه من الافراد في حق مخاطبة السلطات العامة، والشكلية المطلوبة في هذه المخاطبة والجهة التي يقدم اليها، فنجد اقرار هذا الحق للمواطنين دون سواهم في الدستور الاردني اذ نصت المادة (١٧) منه

على انه " للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من امور شخصية او فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يحددها القانون " ،وبصيغة مماثلة نص النظام الاساسي لسلطنة عمان في المادة (٣٤) على انه " للمواطنين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من امور شخصية او فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون "، وفي ذات الاتجاه نص دستور الصومال في المادة (١٠) منه على انه " لكل مواطن حق تقديم شكاوى مكتوبة الى رئيس الجمهورية والمجلس الوطني والحكومة ".

وبالمقابل نجد دساتير عربية اخرى اقرت هذا الحق لجميع الافراد ،فالنظام الاساسي للمملكة العربية السعودية في المادة (٤٣) منه نص على انه " مجلس الملك ومجلس ولي العهد مفتوحان لكل مواطن ولكل من له شكوى او مظلمة ومن حق كل فرد مخاطبة السلطات العامة فيما يعرض له من شؤون " فهو اقر حقا للمواطنين وغيرهم ممن له شكوى او مظلمة ،وهو مسار اتخذه دستور الكويت مع الفارق في الشروط الشكلية للمخاطبة فقد اجاز " لكل فرد ان يخاطب السلطات العامة كتابة وبتوقيعه ، ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعة الا للهيئات النظامية والاشخاص المعنوية " م.٤٥ ،وفي ذات الاتجاه نص دستور مملكة البحرين م.٢٩ والدستور المصري في المادة (٨٥) منه ، في حين اجاز دستور قطر في المادة (٤٦) " لكل فرد الحق في مخاطبة السلطات العامة " دون اشتراط شكلية معينة.

في حين نجد ان دستور الامارات العربية المتحدة في المادة (٤١) ، شق لنفسه طريقا مغايرا ، فنراه قد جمع بين الحق في مخاطبة السلطات العامة وحق التقاضي رغم اختلافهما ، فجاء النص على انه " لكل انسان ان يتقدم بالشكوى الى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب " .

اما دستور لبنان وفلسطين ،سوريا ، الجزائر وتونس ،موريتانيا ، جيبوتي فلم يرد فيها نص صريح على الحق في مخاطبة السلطات العامة.

المبحث الثالث

موقف دستور ٢٠٠٥ من الحق في مخاطبة السلطات العامة واوجه الممارسة في ظله

ان محطات نشأت دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، اسهمت في اعادة تأهيل المواطن العراقي على ممارسة حقوقه السياسية ، وانماء وعيه في المساهمة في تقرير شؤونه العامة ، لكونه اول وثيقة دستورية في تأريخ التطور الدستوري في العراق صادق عليها الشعب العراقي عن طريق استفتاء عام ، و ثاني وثيقة

دستورية عراقية تصاغ بطريقة تراع فيها الاساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة بعد القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥[٢٦].

ووفقا لتلك المعطيات ، وللاحاطة بالموضوع من جميع جوانبه ، سنقسم المبحث الى مطلبين : نتحرى في الأول كيفية تعاطيه مع حق مخاطبة السلطات العامة ،ونسلط الضوء في الثاني على صور ممارسة هذا الحق في ظله. وذلك وفقا للاتي :

المطلب الأول

موقف دستور ٢٠٠٥ من الحق في مخاطبة السلطات العامة

منذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١ ، شهدت التجربة الدستورية في العراق ، تسعة دساتير بدأت بالقانون الاساسي لعام ١٩٢٥ ، وتعاقبت بعده دساتير النظام الجمهوري وهي على التوالي دستور ١٩٥٨ ، دستور ١٩٦٣ ، دستور ١٩٦٤ ، دستور ١٩٦٨ ودستور ١٩٧٠ الذي ظل نافذا حتى سقوط النظام السياسي في عام ٢٠٠٣ مع الاحتلال الامريكي الذي صدر في ظله دستوران هما : قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ و دستور جمهورية ٢٠٠٥ النافذ حاليا.

ولدى اجراء مراجعة لنصوص هذه الدساتير ، لاستجلاء موقفها من الحق في مخاطبة السلطات العامة وجدنا ؛ ان القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ قد نص صراحة على حق العراقيين دون سواهم في رفع عرائض الشكوى الى الملك لكونه رأس الدولة الاعلى ، والى مجلس الامة بوصفه السلطة التشريعية الى جانب الملك و الذي كان يتألف من مجلسي الاعيان والنواب ، وكذلك الى (السلطات العامة) ، والتي نرى انه يقصد بها السلطة التنفيذية او كما اسماها الباب الرابع من القانون الاساسي (الوزارة) التي تباشر العمل التنفيذي الى جانب الوظيفة التنفيذية للملك ،والغاية من رفع الشكوى او اللائحة هو لتحقيق مصلحة خاصة او عامة ، اذ جاء في المادة الرابعة عشرة منه على انه " للعراقيين الحق في رفع عرائض الشكوى ، واللوائح في الامور المتعلقة بأشخاصهم ، او بالأمور العامة ، الى الملك ، ومجلس الامة ، والسلطات العامة ، وبالطريقة وفي الاحوال التي يعينها القانون " .

و يتضح من النص ان ممارسة هذا الحق كان معلقا على اصدار قانون ينظمه ، الا انه سقط النظام الملكي ومعه القانون الاساسي في ١٩٥٨ /٧/١٤ ولم يصدر هذا القانون[٢٧] .

اما باقي الدساتير العراقية التالية له في ظل النظام الجمهوري، فلم تنص بشكل صريح وواضح على هذا الحق ،اما الدساتير الصادرة بعد ٢٠٠٣ في ظل الاحتلال الامريكي ، نجد ان قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة

الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ، فقد النص على الحق في تقديم الشكوى ، خصوصا ما تعلق منها بانتهاكات حقوق الانسان ، فجاء في المادة الخمسون منه على انه " تؤسس الحكومة العراقية الانتقالية هيئة وطنية لحقوق الانسان لغرض تنفيذ التعهدات الخاصة بالحقوق الموضحة في هذا القانون ، وللنظر في شكاوى متعلقة بانتهاكات حقوق الانسان . تؤسس هذه الهيئة وفقا لمبادئ باريس الصادرة عن الامم المتحدة والخاصة بمسؤوليات المؤسسة الوطنية . وتضم هذه الهيئة مكتبا للتحقيق في الشكاوى ، ولهذا المكتب صلاحية التحقيق بمبادرة منه او بشكوى ترفع اليه ، في اي ادعاء بان تصرفات السلطة الحكومية تجري بغير وجه حق وخلافا للقانون ".الا ان هذه الهيئة لم يكتب لها التشكيل ، وهي اشكالية تلازم التجربة الدستورية العراقية طوال مسيرتها وفي نصوص دستورية متنوعة ومتعددة كما لاحظنا ذلك انفا في دستور ١٩٥٨ ، والقائمة تطول مع باقي الدساتير ، فالمشكلة لا تكمن في النصوص الدستورية وانما في اعمال هذه النصوص .

اما دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ والنافذ حاليا ، وعلى الرغم من حرصه على تعداد وتفصيل الحقوق والحريات في الباب الثاني من المواد (١٤ – ٤٧)، مواكبا ما سارت عليه الدساتير المعاصرة التي تنص في صلبها على الحقوق والحريات المتعارف عليها امميا والمكفولة بموجب مواثيق حقوق الانسان .الا انه اتخذ لنفسه مسارا مغايرا بخصوص الحق في مخاطبة السلطات العامة ، فهو لم يشر اليه صراحة او ضمنا وان ما جاءت به المادة العشرون منه التي نصت على انه " للمواطنين رجالا ونساء ، حق المشاركة في الشؤون العامة ، والتمتع بالحقوق السياسية ، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح " ، لا نرى فيها اشارة ضمنية للحق في مخاطبة السلطات العامة وذلك لانه يفهم من مجمل نصوص الباب الثاني من الدستور انها لم ترد بشكل مجمل وانما جاءت صريحة ومفصلة ، ولو اراد المشرع الدستوري الاشارة اليها لنص عليها بذات الطريقة التي اتبعها مع باقي الحقوق والحريات ، فضلا عن ذلك ، فأن التأكيد على مبدأ المساواة الذي تصدر المادة العشرون لا يستنبط منه الاشارة الضمنية للحق في مخاطبة السلطات العامة بقدر دلالته على المناصب التشريعية والتنفيذية العليا خصوصا اذا ما ربطنا ذلك بتكملة النص الوارد في هذه المادة الكافل للحق في الانتخاب والترشيح.

وهذا السكوت ، يقودنا الى التساؤل عن الطبيعة القانونية للحق في مخاطبة السلطات العامة ، خصوصا اذا ما علمنا ان اضفاء الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة هي الوسيلة الوحيدة لاعطائها قيمة اسمى من القيمة التي يمنحها التشريع العادي ورفعها الى قمة النظام القانوني ، وهو ما تجلى بالتعديلات التي ادخلت على الدستور الامريكي ، وفي فرنسا يسود الاتجاه ان الحقوق الاساسية هي التي تتمتع بالحماية الدستورية[٢٨] .

والحقوق الاساسية كما يعرفها الفقيه (جان ريفيرو) هي " مجموع الحقوق والحريات التي اقر بها بصورة متقدمة والتي تكون اليوم محمية دستوريا في دولة القانون او الدولة القانونية "(٢٩).

ويرى جانب من الفقه ان الدساتير المكتوبة تؤدي الى ضمان حقوق الافراد وحرياتهم لكونها تتسم بالوضوح والدقة والتحديد[٣٠].

فضلا عن ذلك، فأن النص عليها في الدستور يكسبها سموا موضوعيا وشكليا ، والسمو الموضوعي او المادي للقاعدة الدستورية ، ينصرف الى علوية قواعد الدستور على القواعد القانونية الاخرى من ناحية الموضوع ، فالدستور يعمد الى تحديد الفكرة القانونية السائدة وتنظيم السلطات وكفالة الحقوق والحريات العامة ، لذا لا يمكن للتشريعات الصادرة من البرلمان او الحكومة ان تخالف ما ورد في الدستور[٣١] . وهو ما اكد عليه دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ في المادة (٢/ج) والتي نصت على انه " لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الاساسية الواردة في هذا الدستور ". واما السمو الشكلي فيقصد به علو القاعدة الدستورية على باقي القواعد القانونية فالاجراءات اللازمة لتعديلها اشد تعقيدا من الاجراءات اللازمة لتعديل القوانين العادية ، وهذا السمو لا يتحقق الا في الدساتير الجامدة[٣٢]. مما يكفل ذلك ضمانة حقيقية لحقوق وحريات الافراد الواردة في الدستور تجاه المشرع العادي ، وكان دستور ٢٠٠٥ موفقا عندما وضع حظرا زمنيا واجراءات معقدة لتعديل النصوص الدستورية المتعلقة بحقوق الانسان وحرياته ، اذ نص في المادة (١٢٦/ ثانيا) على انه " لا يجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور ، الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين ، وبناءا على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ، ومصادقة رئيس الجمهورية ، خلال سبعة ايام ".الا ان هذا السمو للقواعد الدستورية ،قد يغدو بلا معنى وغير مضمون اذا كان بمقدور هيئات الدولة انتهاكه ، بل يجب ان يكون هناك من الضمانات ما يكفل احترام السلطات العامة لأحكام الدستور والمتمثل بالرقابة على دستورية القوانين[٣٣] . ولما كان النص على حقوق الانسان وحرياته العامة في الدستور يكفل حمايتها ، فأن الرقابة على دستورية القوانين تؤدي الى تحقيق ذات الغاية بالحماية وعدم الانتهاك .ولذا نجد دستور ٢٠٠٥ فطن الى اهميتها وجعلها من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا ، فقد نص في المادة (٩٣/ اولا) على انه " تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي : اولا – الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة " .

ولكل ما تقدم فأن خلو دستور ٢٠٠٥ من النص على حق مخاطبة السلطات العامة ، قد ابعده عن دائرة الحقوق الاساسية ، وافقده ضمانات الحماية وعدم تعرضها للانتهاك التي تمنح للحقوق والحريات التي ترد في صلب الدساتير ، و نرى في ذلك قصورا شاب دستور ٢٠٠٥ ينبغي تلافيه. الا ان عدم النص على هذا الحق في الدستور لا يعني انكار وجوده وحرمان الافراد من ممارسته بذريعة عدم النص عليه في الدستور، لكون حقوق الانسان هي حقوق طبيعية لا تعطى ولا تمنح ولا توهب ، فهي حقوق اصلية متأصلة في طبيعة الانسان ، يعلن او يكشف عنها في المواثيق والدساتير[٣٤] .

المطلب الثاني

تطبيقات حق مخاطبة السلطات العامة في ظل دستور ٢٠٠٥

على الرغم من خلو دستور ٢٠٠٥ من الاشارة للحق في مخاطبة السلطات العامة ، الا ان اوجه ممارسته كانت من خلال قنوات متعددة في ظل هذا الدستور كفلته التشريعات العادية والفرعية ، فلدى استعراض قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨[٣٥]، والصادر استنادا لاحكام المادة (١٠٢) من دستور ٢٠٠٥، نجد بطياته اقرارا بحق الافراد والجماعات ومنظمات المجتمع المدني بتقديم الشكوى الى المفوضية عن انتهاكات حقوق الانسان، اذ نصت المادة (٥) منه على انه " على المفوضية : اولا- تلقي الشكاوى من الافراد والجماعات ومنظمات المجتمع المدني عن الانتهاكات السابقة واللاحقة لنفاذ هذا القانون مع الحفاظ على السرية التامة لاسماء مقدميها ..."، والملاحظ علة هذا النص انه حصر حق الشكوى فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الانسان دون غيرها من اوجه مخاطبة السلطات العامة - التي ناقشناها فيما سبق - على اعتبار انها مؤسسة وطنية لتعزيز وحماية حقوق الانسان تشكلت على خطى (مبادئ باريس)[٣٦].

وعلى صعيد السلطة التشريعية، نجد ان مجلس النواب لم يغفل عن هذا الحق ، وانما نص عليه في نظامه الداخلي ورسم طريقا واضحا لتقديم الشكاوى والمقترحات من قبل المواطنين وفي شتى المجالات دون ان يختزلها بشأن محدد، كما وضع اليات لمعالجتها وما تؤول اليه من نتائج ،فنجده في المادة (٧٠) نص على تشكيل اربع وعشرون لجنة دائمة في مجلس النواب مختصة في مجالات متنوعة ، ومنها لجنة الشكاوى، ثم عاد في المادة (١١١) ليبين اختصاصات هذه اللجنة واليات عملها والتي جاء فيها " لجنة الشكاوى : تختص هذه اللجنة بما يأتي :١- استلام اراء ومقترحات وشكاوى المواطنين.٢- النظر في هذه الشكوى والمقترحات والاراء وتحويلها الى اللجان المختصة .٣- متابعة هذه المقترحات مع اللجان المختصة وابلاغ المواطنين بها "[٣٧].

وعلى صعيد السلطة التنفيذية ، فأن النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠١٤[٣٨]، اكد على ان النظر في التظلمات والشكاوى تتولاها الامانة العامة لمجلس الوزراء ،وفقا للمادة (٣٢/عاشرا) التي نصت على مهام الامانة العامة للمجلس " النظر في التظلمات والشكاوى التي تردها بشأن اداء الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بحضور ممثل عنها وابلاغ الجهات المعنية برأي الامانة العامة لمجلس الوزراء ومتابعتها وفق القانون ".ويقع على عاتق (دائرة شؤون المواطنين والعلاقات العامة) - احدى دوائر الامانة العامة لمجلس الوزراء التي نص عليها النظام الداخلي في المادة (٣١/اولا/و)- مهمة تلقي شكاوى وطلبات المواطنين ومتابعتها مع الوزارات والجهات المعنية .وذلك من خلال البوابة الالكترونية التي يمكن بواسطتها

تقديم الشكوى باستخدام الانترنت من خلال الموقع المخصص لتلقيها ومن ثم انتظار الرد من ذات الموقع وبالية مبسطة وسريعة دون عناء او تكاليف ، وكل ما يتطلبه التعريف بشخصية المشتكي والجهة المشكو منها وموضوع الشكوى .

ولاجل تمكين المواطن من ممارسة هذا الحق بصورة فعالة وميسرة تم توسيع قنوات استقبال الشكاوى والمقترحات من خلال استحداث قسم شؤون المواطنين في الوزارات والمحافظات والجهات غير مرتبطة بوزارة باشراف ومتابعة وتقويم مباشر من دائرة شؤون المواطنين والعلاقات العامة[٣٩] .

وعلى الرغم من تطور وسائل الاتصالات واتساع وتيرة التواصل عبر منظومة الانترنت ، الا ان ذلك لم يلغي صناديق الشكاوى والمقترحات التي دأبت المؤسسات الحكومية في العراق على وضعها في مكان بارز عند مداخل ابنيتها واروقتها ، لغرض فسح المجال امام المواطنين لتقديم شكواهم ومقترحاتهم فيما يتعلق باداء المؤسسة لرفع المظلمة التي اصابتهم او لتحسين عملها. فضلا عن ذلك فان المتتبع للوضع في العراق بعد عام ٢٠٠٣ والتحول الديمقراطي الذي شهده ، يلمس اتساع دائرة حرية التعبير عن الرأي خصوصا في مجال وسائل الاعلام ، فقد شهدت الصحافة تزايدا وتنوعا كبيرين والذي انعكس ايجابا على ممارسة الحق في مخاطبة السلطات العامة ، بعد ان افردت جلها مساحة مخصصة لشكاوى المواطنين من الجهات الحكومية لمظلمة اصابتهم ، وان لم يكن ذلك بالامر المستحدث الا ان اتساع دائرة التعبير عن الرأي ساهم في عدم التردد او الخوف من السلطة العامة مما ساعد في اعمال هذا الحق .

ومن جانب اخر فأن قنوات التلفزة الفضائية المحلية وغيرها والرسمية وسواها ، طفقت على تقديم برامج مخصصة لشكاوى المواطنين ومقترحاتهم والتي غالبا ما يكون ردود المسؤولين الحكوميين التنفيذيين المشكو من اداء مؤسساتهم او المطالبين بتحسين الاداء و على الهواء مباشرتا ، للاجابة على الشكاوى او التوصل الى تسوية ودية .وذات الامر نجده عن قراءة مشروع قانون من قبل مجلس النواب الذي تترى عليه ردود افعال المواطنين بين مؤيد ومعارض له ، وان المتابع لهذا الامر يلمس كم مشاريع القوانين التي لم ترى النور بسبب الرأي العام المعارض لها .

ومن كل ذلك نرى ؛ ان تطبيقات ممارسة الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، وان تعددت قنواتها الا انها تفتقر الى الضمان التشريعي الذي يحدد فحوى الشكوى او المقترح ، وشروط تقديمها للحفاظ على مصداقيتها، ومسؤوليات الجهة التي تقدم اليها ومدد الاجابة ، والالتزامات المترتبة على الجهة المشكو منها والاثر القانوني المترتب على مخالفتها ، وما تؤول اليه الامور في حال عدم التوصل الى اجابة مرضية او تسوية ودية. ووفقا لذلك ينبغي على مجلس النواب العراقي تشريع قانون يحمي

ويعزز الحق في مخاطبة السلطات العامة ، لضمان الاعمال الكامل له كحق من حقوق الانسان وللنتائج الايجابية المتوخاة من ممارسته.

الخاتمة

ان البحث في الحق في مخاطبة السلطات العامة تحليللا ومقارنتا ، ما هو الا تقصيا لتتبع مراحل تطوره و السعي لبناء الاطار المفاهيمي له وايضاح ما غمض في بعض جوانبه والكشف عن موقعه بين حقوق الانسان وحرياته العامة التي نالت نصيبها من الاهتمام الدولي والاقليمي ، كما ان التلازم الحتمي بين القواعد الدستورية وحقوق الانسان وحرياته هو الذي قاد الباحث الى التحليل المعمق لاغلب النصوص الدستورية المقارنة الكافلة للحق في التشكي من السلطتين التشريعية والتنفيذية لاستجلاء موقف دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ من الحق في مخاطبة السلطات العامة ، وتسليط الضوء على واقع اعمال هذا الحق في ظله ، محاولين تقييمه على الصعيدين الدستوري والتطبيقي. وهذا كله قد اوصل الباحث الى جملة نتائج يمكن حصرها بالاتي :

١- ان الحق في مخاطبة السلطات العامة لم ينل الاهتمام الكافي في اطار المواثيق الدولية والاقليمية المتعلقة بحماية وتعزيز حقوق الانسان اذا ما قورن بباقي الحقوق والحريات، ومن ابرز علامات هذا الفتور هو عدم النص عليه صراحتا على اعتبار دخوله ضمنا في حق المشاركة في ادارة الشؤون العامة للبلاد. مما يبعث على القلق من احتمالية تناسيه او خموله.

٢- ان التباين في الاطار المفاهيمي للحق في مخاطبة السلطات العامة هو السمة الغالبة لاغلب الدساتير المقارنة ، فضلا عن خلو بعضها من الاشارة اليه.

٣- خلو دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من النص على الحق في مخاطبة السلطات العامة ، هو موقف غير محمود وقصور ينبغي تلافيه.

٤- ان تطبيقات ممارسة الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل دستور ٢٠٠٥ تفتقر الى الغطاء التشريعي الكافي لممارستها. اذ تجسد اقراره من خلال النظم الداخلية واعمامات مجلس الوزراء.

وبناء على ما توصلت اليه الدراسة من نتائج ، فأن الباحث يوصي بالاتي:

١- يرى الباحث انه ينبغي على الجمعية العامة للامم المتحدة بذل الجهود الحثيثة لاعتماد اتفاقية دولية خاصة بالحق في مخاطبة السلطات العامة ، لما لذلك من اثر في احترام و تعزيز هذا الحق .

٢- ان خلو دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ من الاشارة الى الحق في مخاطبة السلطات العامة ، هو قصور ينبغي تلافيه ،وذلك باضافة نص صريح في الفصل الأول من الباب الثاني ، وتكون المادة على النحو الاتي : (لكل عراقي الحق في مخاطبة السلطات العامة ، وينظم ذلك بقانون).

٣- ينبغي على وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، الزام جميع الكليات والمعاهد بادخال موضوع الحق في مخاطبة السلطات العامة ، ضمن مفردات تدريس مادة حقوق الانسان ، لكون معرفة الحقوق والحريات العامة يشكل اداة اساسية مؤثرة في ثقافة الاشخاص بما يعزز فهم حقوقهم ورفع قدراتهم في الدفاع عنها .

الهوامش

(١) الماوردي, الاحكام السلطانية ، دار الحديث ، القاهرة ، ص ١٣٢.

(٢) جواد علي ، المفصل في تاريخ العرب قبل الاسلام ، دار الساقي ، لبنان ، ط٤ ،ج ٧ / ٤٥، ٢٠٠١ ، ص ٣٧٨.

(٣) سعدى محمد الخطيب ، اسس حقوق الانسان في التشريع الديني والدولي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٠، ص ٦.

(٤) نعمان احمد الخطيب ،الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ط٥ ، ٢٠١٤ ، ص ١٧٠.وللمزيد انظر : مصطفى الزلمي ،حقوق الانسان في الاسلام ،دار السلام ، دمشق، ٢٠٠٧ ، ص ٥٧.

(٥) الماوردي، مصدر سبق ذكره ، ص ١٣٠ .

(٦) احمد فاضل حسين ، الشريعة الاسلامية مصدر للحقوق والحريات العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٥ ، ص ٢٤٦.

(٧) حميد حنون ، مكتبة السنهوري ،بغداد،٢٠١٣،ص ١٤٧.و رياض خالد، حقوق الانسان عزيز هادي، حقوق الانسان ،مكتبة السنهوري، بغداد ،٢٠٠٥،ص ٢٥.

(٨) سعد عدنان عبدالكريم الهنداوي ، رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الافراد (دراسة مقارنة في نظام الامبودسمان والنظم المشابهة) ، رسالة دكتوراه ، قدمت الى مجلس كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٩ ، ص ٥٦ ٠ ٥٧.

(٩) محمد سعيد مجذوب ، الحريات العامة وحقوق الانسان ، جروس برس ، طرابلس ، لبنان ، ١٩٨٦، ص ١٤٣ وما بعدها.

(١٠)سعد عدنان الهنداوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٨.

(١١) وثيقة الامم المتحدة :A/RES/53/144.

(١٢)وثيقة الامم المتحدة : A/RES/53/144.

(١٣)وثيقة الامم المتحدة A/HRC/30/20.

(١٤)من الجدير بالذكر ان هناك عدة نظريات تفسر اساس سلطة الدولة بالاستناد الى اسس تعتمد على وجود الشعب دون الاعتداد بالحاكم ، الا انها لا تتفق بشأن دور الشعب في ممارسة السلطة باختلاف الظروف السياسية التي تزامنت مع نشؤها ،فمنها ترجع السلطة الى الامة وتسمى نظرية سيادة الامة ومنها من يعيدها الى الشعب ويطلق عليها نظرية سيادة الشعب ، ومنها من يجعلها للطبقة المتحكمة وهي نظرية سيادة الطبقة المتحكمة ، و كذلك نظرية الصفوة الحاكمة التي ينيطها بالصفوة الحاكمة. وللمزيد حول هذه النظريات ، انظر : عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري – النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ، العراق ، ط٢ ، ٢٠١٢ ، ص ١٧ وما بعدها.

(١٥)وثيقة الامم المتحدة : Al51l40.

(١٦)حميد حنون خالد ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٣.

(١٧)وثيقة الامم المتحدة : CCPR/C/GC/32.

(١٨)وثيقة الامم المتحدة : A/57/40.

(١٩)لا تقتصر وظيفة القضاء على التحقق من مطابقة العمل الاداري للقانون ،بل يشمل ايضا مطابقة القانون للدستور، فالرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدعوى هو وسيلة هجومية تتمثل في مهاجمة القانون والطعن فيه مباشرة ومستقلا عن أي نزاع اخر والذي يطلب فيه صاحب الشأن من المحكمة المختصة الغاء القانون المخالف للدستور واذا ما ثبت للمحكمة المختصة ان القانون المطعون فيه مخالف للدستور فأنها تحكم بالغائه ويكون ساريا في مواجهة الكافة واعتباره كأن لم يكن . انظر : عبدالكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠١٠، ص ٣١٣ – ٣١٦.

(٢٠)ان المقصود بالتظلم الاداري ؛هو الالتماس الذي يقدمه صاحب الشأن الى الادارة لا جل اعادة النظر في قرارها الاداري الذي مس مركزه القانوني ،لكي تقوم بتعديله او تصحيحه او الغائه او سحبه، وقد يقدم هذا التظلم الى الادارة التي اصدرت القرار وهو ما يطلق عليه بالتظلم الولائي ،او يقدم الى جهة ادارية تعلو الجهة الادارية التي اصدرت القرار ويطلق عليه وقتئذ بالتظلم الرئاسي ، وللتظلم الاداري دورا هاما بالنسبة لميعاد دعوى الالغاء وكيفية حسابه وذلك لما له من اثر قاطع لهذا الميعاد وبدء سريان ميعاد جديد كامل من تاريخ تقديم التظلم ،وهو على نوعين : اختياري ووجوبي انظر : (عبدالغني بسيوني عبدالله ، القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ط٣ ، ٢٠٠٦ ، ص٥٤٢ - ٥٦٥) ، والتظلم الاداري هو وسيلة لتسوية المنازعات بين الادارة وخصومها تسوية ودية، وهو ايضا بمثابة رقابة ذاتية تمارسها الادارة على نفسها، مما ينتج عنه التقليل من تراكم الدعاوى القضائية المقامة ضد الادارة ، انظر : (رياض عبد عيسى الزهيري ، دعوى الغاء القرارات الادارية في القانون العراقي والمقارن ، مكتبة السيسبان ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ١٠٤) ، كما ان التظلم الاداري لا يبرز للوجود الا بافتراض وجود نزاع ما بين الجهة الادارية وصاحب الشأن، فضلا عن ذلك فهو محدد بإجراءات شكلية وموضوعية لابد من التقيد بها كي ينتج اثره القانوني ، انظر : (نجم الاحمد ، التظلم الاداري ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٢٩ ، العدد الثالث ، ٢٠١٣ ، ص ١٤) .

(٢١)عمر الحفصي فرحاتي واخرون ، اليات الحماية الدولية لحقوق الانسان وحرياته الاساسية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠١٢ ، ص ٤٣.

(٢٢)احمد فاضل حسين ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٣.

(٢٣)للاطلاع على النصوص الكاملة انظر : لينا الطبال ، الاتفاقيات الدولية والاقليمية لحقوق الانسان ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، لبنان ، ٢٠١٠ ، ص ٦٠٢ وما بعدها .

(٢٤)للاطلاع على نص الاعلان والاتفاقية انظر : لينا الطبال ، المرجع نفسه ، ص ٦٨٥ وما بعدها .

(٢٥)للاطلاع على نص الميثاق كاملا انظر : نفس المرجع ، ص ٧٥١ وما بعدها .

(٢٦)وصال العزاوي ، الحقوق السياسية في الدساتير العراقية ، سلسلة الاصدارات القانونية (٣) ، المركز العراقي للدراسات الاستراتيجية ، العراق ، ص ١٠٧.

(٢٧)حميد حنون خالد ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢١١.

(٢٨)محمد عطية فوده ، الحماية الدستورية لحقوق الانسان ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١١ ، ص ١٤٨ .

(٢٩)احمد فاضل حسين ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩٢ .

(٣٠)حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ١٤١

(٣١)عدنان عاجل عبيد ، مصدر سبق ذكره ، ص ١١٣.

(٣٢)نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ط١٠ ، ٢٠١٤ ، ص ٥٣٨.

(٣٣)عبدالكريم علوان ،مصدر سبق ذكره، ص ٣٠٦ .

(٣٤)لمى عبدالباقي العزاوي ، القيمة القانونية لقرارات مجلس الامن في مجال حماية حقوق الانسان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٠ .

(٣٥)منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤١٠٣ في ٣٠ / ١٢ /٢٠٠٨.

(٣٦)اعتمدت المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان (مبادئ باريس) بموجب ورشة عمل دولية عقدت في باريس في سنة ١٩٩١ ، وقد ايدت لجنة الامم المتحدة لحقوق الانسان والجمعية العامة للامم المتحدة هذه المبادئ، وتعتبر مبادئ باريس المرتكز الاساسي لوجود وعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ،وتتسم مبادئ باريس بالعمومية والاتساع وانطباقها على جميع المؤسسات الوطنية بغض النظر عن نوعها او هيكليتها ، وتؤكد على ان المؤسسة الوطنية ينبغي ان تنشأ بموجب الدستور الوطني او بموجب قانون يوضح دورها وسلطانها على ان تكون ولايتها واسعة قدر الامكان .وان تكون تعددية وتتعاون مع طيف من المجموعات والمؤسسات السياسية والاجتماعية بما فيها المنظمات غير الحكومية والمؤسسات القضائية والهيئات المهنية والدوائر الحكومية، كما تنص المبادئ على تحديد اطار عمل المؤسسات الوطنية بتقديم اقتراحات وتوصيات الى الحكومات بشأن كافة المسائل المتعلقة بحقوق الانسان ، بما في ذلك القوانين النافذة والمقترحة وانتهاكات حقوق الانسان والحالة الوطنية لحقوق الانسان بوجه عام ، وان تعزز تدريس حقوق الانسان والابحاث ذات الصلة وتنظيم برامج التوعية العامة ، ويحق للمؤسسات الوطنية ان تنظر في اية مسألة تندرج في اختصاصها دون الحاجة الى اذن مسبق من سلطة اعلى ، كما انها تخول المؤسسات الوطنية سلطة تلقي ومعالجة الشكاوى او الالتماسات من الاشخاص الذين يدعون انتهاك حقوق الانسان الخاصة بهم ، وللمزيد انظر : قرار الجمعية العامة للامم المتحدة (المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الانسان) بموجب وثيقة الامم المتحدة : A/RES/48/134

(٣٧)للاطلاع على النص الكامل للنظام الداخلي لمجلس النواب انظر : جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/٢/٥.

(٣٨)منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٤٣ في ٢٠١٤/١٢/٨

(٣٩)الموقع الرسمي للأمانة العامة لمجلس الوزراء :www.cabinet.iq

المصادر

اولا: الكتب:

١. احمد فاضل حسين ، الشريعة الاسلامية مصدر للحقوق والحريات العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٥ .
٢. جواد علي ، المفصل في تاريخ العرب قبل الاسلام ، دار الساقي ، لبنان ، ط٤ ،ج ٧ / ٤٥، ٢٠٠١ .
٣. حميد حنون ، حقوق الانسان، مكتبة السنهوري ،بغداد،٢٠١٣.
٤. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٣ .
٥. رياض عزيز هادي، حقوق الانسان ،مكتبة السنهوري، بغداد ،٢٠٠٥.
٦. رياض عبد عيسى الزهيري ، دعوى الغاء القرارات الادارية في القانون العراقي والمقارن ، مكتبة السيسبان ، بغداد ، ٢٠١٣ .
٧. سعدى محمد الخطيب ، اسس حقوق الانسان في التشريع الديني والدولي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٠.
٨. عبدالغني بسيوني عبدالله ، القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ط٣ ، ٢٠٠٦ .
٩. عبدالكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠١٠.
١٠. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري – النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ، العراق ، ط٢ ، ٢٠١٢ .
١١. عمر الحفصي فرحاتي واخرون ، اليات الحماية الدولية لحقوق الانسان وحرياته الاساسية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠١٢ .
١٢. لمى عبدالباقي العزاوي ، القيمة القانونية لقرارات مجلس الامن في مجال حماية حقوق الانسان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٩ .
١٣. لينا الطبال ، الاتفاقيات الدولية والاقليمية لحقوق الانسان ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، لبنان ، ٢٠١٠ .
١٤. الماوردي, الاحكام السلطانية ، دار الحديث ، القاهرة .
١٥. محمد سعيد مجذوب ، الحريات العامة وحقوق الانسان ، جروس برس ، طرابلس ، لبنان ، ١٩٨٦.
١٦. محمد عطية فوده ، الحماية الدستورية لحقوق الانسان ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١١ .
١٧. مصطفى الزلمي ،حقوق الانسان في الاسلام ،دار السلام ، دمشق، ٢٠٠٧ .

١٨. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ط١٠ ، ٢٠١٤ .

١٩. وصال العزاوي ، الحقوق السياسية في الدساتير العراقية، سلسلة الاصدارات القانونية (٣) ، المركز العراقي للدراسات الاستراتيجية .

ثانيا: رسائل الماجستير واطاريح الدكتوراه:

١- سعد عدنان عبدالكريم الهنداوي ، رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الافراد (دراسة مقارنة في نظام الامبودسمان والنظم المشابهة) ، رسالة دكتوراه ، قدمت الى مجلس كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٩ .

ثالثا: الاعلانات والاتفاقيات الدولية والاقليمية:

١- الاعلان العالمي لحقوق الانسان ١٩٤٨.

٢- العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦.

٣- الاعلان المتعلق بحق ومسؤولية الافراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية المعترف بها عالميا لسنة ١٩٩٨.

٤- الاعلان الامريكي لحقوق وواجبات الانسان لعام ١٩٤٨.

٥- الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان لعام ١٩٥٠.

٦- الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان ١٩٦٩.

٧- الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والمواطن ١٩٨١.

٨- الميثاق العربي لحقوق الانسان.

رابعا: وثائق الامم المتحدة:

١- وثيقة الامم المتحدة :A/RES/53/144.

٢- وثيقة الامم المتحدة A/HRC/30/20

٣- وثيقة الامم المتحدة : CCPR/C/GC/32

٤- وثيقة الامم المتحدة : A/57/40.

٥- وثيقة الامم المتحدة : A/RES/48/134.

٦- وثيقة الامم المتحدة: A/51/140

خامسا : الدساتير:

١- دستور الاتحاد الروسي.
٢- الدستور الايطالي.
٣- الدستور الاسباني.
٤- الدستور السويسري.
٥- الدستور الالماني.
٦- الدستور الياباني.
٧- الدستور الاردني.
٨- دستور سلطنة عمان .
٩- دستور المملكة العربية السعودية.
١٠- دستور الكويت.
١١- دستور البحرين.
١٢- دستور قطر.
١٣- دستور الامارات العربية المتحدة.
١٤- دستور مصر.
١٥- دستور لبنان.
١٦- دستور فلسطين.
١٧- دستور سوريا.
١٨- دستور الجزائر.
١٩- دستور تونس.
٢٠- دستور الصومال.
٢١- دستور موريتانيا.
٢٢- دستور جيبوتي.
٢٣- الدساتير العراقية (١٩٢٥، ١٩٥٨، ١٩٦٣، ١٩٦٤، ١٩٦٨، ١٩٧٠، قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٣، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥).

سادسا: المجلات والجرائد:

١- جريدة الوقائع العراقية.
٢- مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية.

سابعا: المواقع الالكترونية:

١- الموقع الرسمي للأمانة العامة لمجلس الوزراء :www.cabinet.iq

Abstract

The problematic of human rights may not seem by its theoretical image, as much as ensuring the actual practice of those rights. The literature on the human rights has a large number of international and regional charters and national constitutions, which support the human rights and public freedoms. However, that is not necessarily mean that there is actual practice of those rights. Therefore, the United Nations, international and regional conventions have sought to find means of protection and promotion of the human rights, and public freedoms nationally and internationally. Nevertheless, this study examines the right that may seem to be different from other rights somewhat because it has double nature. It considers a freestanding right and a means of protection other rights. In addition, it has the ability to diagnose faults in the government's performance, and submits appropriate suggestions in order to improve performance for creating a suitable ground for the enjoyment of the rights and freedoms.

In order to note what the right to address public authorities, this research highlights the historical dimension of the right, defines the conceptual framework of the right, and shows the commitment to the right in accordance with international charters and comparative constitutions. This research is seeking to discover the position of the Iraqi Constitution of 2005 of this right, and methods of exercising of this right. It is also attempting to show the strength and weakness in legislative and in practice and to find suitable solutions to ensure and promote the exercise of the right ideally.

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ٢٠٠٥ العدد الأول/ السنة العاشرة ٢٠١٨

The Right to Address the Public Authorities

Lec. AbdulBasit AbdulRaheem Abbas