



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ديالى
كلية القانون والعلوم السياسية
الدراسات العليا



الحق في مخاطبة السلطات العامة في المواثيق الدولية والديساتير الوطنية

رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة ديالى
كجزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام / حقوق الانسان
والحريات العامة
من قبل الطالب
جعفر محمد علي

بإشراف

الأستاذ المساعد

عبد الباسط عبد الرحيم عباس

٢٠٢٢م

١٤٤٣هـ

ماهية الحق في مخاطبة السلطات العامة وتطوره التاريخي

ان حقوق الإنسان هي الحقوق ذات الأهمية الكبرى لدى الامم المتحدة ويعد واحداً من اهم الموضوعات التي تناولها فقهاء القانون لارتباطه ارتباطاً وثيقاً بالإنسان وحمائته من الظلم والتعسف وصون كرامته إذا ان هذه الحقوق حقوق لصيقة بالإنسان لا يستطيع العيش من دون هذه الحقوق^(١).

لذا بدأ الفكر الإنساني ينادي بحماية الانسان وتحريره من العبودية ومنحة الحقوق التي يستحقها بصفته انسان بغض النظر عن الجنس او اللغة او الدين... الخ^(٢). ومن بين هذا الحقوق حق مخاطبة السلطات العامة إذ يعد هذا الحق من ضمن الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة للبلاد إذ يمنح هذا الحق لكل مواطن ان يتقدم بمقترحات مكتوبة او شكاوى مخاطباً بها السلطات بشأن انتهاكات لحقوقه الشخصية او تمس مصلحة عامة^(٣). إذ ان هذا الحق يسهم في حل كثير من المنازعات دون اللجوء للقضاء ولعل البعض يظن ان الحق في مخاطبة السلطات العامة هو نفسة حق التقاضي او تظلم لكن هنالك اختلاف من حيث ممارسته فالعرائض والشكاوى تقدم الى السلطة التنفيذية والتشريعية اما حق التقاضي يقدم الى السلطة القضائية اما التظلم يقدم للسلطة التنفيذية فقط بشأن قرار ادارة صدر بحق احد الافراد يعتقد ان هذا قرار غير مشروع وهناك تعسف من قبل الادارة فيتقدم بتظلم الى الادارة مصدرة القرار قبل اللجوء القضاء لكون من شروط قبول الدعوى في القضاء الاداري هو تظلم امام الجهة مصدرة القرار.

ووفقاً لهذه المعطيات سوف نبيين في هذا الفصل تحديد المقصود بالحق في مخاطبة السلطات العامة وبيان أهمية وضوابط ممارسة هذا الحق وتمييزه عن المفاهيم الاخرى المشابه له بالتفصيل ونبيين تصنيف هذا الحق ضمن أي الحقوق من حقوق الانسان يندرج في مبحث اول , والتطور التاريخي لهذا الحق في مبحث ثاني.

(١) وليد سليم النمر ، حقوق الانسان بين القانون الدولي والفقهاء الاسلامي ، دار الفتح للطباعة والنشر ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠١٥ ، ص ٥.

(٢) عروبة جبار الخرزجي ، القانون الدولي لحقوق الانسان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٠ ، ص ١٩.

(٣) وليد سليم النمر ، مصدر سابق ، ص ٣١٩.

المبحث الأول

مفهوم الحق في مخاطبة السلطات العامة وتمييزه عما يتشابهه معه من المفاهيم

لقد أهتمت المواثيق الدولية ومختلف الدساتير بالتحدث عن الحقوق السياسية المقررة للأفراد ومن هذه الحقوق الحق في الانتخاب والترشيح وتكوين الأحزاب السياسية والحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة للبلاد وحق تولي الوظائف العامة... الخ ولعل من أهم الحقوق التي اهتمت به الدساتير حق مخاطبة السلطات العامة مما يستلزم تحديد المقصود به في مطلب اول به وتمييزه عن مفاهيم المشابه له في مطلب ثاني وتصنيف هذا الحق في مطلب ثالث.

المطلب الأول

المقصود بالحق في مخاطبة السلطات العامة

حق مخاطبة السلطات العامة هو حق اي فرد سواء كان رجلاً أو امرأة في ان يخاطب السلطات العامة في أي شأن نجم عن فعل أو امتناع عن فعل قامت به هذه السلطات وسواءً كان هذا الفرد صاحب علاقة مباشرة بهذا الشأن كمن وقع عليه ظلم أو مس بحقوقه وحرياته او لم يكن صاحب علاقة مباشرة كأن يكون ضرر يخص المصلحة العامة فيخاطب السلطات العامة مطالباً بالإصلاح بتحسين إداء المرافق العامة او تشخيص تقصير موظفين في مرفق ما، وعدم انتهاك حقوق الإنسان^(١).

ويمكن تعريفه ايضاً هو وسيلة قانونية يتم بمقتضاها مخاطبة الافراد للسلطتين التنفيذية والتشريعية بمعزل عن السلطة القضائية إذ ان مخاطبة السلطة القضائية يعني ذلك حق التقاضي وهذا الحق الاخير يختلف عن حق مخاطبة السلطات إذ أن المراد بحق مخاطبة السلطات العامة هو تقديم العرائض وهذه العرائض قد تتضمن شكاوى أو اقتراحات للسلطة التنفيذية والتشريعية من أجل تقديم مصلحة عامة او شخصية^(٢). مما يعني ان بإمكان الفرد من التقدم بشكواه أو

(١) حسين بن عبد الرحيم السيد ، وقفات دستورية ، ط ١ ، دار فارس للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٨ ، ص ٧٥. وللمزيد ينظر: احمد ناجي الجمل واخرون ، حقوق الإنسان والحريات والديمقراطية ، ط ١ ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، العراق ، ٢٠١٨ ، ص ٣٨.

(٢) شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه، حق مخاطبة السلطات العامة دراسة مقارنة ، مجلة كلية الشريعة والقانون، المجلد ٢١، العدد ٤، ٢٠١٩، مصر ، ص ٣٣١٣.

الفصل الأول

اعتراضه أو مطالبه أو ملاحظاته الى السلطات العامة بخصوص أمر يتصل به بصفته فرداً أو يمسه بصفته عضواً في المجتمع (١).

ويفهم من ذلك إن مخاطبة السلطات العامة يتضمن مفهوم ذا وجهين:

الوجه الأول : سياسي وهو اشعار السلطات العامة بما له من علاقة في تحقيق المصلحة العامة
الوجه الثاني : شخصي (فردي) وهو عبارته عن مطلب خاص أو ازالة ضرر او رفع تظلم أو انتهاك مس بحقوق الفرد وتعويضه عما اصابه من ضرر (٢).

ويرى جانب من الفقهاء أن هذا الحق يقدم الى السلطات العامة بما فيها السلطة القضائية من اي انتهاك او انتقاص لحرية وحقوق الافراد إذ يرون هذا الحق لا يقتصر في تقديمه للسلطة التنفيذية والتشريعية بل يشمل حتى القضائية (٣). ويعتبر موضوع الشكوى او تقديم العرائض من الموضوعات الوثيقة الصلة بحق من حقوق الافراد او بحرية من حرياتهم في ان يشكو ضرر وقع عليه ويلتمس من السلطات العامة التدخل لرفعة من هنا أصبح هذا الحق مرتبطاً بفكرة حقوق الانسان وحياته بل أصبح من الضمانات الهامة لحماية حقوق وحرية الافراد (٤). كما تعد السلطات العامة في الدول الحديثة ملك للشعب ومنبثقة منه, لكون الشعب مصدر السلطات جميعها , مما يستوجب ان لا تكون هناك حواجز وسدود بين الافراد والسلطات العامة , وأن يتاح للأفراد ممارسة الحق في مخاطبة السلطات العامة في سهولة ويسر , لكن يتوجب على المواطن عندما يمارس هذا أن يجد في نفسه الشجاعة الكافية على أن يقدم الشكوى كتابتاً, وأن ينسبها الى نفسه بالاسم الصريح , لتعرف السلطات العامة من يخاطبها , ولتتمكن من الإجابة على ما يطلب ان كان ذلك على حق, او توضح له بعض ما خفي عليه, وكذلك نفس الحال بالنسبة للجماعات والنقابات والأشخاص المعنوية تكون مخاطبتها للسلطات العامة عن طريق ممثليها الذين تحددهم انظمتها(٥).

(١) علي محمد الدباس وعلي عليان ابو زيد , حقوق الانسان وحياته , ط ٣ , دار الثقافة للنشر والتوزيع , الاردن , ٢٠١١ , ص ١٠٦.

(٢) بلال عبد الله سليم العوادة , الضمانات الدستورية لحقوق الانسان , رسالة مقدمة لجامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا, كلية الحقوق, الاردن , ٢٠١٠, ص ٣٣.

(٣) للمزيد من التفاصيل ينظر: غازي كرم , النظم السياسية والقانون الدستوري , ط ١ , اثناء للنشر والتوزيع , الاردن , ٢٠٠٩ , ص ٤٠٩ وأماني عمر حلمي , الوجيز في القانون الدستوري بدولة الامارات العربية المتحدة , دار شتات للنشر والبرمجيات , مصر – الامارات , ٢٠١٣ , ص ٤٥٢.

(٤) نواف كنعان , النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة , ط ٢ , مكتبة الجامعة , الشارقة – الامارات , ٢٠٠٦ , ص ٢٨٥.

(٥) عادل الطبطبائي , النظام الدستوري في الكويت , ط ١ , مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع , الكويت , ١٩٨٥ , ص ٣٨٦.

الفصل الأول

فمن خلال هذا المفهوم يتبين لنا ان ليس بالضرورة ان يكون الطلب المقدم الى الجهة الرقابية يتضمن مخالفات قانونية وانما يمكن تقديمها للحصول على أساليب أفضل لأداء الخدمات. فهذا النظام وجد في معظم دول العالم ليكفل الحق في مخاطبة السلطات العامة، وذلك نتيجة لثقافة الاستماع والاهتمام بالمواطن والتي أصبحت من أولويات الإدارة في الدول^(١).

وبالتالي فإن هذا الحق يعد من أبرز مظاهر المشاركة في إدارة الشؤون العامة للبلاد إذ يشعر الانسان بمسؤوليته في المجتمع ويتمتع بقيمته في الانتماء الى الوطن كما يضمن من خلال هذا الحق اشتراكه في صنع القرار الذي يصدر من السلطات، لذا سوف نبين ما لهذا الحق من اهمية وتحديد ضوابط ممارسة هذا الحق في الاتي:

الفرع الاول

أهمية الحق في مخاطبة السلطات العامة

ترجع اهمية هذا الحق منذ القدم لكثرة استخدام الافراد في علاقاتهم بسلطات الحكم في الدولة تعد بمثابة مؤشرات على ممارسة حريات الفكر والديمقراطية التي تقوم على المشاركة في شؤون الحكم ويمكن القول بان الحق في مخاطبة السلطات العامة له جذوراً واصول تاريخيه منذ بروز ظاهرة الدولة باعتبارها ظاهرة سياسية وقانونية إذ ان العلاقة بين الفرد والسلطة منذ عرفت ظاهرة الدولة إذ بدأ صراعه مع السلطة من اجل الحرية ولذلك لجأ الفرد الى هذه الوسيلة كسلاح من أسلحته السلمية في صراعه مع السلطة لان الفرد عندما كان يستشعر خطراً يحدق بحقوقه وحرياته او انتهاك لها كان يلجأ الى مخاطبة السلطات العامة قبل استخدام القوة^(٢).

ويرى بعض الفقهاء ان حق مخاطبة السلطات العامة تضائلت الحاجة اليه وقلت قيمته واهميته وان هذه الوسيلة أصبحت في وقتنا الحاضر ضعيفة وغير مضمونه الأثر وذلك لان الفرد يستطيع ان يطعن في القرار الاداري او يطالب في حقوقه ورفع الظلم عنه بواسطة الصحافة ووسائل الاعلام في الاعمال التي يضار منها وان ما ينشر في الصحف ووسائل الإعلام قد يؤثر على أعضاء السلطة أكثر من تقديم العرائض والشكاوى^(٣). في حين ذهب

(١) علي حسن عبد الأمير العامري ، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية ، ط ١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، العراق ، ٢٠١٨ ، ص ٩٢.

(٢) محمد صلاح عبد البديع السيد ، الحماية الدستورية للحريات العامة بين المشرع والقضاء ، دار النهضة العربية ، مصر ، ص ٣٧٣.

(٣) جمال ناصر جبار ، التنظيم الدستوري والقانوني لحق المشاركة في الشؤون العامة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠١٦ ، ص ١٢٨.

الفصل الأول

البعض الآخر الى أن هذا الحق ضمان للحقوق والحريات يجب ان تكفله الدساتير للأفراد فيجوز لمن لحقه ضرر ان يتقدم بعريضة او شكوى الى أولي الامر(السلطة التنفيذية او التشريعية) الذين يتوجب عليهم انصافه وإزالة الضرر عنه وقد تجدي عريضته او شكواه عن الكثير من الاجراءات القضائية أو الادارية التي تستغرق وقتاً طويلاً^(١).

وتتجلى أهمية هذا الحق في كونه الوسيلة القانونية التي تفضي الى تمكين صاحبها من الاتصال مباشرة بالسلطات العامة ويمنح المواطن دوراً أساسياً في إدارة الشؤون العامة للبلاد ويدفع سلطات الدولة ان تكون أكثر فاعلية ورشداً في ادائها لواجباتها والمحافظة على حقوق وحرريات الافراد، فضلاً عن ذلك فإن هذا الحق يوسع مجالات الحقوق والحريات العامة إذ ان تقديم الشكاوى والعرائض ينبه السلطات عن انتهاكات حقوق الافراد وبهذا يجعل الدولة اكثر تفاعلاً واجابية مع المواطنين^(٢).

أن حق مخاطبة السلطات العامة أو تقديم العرائض والشكاوى يعد وسيلة مثلى إذ يمنح للأفراد من خلالها تقديم اراء ومقترحات وشكاوى عن الامور الشخصية والعامة للحفاظ على الحقوق والحريات ويعد في ذات الوقت وسيلة غير مباشره بيد البرلمان للحصول على المعلومات عن الوزارة في ادائها لواجباتها وفي ضوءها يقوم البرلمان بمهمة السؤال والمناقشة والاستجواب... الخ^(٣).

وتشكل هذه الشكاوى والعرائض المقدمة من قبل الجمهور الى السلطات المختصة إحدى الأدوات الرقابية الهامة التي تلقي الضوء على مكامن الخلل في اداء السلطة التنفيذية في مجالات حتى لا يمكن الوصول اليها من قبل مجلس النواب ولا حتى الجهات الرقابية إذ تعبر عن نقص ما في اداء السلطة التنفيذية او انتهاكات في اداء الاجهزة او الوزارات او المؤسسات العامة وهذه الوسيلة تسمح للأفراد في إدارة الشؤون العامة في البلاد إذ تتيح الفرصة للأفراد في المساهمة في تصويب الاوضاع العامة ورسم السياسات من خلال ما تكشفه هذه الشكاوى من نقص ومكامن خلل^(٤). وتمنح هذه الوسيلة للأفراد في المساهمة في إدارة شؤون المجتمع الذي

(١) جمال ناصر جبار ، مصدر سابق، ص ١٢٩.

(٢) لوي عبيدات ، الاطار الدستوري لحق مخاطبة السلطات العامة وتقديم الشكاوى ، بحث منشور على الموقع الالكتروني <http://arabunionjudges.org/?p=623> تاريخ الزيارة ١١/١٥/٢٠٢٠ الساعة العاشرة مساءً.

(٣) فالأ فريد ، حماية الحقوق والحريات الدستورية في ضوء المسؤولية السياسية والجنايية للسلطة التنفيذية – النظام البرلماني نموذجاً ، مطبعة شهاب ، اربيل ، العراق ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٥٠.

(٤) احمد مجدلاوي ، مجلس تشريعي منتخب ، إصدار الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة ، بحث منشور على الموقع الالكتروني <https://www.aman-palestine.org> ، ص ١٧ ، تاريخ الزيارة 2020/12/17 الساعة الثانية مساءً.

الفصل الأول

يعيشون فيه، ولا شك ان القائمون (السلطات) على امر المجتمع يهتمم التعرف على رأي من تقدم لهم الخدمات والجمهور عموماً، ولذا تحرص الدساتير على كفالة حق الافراد في توصيل رأيهم في الأمور العامة التي تمس حياتهم , وتقديم اقتراحاتهم لتطور تلك الوسائل والأساليب وكل ذلك يعود في النهاية على المصلحة العامة (١) .

بعد ان ذكرنا الآراء الفقهية حول أهمية هذا الحق نحن مع الرأي القائل بأهمية هذا الحق للأسباب التي ذكرناها وفضلاً عن ذلك فان هناك أسباب أخرى تعزز من أهمية الحق في مخاطبة السلطات العامة خصوصاً فيما يتعلق في توفير الجهد والمال والوقت بعيداً عن إجراءات التقاضي البطيئة وان هذا الحق ليس بديل لحق التقاضي انما هذا الحق وجد للتخفيف عن كاهل السلطة القضائية.

الفرع الثاني

شروط ممارسة الحق في مخاطبة السلطات العامة

أستحدثت الدول نظماً لممارسة الحق في مخاطبة السلطات المتمثل بهيئات مستقلة لتتلقى مخاطبات الافراد لحماية حقوقهم وحررياتهم من تعسف السلطة او الإدارة فوضعت ضوابط وشروط لتلقي الشكاوى من الافراد، لذا سوف نبدأ بالدول الأجنبية ومن ثم الدول العربية في الاتي:

أولاً: الدول الأجنبية .

ان اول من استحدث هذا النظام هو دولة السويد التي أسمته (الامبودسمان) وهي كلمة سويدية تعني المفوض أو الممثل(٢). ان إجراءات تقديم الشكاوى لدى الامبودسمان ان تكون الشكاوى مكتوبة بشكل طلب يوضح فيها اسم السلطة او الجهة المشكو منها وتاريخ وقوع الفعل واسم المشتكي واذا كان المشتكي يمتلك أي وثيقة تفيد التحري يفترض ان يرفقها في الشكاوى حيث ان الامبودسمان لا ينظر في الشكاوى الواردة من مجهول , واشترط ايضاً وجوب لجوء المشتكي الى السلطة الرئاسية أي يجب التظلم الى السلطة الرئاسية التي صدر منها القرار , ويجب ايضاً تقديم الشكاوى ضمن مدة معينة في بداية الامر لم يشترط المشرع السويدي تقديم الشكاوى ضمن مدة معينة ولكثرة الشكاوى الواردة للمفوض السويدي قام المشرع بتحديد مدة

(١) احمد الموافي , مبادئ القانون الدستوري الكويتي , ط١ , اكااديمية سعد العبد الله للعلوم الأمنية , الكويت , بدون سنة نشر , ص١٦٣-١٦٤ .

(٢) مازن ليلو راضي وحيدر ادهم عبد الهادي , المدخل لدراسة حقوق الانسان , ط٢ , مطبعة جامعة دهوك , العراق , ٢٠١٠ , ص٢٢١ .

الفصل الأول

معينة لتقديم الشكوى اذ اوجب تقديمها في مدة عام على الاكثر تبدأ من تاريخ التصرف الذي تضرر منه المشتكي^(١), اما اذا كان المشتكي فاقد حريته كالسجين او المريض في مستشفى الامراض العقلية او مؤسسة مماثلة فيمكن تقديم شكواه للأبودسман بشكل رسالة شفوية او تحريرية إذ ان الشكوى الشفوية عادة ما تحدث خلال جولاته التفتيشية التي يقوم بها الامبودسман للسجون والمستشفيات وغيرها^(٢).

اما في فرنسا فان إجراءات تقديم الشكوى للوسيط هي لا يجوز تقديم الشكوى الى الوسيط مباشراً انما يجب تقديم الشكوى الى أحد أعضاء الجمعية الوطنية بمجلسيها النواب والشيوخ فيقوم بنظرها واحالتها على الوسيط^(٣). كما لزم المشرع الفرنسي تقديم التظلم للجهة الإدارية قبل تقديم الشكوى للوسيط للتخفيف عن كاهله ولإتاحة الفرصة للإدارة لتصحيح أخطائها، ويلاحظ ان قانون الوسيط لم يلزم الافراد بشكوية معينة في تقديم شكواهم^(٤).

اما الدول الأجنبية الأخرى كبريطانيا وروسيا الاتحادية لم تشترط أي شروط معينة سوى ان تكون الشكوى مكتوبة ويذكر فيها اسم المشتكي، والجهة المشكو منها وتاريخ المخالفة، وخلاصة الشكوى ومعلومات أخرى تفيد التحري وفي روسيا يتم أيضاً الأخذ بالشكوى الشفوية^(٥).

ثانياً: الدول العربية.

اما الدول العربية التي اخذت بنظم مشابهة بنظم الرقابة الموجودة في الدول الأجنبية أيضاً وضعت شروط وضوابط لتلقي الشكاوى والمخاطبات من الافراد لذا نجد اغلب الدول العربية لم تضع شروط معقدة لتقديم الشكوى ففي ليبيا والسعودية لم تشترط أي شروط وان لكل ذي مصلحة ان يتقدم بشكواه الى مكتب المظالم وهو

(١) مجدي عبد الحميد شعيب , المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الادارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنة للنظام السويدي والانكليزي) , مجلة الامن والقانون , مجلد ١٨ , العدد ٢ , الامارات , ٢٠١٠ , ص ٤٤-٤٥ .

(٢) سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي , رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الافراد (دراسة مقارنة في نظام الامبودسمن والنظم المشابهة) , أطروحة دكتوراه مقدمه لجامعة بغداد , كلية القانون , العراق , ١٩٩٩ , ص ١٩٥ .

(٣) يقصد بالوسيط هو وسيط بين طرفين متنازعين الإدارة والافراد مهمته الأساسية تقريب وجهات النظر لحل المشكلة فأن الهدف المرسوم لعمل الوسيط لا ينصرف في الأساس البحث عن المتهم او المقصر لمحاسبة ادارياً او قضائياً وانما تتمثل الغاية في الدرجة الأولى في البحث عن الحلول للمشاكل المعروضة امامه. ولتفاصيل اكثر ينظر: عبد الله حنفي , السلطات الإدارية المستقلة , دار النهضة العربية , مصر , ٢٠٠٠ , ص ١٣٦ وما بعدها

(٤) مازن ليلو راضي وحيدر ادهم عبد الهادي , مصدر سابق , ص ٢٢٧ .

(٥) سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي , مصدر سابق , ص ٢٠١-٢١١ .

الفصل الأول

بدوره ينظر كل ما ورد اليه من تظلمات وطلبات، ويرد على مقدميها بما اتخذ بشأنها من إجراءات والنتيجة التي انتهى اليها الديوان، مع ذكر الأسباب في حالة الرفض^(١).

وفي مصر وفلسطين والكويت حيث اشترط مشرعي هذه الدول ان تكون الشكوى مكتوبة وموقعة وتذكر فيها كافة البيانات عن المشتكى من اسمه وتوقيعه ومحل إقامة ومهنته وان تكون خالية من العبارات الغير لائقة ويذكر الجهة المشكو منها وموضوع الشكوى وان تكون غير مخالفة للدستور والقانون^(٢). اما الدول التي جاءت اكثر تعقيد في شروط ممارسة الحق في مخاطبة السلطات العامة هي المغرب العربي ولبنان سوف نذكر القوانين التي نظمت حق تقديم العرائض في هذه البلدان ففي المغرب العربي.

إذ نصت المادة (٣) من القانون التنظيمي المغربي رقم (١٤-٤٤) منه (يشترط لقبول الشكوى ان يكون الهدف منها تحقيق مصلحة عامة وان يكون المطالب او المقترحات او التوصيات التي تتضمنها مشروعة وان تحرر بكيفية واضحة وان ترفق مذكرة مفصلة تبين الاسباب الداعية الى تقديمها او المتوخاة منها وتكون مرفقة بلائحة دعم)^(٣).

ووضحت المادة (٢) من القانون المذكور اعلاه المقصود باللائحة دعم العريضة اللائحة التي تتضمن توقيعات مدعي العريضة واسمائهم الشخصية والعائلية وارقام بطائهم الوطنية للتعريف وعناوين إقامتهم^(٤). وتعتبر العرائض غير مقبولة إذا كانت تتضمن مطالب أو مقترحات أو توصيات .

- تمس بالثوابت الجامعة للأمة والمتعلقة بالدين الاسلامي او بالوحدة الوطنية او بالنظام الملكي للدولة أو بالاختيار الديمقراطي أو بالمكتسبات التي تم تحقيقها في مجال الحقوق والحريات الاساسية كما منصوص عليها في الدستور

(١) سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي ، مصدر سابق ، ص ٢١٣.

(٢) محمود جبر محمد ابو عوكل ، الشكوى البرلمانية كأداة رقابية على السلطة التنفيذية ومدى فاعليتها في النظام الدستوري الفلسطيني ، رسالة ماجستير مقدمة للجامعة الإسلامية بغزة ، كلية الشريعة والقانون ، فلسطين ، ٢٠١٨ ، ص ٧٤-٧٨.

(٣) النص موجود في مولاي هشام المراني ، حق تقديم العرائض في القانون المغربي على ضوء التجارب المقارنة ، مجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية ، العدد السادس ، المركز الديمقراطي العربي ، المانيا- برلين ، ٢٠٢٠ ، ص ١٤١.

(٤) ينظر للمادة (٢) من القانون التنظيمي رقم (١٤-٤٤) المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٦٤٩٢) بتاريخ ١٨ اغسطس ٢٠١٦.

الفصل الأول

- تهم قضايا تتعلق بالأمن الداخلي أو بالدفاع الوطني أو بالأمن الخارجي للدولة
 - تكون موضوع قضايا معروضة امام القضاء او صدر حكم في شأنها
 - تتعلق بوقائع تكون موضوع نقص من قبل اللجان النيابية لتقصي الحقائق وتعتبر العرائض غير مقبولة ايضاً بعد دراستها إذا كانت:
 - تخل بمبدأ استمرارية المرافق العمومية وبمبدأ المساواة بين المواطنين والمواطنين في الولوج الى المرافق العمومية
 - تكتسي طابعاً نقابياً او حزبياً ضيقاً
 - تكتسي طابعاً تمييزياً
 - تتضمن سباً أو قذفاً أو تشهيراً أو تضليلاً أو إساءة للمؤسسات او الاشخاص
- إذا تبين بعد دراسة العريضة ان موضوعها يتضمن تظلمات او شكاوى يكون النظر فيها من اختصاص مؤسسات دستورية اخرى أحال رئيس الحكومة أو رئيس احد مجلسي البرلمان حسب الحالة العريضة المذكورة إلى المؤسسة الدستورية المعنية الاختصاص ويخبر وكيل لجنة تقديم العريضة بذلك داخل أجل عشرة (١٠) ايام ابتداء من تاريخ الاحالة. (١)

أما لبنان فقد منح قانون وسيط الجمهورية الحق لأي شخص طبيعي أو معنوي في تقديم الشكوى الى الوسيط ولا تقبل الشكوى من قبل جهات مجهولة الهوية وحدد هذا القانون شروط لتقديم الشكوى فهي تتحدد بما يأتي:

١- على صاحب العلاقة ان يكون باشر بالمراجعات الادارية اللازمة (٢) ولم يحصل بعد مرور ثلاثة أشهر النتيجة المتوخاة ولا تقبل الطلبات في المسائل المعروضة امام القضاء او العالقة امام الادارة والتي ترقى الى اكثر من سنة تسبق تعيين أول وسيط وفق هذا القانون.

٢- ان الخلافات التي تنشأ بين الادارة من جهة وبين العاملين فيها من جهة ثانية لا يمكن ان تكون موضوع مراجعة امام وسيط الجمهورية.

(١) للمزيد ينظر : المادة (٤) من القانون التنظيمي المغربي رقم (١٤-٤٤).
(٢) ان هناك نوعان من المراجعات الادارية هي المراجعة الاسترجامية وتحقق هذا المراجعة بتقديم تظلم من وقع عليه ظلم الى مصدر القرار طالبا إعادة النظر فيه اي الجهة التي اصدرت القرار اما النوع الاخر من المراجعة هي المراجعة التسلسلية وتحقق هذه المراجعة بتقديم تظلم الى سلطة تعلو السلطة التي اصدرت القرار الاداري المشكو منه وفي هذه الحالة يتولى الرئيس الاداري إعادة النظر في القرار. للمزيد من التفاصيل ينظر : رامز محمد عمار ونعمت عبدالله مكي ، حقوق الانسان وحرية العامة ، ط١ ، دونمکان نشر ، ٢٠١٠ ، ص ١٧٨ و عيسى ببيرم ، حقوق الانسان وحرية العامة مقارنة بين النص والواقع ، ط١ ، دار المنهل اللبناني ، ٢٠١١ ، ص ٢٨٦.

الفصل الأول

٣-تكون خدمات الوسيط مجانية لا تخضع لأي رسوم.

٤-لايقطع الطلب المقدم الى الوسيط المهل القضائية.

٥-يستمر عمل الوسيط بموازاة اية مراجعة إدارية او قضائية عائدة لنفس الموضوع.

٦-لايجوز لوسيط الجمهورية التدخل في مجريات دعوى عالقة امام السلطة القضائية ولا الطعن في صحة حكم قضائي الا انه في حالة عدم تنفيذ حكم قضائي مبرم في مهلة معقولة يستطيع الوسيط دعوة الادارة المعنية الى الانصياع للحكم في مهلة معقولة يترك له امر تحديدها واذا لم تقترب هذه الدعوة بأية نتيجة يصبح الأمتناع عن تنفيذ الحكم القضائي موضوع تقدير خاص يرفع وفقا للأصول المحددة في المادة التاسعة من هذا القانون وينشر في الجريدة الرسمية^(١).

أن هذه الضوابط والشروط التي تم النص عليها في هذه القوانين لتضيف شرعية لهذا الحق ووضحت كيفية ممارسته ولكي لا يكون هناك فوضى وتخبط لممارسة هذا الحق وتقديم شكاوى عبثية وغير دقيقة لذلك يستلزم وضع شروط وقيود لأي حق وكما نعلم ان حقوق الانسان هي حقوق ليست مطلقة بالنسبة بالأفراد لكي لا يساء استعمال هذا الحقوق ويكون هناك اضرار بالنسبة للغير وان حق مخاطبة السلطات العامة واحد من هذه الحقوق لذا يجب وضع ضوابط لهذا الحق كما وضعت ضوابط للحقوق الاخرى حتى لا يكون هناك تعسف في استعمال هذا الحق سواء من قبل الافراد او السلطة , ولتكون ممارسة الحق مجدية وذات اثار .

المطلب الثاني

تمييز الحق في مخاطبة السلطات العامة عن المفاهيم المشابهة له

ان هناك مفاهيم مشابهة لحق مخاطبة السلطات العامة لذا سوف نبين هذه المفاهيم ونبين أوجه التشابه ووجه الاختلاف ما بين حق مخاطبة السلطات العامة وتلك المفاهيم لأزاله الخلط واللبس وعلى النحو الاتي.

(١) ينظر المادة(٦٥) من قانون وسيط الجمهورية اللبناني رقم (٦٦٤) لسنة ٢٠٠٥ المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد السادس ، ٢٠٠٥/٢/١٠.

تمييز الحق في مخاطبة السلطات العامة عن حق التقاضي

ان حق التقاضي يتلاقى مع حق مخاطبة السلطات العامة مما يجعلنا نبحث عن التمييز ما بين هذين الحقين. اذ يعرف حق التقاضي بأنه حق لكل شخص في اللجوء الى القضاء على قدم المساواة مع الاخرين بحيث يكون الطريق اليها معبد قانوناً لضمان حقوق الافراد^(١). وعرف ايضاً بأنه الالتجاء الى القضاء وفقاً لقواعد أصولية بوسيلة دعوى قضائية امام قاضي عدل وتتيح لطرفيها فرصاً متكافئة للدعاء والدفاع^(٢).

وعرفه جانب من الفقه العراقي ان حق التقاضي هو حق الشخص باللجوء الى القضاء طالباً الحماية لحق له او مصلحه او مركز قانوني وطالباً رد الاعتداء عنه او استرداده إذا سلب منه^(٣). وهذا الحق من الحقوق التي يتوقف استعمالها على وسيلة اقتضائها، أي بمعنى انه يستحيل ممارسة الحق في التقاضي الا بالالتجاء الى القضاء^(٤).

ومن خلال التعاريف التي بينهاها يمكن نجل اوجه الشبه والاختلاف وذلك على النحو التالي :

اولاً: اوجه الشبه

١- ان حق مخاطبة السلطات العامة وحق التقاضي كلاهما يهدف الى حماية حقوق وحريات الافراد وضمان لممارسة الحقوق الأخرى من اي انتهاكات وبالتالي يعتبر كلا الحقين من الضمانات المهمة لحقوق وحريات الافراد وكلاهما وسيلة قانونية لحماية الحقوق والحريات.

٢- يتشابه حق مخاطبة السلطات العامة مع حق التقاضي ان كلاً منهما يمنح للمواطنين على قدم المساواة التامة مع الاخرين إذ ان كلاهما غير مقصورين على فئة معينة من

(١) فتحة عماره ، كفالة حق التقاضي، مجلة البحوث القانونية والسياسية ، العدد الأول ، ديسمبر ٢٠١٣ ، ص ٢٤٠.

(٢) منير بن نايف الشيباني ، تعدد درجات التقاضي في الفقه الاسلامي والقانوني ، رسالة ماجستير مقدمة الى اكااديمية نايف العربية للعلوم الامنية ، كلية الدراسات العليا ، قسم العدالة الجنائية ، الرياض ، ٢٠٠٢ ، ص ١٥.

(٣) كريم خصبك البديري ، حق التقاضي في الدعوى الجزائية ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٣ ، ص ١٠٤ وللمزيد ينظر : محمد الطراونه ، ضمانات حقوق الإنسان في الدعوى الجزائية ، ط ١ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٣ ، ص ١٩٦.

(٤) مجادي نعيمة ، الحق في التقاضي امام المحاكم والمجالس الدستورية ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر ، ٢٠١٩ ، ص ٥٣.

الفصل الأول

المواطنين او هناك تمييز على اساس اللون او اللغة او القومية... الخ وبالتالي كلا الحقين مكفول للجميع، وكذلك بالنسبة للأجانب حسب دستور كل دولة.

ثانياً : أوجه الاختلاف

١- ان حق مخاطبة السلطات العامة هو وسيله قانونيه يلجأ اليها الفرد لحماية حقوقه من خلال مخاطبة السلطتين (التنفيذية و تشريعية) وبهذا يختلف عن حق التقاضي إذ يرتبط هذا الحق بالسلطة القضائية باعتبارها السلطة المختصة بممارسة هذا الحق إذ ان الفرد يلجأ للقضاء لحماية حقه من الاعتداء امام المحاكم (١).

٢- حق مخاطبة السلطات العامة مقصور على مخاطبة السلطة التنفيذية او التشريعية بشأن انحراف الادارة او انتهاك لحقوق الافراد او مخاطبة السلطات بشأن تعديل او اصدار قانون جديد لتحقيق المصلحة العامة للمجتمع، بينما حق التقاضي يتميز باتساع نطاقه فهو غير مقصور على منازعات إدارية وانما يشمل كافة انواع المنازعات سواء أكانت مدنية او تجارية او جنائية او إدارية أو دستورية... الخ (٢).

٣- لا تتعدد الخصومة القضائية بالنسبة للشكوى التي يقدمها الافراد الى السلطات العامة ولا يصدر فيها حكم قضائي إذ يكون عنوان للحقيقة فيما قضي به بعكس ما يصدر عن القضاء إذ يعتبر بمثابة حكم يعد عنواناً للحقيقة (٣).

٤- ان حق مخاطبة السلطات العامة بطبيعة الأمر تغلب عليه الطبيعة السياسية وهذا الحق بحسب الرأي الغالب هو أحد الحقوق السياسية لكونه لا يمنح إلا للمواطنين لما يخالف ممارسة هذا الحق اعتبارات تتعلق بمصلحة الدولة وشؤونها العامة (٤) في حين على العكس حق التقاضي من حقوق الانسان اللصيقة ومكفول للجميع سواء مواطنين ام اجانب (٥).

٥- ان الفترة الزمنية لتقديم الشكوى للسلطة التنفيذية والتشريعية غالباً تكون غير محددة بينما تكون المدة الزمنية لرفع الدعوى محددة طبقاً للقانون.

(١) احمد عبد الوهاب ابو وردة السيد ، حق الانسان في التقاضي بين مقتضيات الاحترام ومواطن الإخلال (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٦ ، ص ١٢ .

(٢) المصدر نفسه ، ص ١٣ .

(٣) شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة ، مصدر سابق ، ص ٣٣١٥ .

(٤) جمال ناصر جبار ، مصدر سابق ، ص ١٣٢-١٣٣ .

(٥) عتيقة بلجليل ، علاقة مبدأ المساواة امام القضاء بكفالة حق التقاضي، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد التاسع ، الجزائر ، ٢٠١٣ ، ص ١٦٥ .

الفصل الأول

٦- يتم الفصل في الشكوى المقدمة الى السلطات العامة سواء كانت السلطة التنفيذية او التشريعية بقرار إداري أو بأي وسيلة حتى ولو عن طريق وسائل الاعلام بينما يتم الفصل في الدعوى المرفوعة امام القضاء بحكم قضائي.

٧- ان الشكلية لممارسة حق مخاطبة السلطات العامة غالباً غير محددة بينما حق التقاضي يستوجب توافر شروط شكلية معينة لقبول الدعوى.

٨- لا يستلزم دفع أي رسوم من قبل مقدم الشكوى الى السلطات سواء كانت التنفيذية او تشريعية بينما عند رفع دعوى قضائية يتوجب على رافع الدعوى دفع رسوم للسلطة القضائية للنظر في دعواه.^(١)

٩- ان ما يميز حق مخاطبة السلطات العامة عن حق التقاضي انه ذا تكلفة اقل من إجراءات التقاضي البطيئة وتخفف عن كاهل السلطة القضائية لكون السلطة القضائية مختصة بالنظر في انواع مختلفة من المنازعات.

الفرع الثاني

تمييز الحق في مخاطبة السلطات العامة عن التظلم

يقصد بالتظلم هو وسيلة كفلها القانون للأفراد لمواجهة ما تصدره الادارة من قرارات توجه ضدهم يعتقدون بعدم مشروعيتها ويطلبون من الادارة ان تعيد النظر في قرارها الذي أضر بمركزهم القانونية بالسحب والتعديل.^(٢) وعرف ايضاً بأنه اعتراض كتابي يقدمه من صدر بحقه القرار الإداري الى السلطة المختصة بيدي فيه المعترض عدم رضائه عما تضمنه القرار الصادر بحقه ويطلب فيه اعادة النظر بتعديل القرار أو سحبه أو إلغاءه.^(٣) والتظلم طريق يسلكه المعترض قبل اللجوء الى القضاء الاداري لرفع دعوى الإلغاء^(٤). ويعرف التظلم بأنه اجراء إداري يوجه ضد قرار غير مشروع للأدارة من اجل إعادة النظر فيه بواسطة سلطات

(١) ينظر : عبد الباسط عبد الرحيم عباس ، الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل دستور العراق ٢٠٠٥ ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الأول ، السنة العاشرة ، ٢٠١٨ ، العراق ، ص٤٥٣ .

(٢) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٨ ، ص٢٤٦ .

(٣) احمد بركات ، واقعة السكوت وتأثيرها على وجود القرار الإداري، اطروحة دكتوراه مقدمه لجامعة تلمسان ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، ٢٠١٤ ، ص٢٠٥—٢٠٦ .

(٤) وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص٢١٥ .

الفصل الأول

التعديل والتصحيح أو السحب أو الإلغاء^(١). مما يجعله قرار إداري غير معيب أو ملائم على الأقل لكي لا يمس حقوق الافراد اي ضرر جراء هذا القرار الذي اصدرته الادارة^(٢).

كما عرف أيضاً انه عبارة عن اجراء يرسمه القانون أحياناً لاتباعه ويتمثل في طعن اداري يقوم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء اولي عن طريق توجيهه شكوى او احتجاجاً للإدارة يطلب من الإدارة مراجعة تصرفاتها قبل مقاضاتها امام القضاء^(٣) ومما لا شك فيه ان التظلم الإداري له فائدة جلية اذا ما احسن استغلاله وتظهر تلك الفائدة في تحقيق مصلحة الإدارة , وأصحاب الشأن معاً , فبالنسبة للإدارة يتاح لها مرة أخرى فرصة النظر في قرارها المعيب , لتراجع نفسها لعلها تتراجع عن قرارها والتثبت من شرعية تصرفها ومدى مطابقتها للقانون قبل مخاصمتها امام القضاء , اما بالنسبة لأصحاب الشأن تتاح لهم فرصة إيجاد قنوات متعددة لوصول الحق , وتجنبهم مشقة التقاضي . ففي هذا الحال حقق التظلم هدفين للإدارة وللشخص المتظلم فهو محاولة للصلح قبل عرض النزاع على القضاء^(٤) .

ويتبين من خلال التعاريف الفقهية التي ذكرناها ان التظلم هو وسيلة يلجأ لها الفرد سواء كان موظف عام او مواطن يطلب من الادارة إعادة النظر في القرار الاداري الذي صدر بحقه مطالباً تعديله أو سحبه أو الغاءه معتقداً انه قرار تعسفي وغير مشروع يضر بمركزه القانوني وذلك قبل اللجوء الى القضاء لكون التظلم في العراق امام جهة الادارة المختصة يعد شرطاً من شروط قبول دعوى الإلغاء امام محكمة القضاء الإداري وهذا وفقاً لما ورد في نص المادة (٧/سابعاً/أ) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المعدل^(٥).

(١) محمد طه حسين الحسيني ، الوسيط في القضاء الاداري ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٨ ، ص٢٠٦.

(٢) نجم الاحمد ، التظلم الاداري ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٢٩ ، العدد الثالث، ٢٠١٣ ، ص١١.

(٣) عمراوي حياة ، الضمانات التأديبية للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري ، رسالة مقدمة لجامعة الحاج لخضر-باتنة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، ٢٠١٢ ، ص١٠٢.

(٤) احمد يوسف محمد علي ، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١١ ، ص٩٦-٩٧.

(٥) للمزيد ينظر : المادة (٧/سابعاً/أ) من قانون مجلس الدولة العراقي المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٤٤٥٦ بتاريخ ٢٠١٧/٨/٧.

الفصل الأول

وبعد ما بينا المقصود بالتظلم هنا يجب ان نميز بين الحق في مخاطبة السلطات العامة والتظلم لذا سوف نبين أوجه التشابه و أوجه الاختلاف ما بينهما وفقا للتالي:

أولاً: أوجه التشابه

- ١-ان كلاهما يعد ضمان لحماية وممارسة الحقوق الأخرى.
- ٢-ان كلا الحقيين لا يستلزم دفع رسم من المشتكي او المتظلم للنظر في شكواه او اعتراضه.
- ٣-ان كلاهما يعد طريقاً يسلكه المشتكي والمتظلم لحل الكثير من المنازعات وتوفير الوقت والجهد والمال بعيداً عن اجراءات التقاضي البطيئة.

ثانياً: اوجه الاختلاف

- ١-ان تقديم العرائض والشكاوى الى السلطة التنفيذية والتشريعية، بينما يقدم التظلم للسلطة التنفيذية فقط.
- ٢-التظلم يستلزم تقديمه ضمن مدة محددة في القانون بينما الحق في مخاطبة السلطات العامة غالباً غير محدد بوقت.
- ٣-قد يتم اشتراط إجراءات معينة في التظلم كأشتماله على بيانات المتظلم كأسمه وعنوانه وموضوع تظلمه وتاريخ صدور القرار والاسانيد القانونية لتظلمه , بينما لا يشترط في العريضة المقدمة الى السلطات في اغلب الأحوال اذ لا يشترط وجود شروط معينة لتقديم العريضة حسب دستور وقوانين كل دولة فمثلا العراق بقانون النظام الداخلي لمجلس النواب او قانون مفوضية حقوق الانسان لم يشترط وجود اي شروط لتقديم العريضة الى السلطات.
- ٤-يهدف التظلم الى سحب او الغاء او تعديل القرار من قبل الجهة المصدر له ومن ثم بيان اسباب عدم مشروعيته بينما تهدف العرائض الى رفع ظلم وقع على شخص يتمثل في الاعتداء على حق من حقوقه أو قد يكون مقترح لتحسين او تصحيح اداء حكومي أو تشريعي^(١).

(١) للمزيد من التفاصيل ينظر: شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه ، مصدر سابق ، ص٣٣١٧.

تصنيف الحق في مخاطبة السلطات العامة

لابد من تصنيف الحق في مخاطبة السلطات لمعرفة ضمن اي حقوق يندرج هذا الحق. لذا يجب ان نميز بين الحقوق المدنية والحقوق السياسية قبل معرفة تصنيف هذا الحق لعل ابرز نقطة التي يمكن ان نميز بين الحقوق المدنية عن الحقوق السياسية هي ان الحقوق المدنية تثبت للإنسان باعتباره انساناً , لذلك توصف بانها حقوق اصلية او ملازمة للشخصية والتي يستحيل وجود الانسان بدونها , اما الحقوق السياسية هي التي تثبت للفرد باعتباره عنصراً من ضمن الجماعة السياسية , التي تهدف تمكينه من المشاركة في إدارة شؤون المجتمع الذي ينتمي اليه (١) , وذلك فقد اختلف الفقهاء في تصنيف الحق في مخاطبة السلطات العامة فذهب جانب من الفقه الى اعتبار هذا الحق من الحقوق السياسية , كونه مقصور على مواطنين دون الاجانب وهو نوع من انواع المشاركة في الشؤون العامة للدولة, وذهب جانب آخر على اعتبار الحق في مخاطبة السلطات العامة من الحقوق المدنية كونه لا يقتصر فقط على المواطنين بل يشمل الأجانب ايضاً إذ يستطيع اي فرد بتقديم شكوى للسلطات طالباً رفع الظلم الذي مس بحقوقه وحرياته او مصالحه شخصية, وذهب رأي اخر بالقول ان هذا الحق مختلط فهو حق من الحقوق السياسية اذا قيدت الدساتير هذا الحق للمواطنين دون الاجانب وبالتالي يعتبر من الحقوق السياسية البحتة لكون العرائض التي يقدمونها الافراد الى السلطات تهم الشؤون العامة للبلاد كأن يكون مقترح يتضمن قانون جديد او تعديل قانون بما يخدم الصالح العام للمجتمع. وإذا كان هذا الحق يمنح للمواطنين والأجانب على قدم المساواة حيث يستطيع كل فرد ممارسة هذا الحق عن طريق تقديم العرائض الى السلطات المختصة والتي تتعلق بالشؤون الخاصة للأفراد وبهذا فهو يجمع من حيث طبيعته بين الحقوق السياسية والحقوق المدنية (٢).

ونحن نميل الى التوجه الذي يعتبر الحق في مخاطبة السلطات العامة حقاً مختلطاً فهو حق مدني وسياسي وسوف نبين ذلك بالتفصيل التالي:

(١) مهند ضياء الخزرجي و مصدق عادل , حقوق الانسان وحرياته , مكتبة السنهوري , بغداد , ٢٠١٩ , ص٧٢.

(٢) للمزيد من التفاصيل ينظر : عادل حنين عبد الله ، الحق في مخاطبة السلطات العامة ، اطروحة دكتوراه مقدمة لجامعة النهريين كلية الحقوق ، العراق ، ٢٠٢٠ ، ص٢٨ _ ٣٤.

الحق في مخاطبة السلطات العامة بوصفه حقاً فردياً.

يعد الحق في مخاطبة السلطات العامة حقاً فردياً قائماً على مصلحة فردية ويتمثل ذلك عندما يخاطب الفرد السلطات يطلب في شكواه اما أمور شخصيه قائمة على مصلحة شخصية أو لتحقيق مطلب خاص أو ازالة ضرر او رد حق^(١).

ومن هذا المنظور فإنه حق يمارسه الجميع وبدون استثناء ذكوراً واناث ووطنيين وأجانب^(٢)، وقد أشار الى ذلك دستور فرنسا لعام ١٧٩١ حق تقديم العرائض هو حق للإنسان يعود لكل فرد كما تنص المادة الاولى من المرسوم الصادر في ٢٢ ايار ١٧٩١ ومنذ ذلك الوقت اعتبر هذا الحق كأنه حق طبيعي مستقل كلياً عن الحقوق الاخرى^(٣). وحقاً من الحقوق التي لا غنى عنها للإنسان في اقبال صوته وتظلمه الى السلطات العليا في الدولة^(٤).

وقد اثار هذا الحق سابقاً جدلاً واسعاً في الجمعية التأسيسية الفرنسية سنة ١٧٩٠ حول كيفية على انه حق فردي مدني ام حق سياسي وقد حسمت الجمعية الفرنسية هذا الامر عندما اعتبرته حقاً مدنياً فردياً ويرجع الاخذ في هذا الاعتبار لسببين كون هذا الحق كان شائع الاستعمال في فرنسا ابان القرن الثامن عشر وان الجمعية ارادت ان تلتطف ما اخذت به من عدم تضمينها الاقتراع لأفراد الشعب ومنذ ذلك الحين عد حق تقديم العرائض في فرنسا حق فردي^(٥).

واستمرت دساتير السنة الثالثة والسنة الرابعة للثورة على هذا المنوال ولم تسمح الا بالعرائض الفردية إلا إن ميثاق عام ١٨١٤ كان اقل تقييداً إذ سمح بتقديم العرائض الجماعية شرط ان تكون مكتوبة^(٦).

(١) عصام الدبس ، النظم السياسية الحقوق والحريات العامة و ضمانات حمايتها ، الكتاب السادس ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١١ ، ص ٥٤٠.

(٢) محمد صلاح عبد البديع السيد ، مصدر سابق ، ٣٧٢.

(٣) احمد سليم سعيقان ، الحريات العامة وحقوق الإنسان ، ج ١ ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٠ ، ص ٢٩٢.

(٤) ضرغام فاضل حسين ، الحقوق الأساسية للإنسان في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ، مجلة كلية القانون / جامعة النهريين ، المجلد (٨) ، العدد (٢) ، العراق ، ٢٠٠٦ ، ص ٢١٧.

(٥) جمال ناصر جبار ، مصدر سابق ، ص ١٢٧.

(٦) احمد سليم سعيقان ، مصدر سابق ، ص ٢٩٢ _ ٢٩٣.

الفرع الثاني

الحق في مخاطبة السلطات العامة بوصفه حق سياسي جماعي

قد يخرج هذا الحق من الدائرة الفردية الى الدائرة السياسية وبالتالي يصبح حقاً سياسياً إذ ما تغير الهدف من استعماله اي الانتقال من تحقيق النفع الفردي الى تحقيق النفع الجماعي (١) إذا تضمن اخبار السلطات بضرورة اصدار قانون جديد او تعديل قانون او اتخاذ اي اجراء تنفيذي عام بقصد تحقيق مصلحة عامة للمجتمع (٢)

ويرى الفقيه الفرنسي (ليون ديكي) ان العريضة العامة او الجماعية يقتصر ممارستها فقط للمواطنين دون الاجانب وبالتالي تشكل حقاً سياسياً (٣)

وتلعب العرائض دور سياسي كبير ويتبين ذلك من خلال الرقابة على اعمال الحكومة وفي التشريع إذ تقوم هذه العرائض بألفات نظر السلطات على الكثير من مكامن الخلل مما يقوي مجال الرقابة على السلطة التنفيذية اي عند ممارسة وظيفتها السياسية والعرائض منذ وجودها قامت بدوراً سياسياً لكونها تمنح الفرد امكانية التواصل مع السلطات وفي مقدمتها السلطة التشريعية (٤)

ويتضح لنا من خلال ما تم ذكره ان الافراد عندما يقومون بتقديم العرائض سواء التنفيذية او التشريعية يبغون فيه اصلاح او تحسين وضع معين او تقديم اقتراح الى السلطة التشريعية بشأن تعديل قانون قديم او تشريع قانون جديد يهم المصلحة العامة هنا يتضح الدور السياسي لهذه العرائض وذلك بالتعبير عن المشاركة السياسية للأفراد في شؤون العامة للبلاد (٥) وبالتالي فإن الحق في مخاطبة السلطات العامة من الحقوق السياسية إذا تمت ممارستها بشكل جماعي وغاية تحقيق مصلحة عامة في الامور التي تعتبر من صميم الشؤون الداخلية للدولة ، ويعتبر حق مدني إذا مورس للمطالبة بمصلحة شخصية ، يشكل هذا الحق اساساً للحكومة المنبثقة عن البرلمان لكونه يحصن النظام البرلماني من سلبياته .

(١) محمد صلاح عبد البديع السيد ، مصدر سابق ، ص ٣٧٣ .

(٢) شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه ، مصدر سابق ، ص ٣٣١٣ .

(٣) جمال ناصر جبار ، مصدر سابق ، ص ١٢٨ .

(٤) رشيد لزرق ، الدستور المغربي وحق تقديم العرائض دراسة مقارنة لحق تقديم العرائض بين التجارب الدولية والتراكم المغربي ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.maghress.com/almassae/203627> تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٢/١٥ في الساعة التاسعة مساءً .

(٥) ضرغام فاضل حسين ، مصدر سابق ، ص ٢١٧ - ٢١٨ .

المبحث الثاني

نشأة وتطور الحق في مخاطبة السلطات العامة

ان حق مخاطبة السلطات العامة وجود منذ وجود الدولة إذ كان الافراد يلجأون للسلطات او الحاكم لتقديم شكاوهم اليه للدفاع عن حقوقهم وحرريات من ظلم واستبداد السلطة حيث تعتبر هذه الوسيلة السلمية التي كان يلجأ لها الافراد قبل اللجوء الى القوة وقد مر حق مخاطبة السلطات العامة في عدة مراحل تاريخيه حتى وصل الى هذا المفهوم الذي عليه الان. وترجع الأصول التاريخية الأولى لهذا الحق الى الاسلام إذ كان الاسلام أسبق الأمم التي وضعت حجر اساس لهذا الحق سوف نبين مراحل التطور التاريخي للحق في مخاطبة السلطات العامة إذ سنتناول في المطلب الاول التأصيل الاسلامي للحق في مخاطبة السلطات العامة وفي المطلب الثاني بلورة هذا الحق في التطبيقات المعاصرة.

المطلب الأول

تأصيل اسلامي للحق في مخاطبة السلطات العامة

مدح الله سبحانه وتعالى أمة الإسلام كونها تأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر وتتواصى بالخير فكانت الأمة الاسلامية تمنع الباطل وتنهى عن الظلم حتى لو كان المخالف رئيس الدولة فلأمة ان تمنع الحاكم من مخالفة القواعد الدينية والاحكام الشرعية وان تكفه عن الاستبداد والطغيان وتبعده عن الظلم والجور وتنبه عن جميع اعماله وتلزمه باتباع الطريق المستقيم وهذا يقتضي ان تراقب الأمة الحاكم وان تكون هذه الرقابة دائمه ومستمرة لتمنع الحكام من ظلم الرعية او انتهاك حقوقهم وسأل رجل رسول الله (ص) (أي الجهاد أفضل يا رسول الله؟ فقال: كلمة حق عند سلطان جائر)^(١). فالشريعة الاسلامية جاءت بأحكامها لإرشاد الإنسان وتوجيهه نحو الطريق المستقيم وترسيخ الأخلاق الحميدة في نفسه وتكريمه وتعزيزه وحفظ قيمته البشرية

(١) اسماعيل ابراهيم البدوي ، دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ١٩٩٤ ، ص ٧٤.

الفصل الأول

وسلامته الشخصية وضمان تعامله بالحسنى مع الآخرين وتنظيم العلاقات فيما بينهم في كل المجالات الحياتية تنظيماً عادلاً يضمن للجميع حقوقهم^(١).

ان الدولة الاسلامية منذ بدايتها أوجدت رقابة شبيهه بأجهزة الرقابة المعاصرة الموجود في فرنسا والسويد والدول العربية إذ تمارس الرقابة على اعمال الحكومة والحكام وعرفت هذه الرقابة بأسم ديوان المظالم^(٢). وان فكرة نشأة هذا الجهاز في الدولة الإسلامية، يرجع الى حلف الفضول في زمن الجاهلية^(٣) الذي شهده النبي (ص) في دار عبد الله بن جدعان وان سبب انعقاد حلف الفضول هو حادثة التاجر اليمني الذي جاء إلى مكة ابتاع بضاعته الى العاص بن وائل السهمي وامتنع من إعطائه ثمن البضاعة وحضر التاجر الى قريش واشتكى ظلامته فاجتمع بنو هاشم وبنو اسد بن عبد العزي وبنو زهرة وبنو تيم في دار ابن جدعان فتحالفوا على نصره كل مظلوم بمكة ويردوا ظلامته فسمي حلف الفضول لفضله^(٤).

وهكذا نشأ قضاء المظالم في الدولة الاسلامية واستقل بذاتيته عن القضاء العادي وكان الخلفاء يباشرونه بأنفسهم الى أيام المهدي من بني العباس إذ أصبح للمظالم ناظر يختص بنظرها ثم أصبح للمظالم ديوان خاص يعرف بديوان المظالم^(٥).

ويقصد بالمظالم (هو قود المتظالمين الى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبه) فكان من شروط الناظر في المظالم جليل القدر ، نافذ ، عظيم الهيبه ، ظاهر العفة ، قليل الطمع ، كثير الورع^(٦). ويتولى ناظر المظالم النظر في المظالم التي يوقعها على الافراد رجال السلطة من الولاة والوزراء والحكام وغيرهم

(١) سعدى محمد الخطيب ، اسس حقوق الانسان في التشريع الديني والدولي ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٠ ، ص٦.

(٢) احمد فاضل حسين العبيدي ، ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٣ ، ص٢٠٨.

(٣) ويرى البعض ان أصل نشأة قضاء المظالم يرجع الى ملوك الفرس الذين كانوا يعتبرون ان رد المظالم من قواعد الملك وقوانين العدل الذي لايعم الصلح الا بمراعاته ولا يتم التناصف إلا بمباشرته. للمزيد من التفاصيل ينظر: محمد وليد العبادي ، قضاء المظالم وسيلة لقمع الظلم وإحقاق العدل ، المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية ، المجلد الخامس ، العدد (١) ، ٢٠٠٩ ، ص١٠ وفتح الرحمن عبد الكريم مصطفى ، قرارات هيئة المظالم والحسبة العامة ومدى فعاليتها في رد المظالم والرقابة على أجهزة الدولة ، رسالة ماجستير ، مقدمة لجامعة الخرطوم ، كلية القانون ، السودان ، ٢٠٠٦ ، ص٩.

(٤) ماهر جواد كاظم الشمري ، النبي محمد في مؤلفات مونتجمري وات عن السيرة النبوية دراسة تحليلية مقارنة ، ط١ ، المركز الاسلامي للدراسات الاستراتيجية ، العراق ، ٢٠١٩ ، ص١١٠.

(٥) حمدي عطيه مصطفى عامر ، حماية حقوق الانسان وحرياته العامة الاساسية في القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، ٢٠١٠ ، ص٧٥٥.

(٦) ابي الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي ، الاحكام السلطانية والولايات الدينية ، ط١ ، مكتبة دار ابن قتيبة ، الكويت ، ١٩٨٩ ، ص١٠٢.

الفصل الأول

من اصحاب السلطان فيتولى رفع هذه المظالم والقضاء على صور التعسف والعدوان من رجال السلطة وذوي النفوذ والجاه على الافراد^(١) وقضاء المظالم في الاسلام لم يتميز بطبيعته المزدوجة التي تجمع بين القضاء والتنفيذ فحسب بل ان أهم ما يميز هذا النظام هو بسط سلطة القانون على كبار الولاة ورجال الدولة الذي قد يعجز القضاء العادي لإخضاعهم لحكم القانون لذا فإن نظام المظالم في الدولة الاسلامية قريب الشبه الى حد كبير من نظام القضاء الاداري الحديث^(٢). الا أنه يختلف عنه في نقطتين رئيسيتين:

أولهما: ان ديوان المظالم أوسع من نظام القضاء الإداري كونه يختص بالقضاء وتنفيذ الاحكام.

ثانياً: ان قسماً من المظالم يتصدى لها والي المظالم من تلقاء نفسه دون وجود شكوى اي شخص له مصلحة جدية في الشكوى ومن قضايا التي يتصدى لها والي المظالم من تلقاء نفسه فمثلاً رد ما اغتصبه ولاة الجور وذوي النفوذ والبطش او تعدي الولاة على حقوق الافراد وجماعات^(٣). ولأهمية ديوان المظالم استلزم الامر البحث في الية تشكيله واختصاصاته وفقاً للتالي:

الفرع الاول

تشكيل مجلس ديوان مظالم

لكي يتمكن ديوان المظالم اداء مهامه الكبيرة على احسن وجه يحتاج في مجلسه الى خمسة اصناف من الناس لا يستغني عنهم ولا ينتظم مجلسه الا بهم وهم:

اولاً - **الحماة والأعوان**: ويتمثل عملهم في اجبار القوي للحضور الى المجلس والتغلب على من يلجأ الى القوة والعنف أو الفرار من وجه القضاء فلا بد من إرهاب الاقوياء وذوي النفوذ.

ثانياً - **القضاة والحكام**: مهمتهم الوقوف على أحوال الرعية والإحاطة بأحكام رد الحقوق الى اصحابها والاستفادة منها في الخصومات التي تعرض عليهم.

(١) حمدي عطية مصطفى عامر ، مصدر سابق ، ص ٧٥٠.

(٢) نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٠ ، ص ١٧٠ - ١٧١.

(٣) ساسي سالم الحاج ، المفاهيم القانونية لحقوق الإنسان عبر الزمان والمكان ، ط ٣ ، دار الكتاب الجديدة المتحدة ، ليبيا ، ٢٠٠٤ ، ص ١٨٨.

الفصل الأول

ثالثاً - الفقهاء: لكي يرجع إليهم والي المظالم فيما أشكل عليه من المسائل الشرعية.

رابعاً - الكتاب: يقومون بتدوين ما يجرى بين الخصوم وإثبات مالهم وما عليهم من حقوق.

خامساً - الشهود: ومهمتهم الشهادة على أن ما أصدره القاضي من الأحكام لا ينافي الحق والعدل ويتم اختيار الشهود ممن يشتهرون بالسمعة الطيبة والاخلاق الرفيعة ولديهم علم بالفقه الإسلامي (١).

أما الظروف الزمانية والمكانية لانعقاد المجلس كان مجلس المظالم ينعقد في عاصمة الخلافة سواء في قصر الخليفة أو في ساحات المساجد أما اوقات انعقاده كان في ايام معدودة يوماً أو يومين في الأسبوع إذا لم يكن والي المظالم متفرغاً لهذا العمل، أما اذا كان متفرغاً لنظر المظالم فيعقد جلسات المظالم يومياً (٢).

الفرع الثاني

اختصاصات والي المظالم

يختص والي المظالم بالفصل في نوعين من المظالم: الاختصاص الاول هو الذي يتصدى لها والي المظالم من تلقاء نفسه دون وجود شكوى والنوع الاخر يتمثل بنظر المظالم بناءً على شكوى من الافراد، وسوف نبين هذا الاختصاصات بالتفصيل في التالي:

أولاً: المظالم التي يتصدى لها والي المظالم من تلقاء نفسه دون شكوى

١-النظر في تعدي الولاة على الرعية بالعسف والجور ويعد هذا الاختصاص من اهم واقوى الضمانات لحريات الافراد في مواجهة المستبدين الطغاة من ذوي السلطان والجاه.

(١) حمدي عبد المنعم ، ديوان المظالم ، ط ١ ، دار الشروق ، بيروت ، ص ١٠٥ وللمزيد ينظر : الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص ١٠٦ _ ١٠٧ . واحمد فاضل حسين العبيدي ، ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية ، ص ٢١٠ . وللمزيد من التفاصيل ينظر أيضا : رؤى حميد عبد الزبيدي ، اختصاصات قضاء المظالم في الشريعة الإسلامية ، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة النهريين ، كلية الحقوق ، العراق ، ٢٠٠٨ ، ص ١٥ .

(٢) جابر سعيد حسن أبو زيد ، الضمانات الهامة للحقوق والحريات العامة (دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي) ، المركز الأكاديمي للنشر ، مصر ، ٢٠٢٠ ، ص ٤٧٦ .

الفصل الأول

٢- جور العمال في جباية الأموال فيراقب والي المظالم جباة الأموال دون حاجة الى شكوى لمنع استغلال الناس أو تحصيل ضرائب اضافية (١).

٣- مراقبة اعمال كتاب الدواوين، كونهم امناء المسلمين إذ يقومون بتدوين الايرادات التي ترد الى بيت المال وتدوين ما ينفق من بيت المال من نفقات فاذا خانوا الامانة بزيادة او نقصان قام والي مظالم بتطبيق قوانين العدل عليهم وتأديبهم.

٤- رد الأموال المغتصبة (العامة) الى اصحابها من ولاية الجور وذوو النفوذ

٥- الفصل في المنازعات المتعلقة بالأوقاف العامة (كالأوقاف على الفقراء والمستشفيات والمساجد... الخ) (٢).

٦- النظر في تجاوز ومظالم القادة العسكريين. ويشمل هذا الاختصاص تعدي قادة الجيش على الجند او على الافراد (٣).

ثانياً: المظالم التي يتصدى لها والي المظالم بناءً على شكوى وهي:

١- تظلمات الموظفين والمستخدمين من نقص رواتبهم او تأخرها عنهم.

٢- رد الأملاك المغتصبة (الخاصة) الى اصحابها.

٣- النظر في تظلمات اصحاب الوقوف الخاصة (٤).

٤- النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين في القضايا التي يعجز القضاء العادي الفصل فيها ومن هذه القضايا التي يرفعها الأفراد على الدولة أو موظفيها العموميين او على اصحاب السلطان والنفوذ حمايتاً لحقوق الافراد وحرقاتهم من التعسف (٥).

(١) جابر سعيد حسن أبو زيد ، مصدر سابق، ص ٤٧٧ - ٤٧٨. وللمزيد من التفاصيل ينظر : رؤى حميد عبد الزبيدي ، مصدر سابق ، ص ٤٦ - ٥٤.

(٢) حمدي عبد المنعم ، مصدر سابق ، ص ١٢٧ - ١٣١.

(٣) هاني علي الطهراوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ٣ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، ٢٠١١ ، ١٣٩.

(٤) محمد وليد العبادي ، مصدر سابق ، ص ١٣ - ١٤. وللمزيد ينظر : رؤى حميد عبد الزبيدي ، مصدر سابق ، ص ٩٤ - ١٠٢.

(٥) هادي نعيم المالكي ، المدخل لدراسة القانون الدولي لحقوق الانسان ، ط ١ ، دار الإسلام ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٤ - ٥٥.

الفصل الأول

كما يختص قضاء المظالم بالنظر بتنفيذ الاحكام التي عجز القضاء عن تنفيذها لضعفهم عن انفاذها وعجزهم عن انفاذها على المحكوم عليه لعظم قدره وقوة سلطانه ونفوذه فناظر المظالم اقوى يدا وانفذ أمرا فينفذ الحكم على المحكوم عليه مهما كان.

وينظر ايضاً فيما عجز عنه الناظرون من الحسبة في المصالح العامة فعندما يعجز المحتسب عن رد المعتدي فيقوم والي المظالم بقمع هذا التعدي. وبين اختصاصاته مراعاة العبادات الظاهرة كصلاة الجمعة والأعياد والحج والجهاد فاذا أخل بعض الناس بشروطها دون عذر اجبرهم على عدم الاخلال بها لان حقوق الله أولى بالأداء والوفاء^(١). ولم تقتصر مهمة ديوان المظالم في المنازعات التي تعرض امامه وانما توسعت لتشمل مراقبة الأماكن العامة، كالطرق والأسواق لمراقبة الاوزان والتعرف على الأسعار ومدى صلاحية القوت والمأكولات للاستهلاك^(٢).

ومن الثابت تاريخياً ان حق تقديم الشكوى منح في ظل الدولة الإسلامية للمسلمين وغير المسلمين، اذ كفلت الشريعة الإسلامية حق تقديم العرائض والشكاوى للمطالبة بالحق دون تفرقة بينهم^(٣). وهذا ان دل على شيء فأنما يدل على مدى اهتمام الامة الإسلامية بالتكافل الاجتماعي والمحافظة على النسيج الاجتماعي بغض النظر عن الدين، ومن المواقف التي تدل على حرص الإسلام بالرعية وبحقوقهم وصية الامام علي (عليه السلام) لمالك الاشتهر حين تسلم مهامه الرسمية واليا على مصر والتي جاء فيها (واشعر قلبك الرحمة للرعية والمحبة لهم واللفظ بهم ولا تكون عليهم سبعا ضاريا تغتنم اكلهم فأنهم صنفان : اما اخ لك في الدين او نظير لك في الخلق) ويتضح من ذلك شمول جميع الرعية دون تخصيص، فهي رعاية شاملة وعامه بغض النظر عن الدين والعقيدة او القومية او اللغة او اللون... الخ^(٤).

ومن كل ذلك يتبين لنا جلياً دور الشريعة الإسلامية في حماية حقوق الانسان وحياته العامة فأنشئت ديوان المظالم والذي كانت مهمته ردع المعتدين ورد المظالم

(١) المارودي , مصدر سابق , ص ١١١ .

(٢) علي عبد الرزاق الزبيدي وحسان محمد شفيق , حقوق الانسان , دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع , الأردن , ص ١٦٦ .

(٣) نبيل لوقا بباوي , حقوق الانسان بين الإسلام والغرب (النظرية والتطبيق) , دار السعادة للطباعة , مصر , بدون سنة نشر , ص ٣٠٢ .

(٤) علي العكيدي , حقوق الانسان في دساتير العراق المعاصر واشكالية التطبيق , ط ١ , دار الفراهيدي للنشر والتوزيع , العراق , ٢٠١١ , ص ٢١ .

الفصل الأول

وارجاع الحقوق لأصحابها وتطبيق القانون سواء كانوا حكاما او محكومين، وهذا النظام كان ضمانا للأفراد في ممارسة حقوقهم دون خوف من ذوي السلطان والنفوذ فبتالي كانت الشريعة الإسلامية السباقة في انشاء أنظمة رقابة على السلطة والحكام.

المطلب الثاني

بلورة الحق في مخاطبة السلطات العامة على الصعيد الأوروبي

تعد انكلترا اول الامم الاوروبية التي اقرت حق تقديم العرائض والشكاوى للملك فمنذ اعلان الميثاق الاعظم (الماكنا كارتا) في عام ١٢١٥ م^(١). وأعلن فيه الملك حماية للحريات الشخصية ولحقوق الملكية من كل تعد يقع عليهما^(٢). إذ أكد الانكليز على هذا الحق ولتنظيمه فقد عين الملك ادوارد الأول (١٢٧٢_١٣٠٧) مجموعة من يتلقون العرائض، واخرى لفحص تلك العرائض، وذلك لأحالتها على السلطات المختصة^(٣). وفي عهد الملك ادوارد الثالث تم وضع تشريع يقضي بأنه لا يجوز توقيف شخص بسبب عرائض او ملاحظات ابدائها في مجلس الملك، وكان الملك عند افتتاح كل برلمان يستمع للعرائض المقدمة من الاشخاص الذين انتهكت حقوقهم. وكان السائد في تلك الفترة، انه في جميع الأحوال لا يتمكن مقدم العريضة من الحصول على حل لمشكلته بسبب قصور في القانون فيتولى المجلس الأعلى للبرلمان بوضع حل سريع وفعال لمشكلته^(٤). وفي القرن الرابع عشر لعب مجلس العموم البريطاني دورا مهما في مجال حق تقدم العرائض. إذ كان للأفراد ان يقدموا العرائض الى مجلس العموم، فيقوم المجلس بدراستها وفحصها ومن ثم إحالتها على مجلس اللوردات مرفقا معها رأيه سواء أكان سلبا ام ايجابا للتقرير في موضوع

(١) الماكنا كارتا او الميثاق الاعظم جاءت هذه الوثيقة نتيجة لثورة النبلاء ضد الملك جان بلا ارض الذي اراد حكم البلاد بصورة استبدادية مما اثار حفيظة الطبقة الارستقراطية ورجال الدين ، الذي وقفوا ضده واجبروه على قبول مطالبهم الواردة في وثيقة الماكنا كارتا في ١٢ حزيران ١٢١٥ وتضم الماكنا كارتا ثلاث وسبعون مادة تتناول احكاما مختلفة تتراوح بين صيانة حقوق النبلاء ، وضمان حريات الكنيسة واحترام حريات المرافئ والتجار والغاء بعض الضرائب المستحدثة والتزام النزاهة والعدالة في القضاء وضمان حرية الشخصية لكل فرد من افراد الرعية . للمزيد من التفاصيل ينظر: خضر خضر ، مدخل الى الحريات العامة وحقوق الإنسان ، ط٤ ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠١١ ، ص٩٧ . و محمد سعيد مجذوب ، الحريات العامة وحقوق الإنسان، ط١ ، جروس برس ، لبنان ، ١٩٨٦ ، ص٣٧ .

(٢) احمد فاضل حسين ، الشريعة الاسلامية مصدر للحقوق والحريات العامة، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، ٢٠١٥ ، ص٢٤٦ .

(٣) عادل حنين عبد الله ، مصدر سابق، ص ٥٢ .

(٤) امين سلامة العضائيلة ، حق تقديم العرائض في الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني <https://mousalawyer.ahlamontada.com/t2596-topic> تاريخ الزيارة في

٢٠٢١/١/٢٧ الساعة العاشرة مساء.

الفصل الأول

العرائض ولكن الامر في النهاية يعود للملك في اتخاذ قراره النهائي (١). وفي سنة ١٦٦٩ أكد مجلس العموم البريطاني حق تقديم العرائض متاح لجميع أفراد المملكة البريطانية ، فأصبح بإمكان أي فرد بأعداد عريضة وتقديمها لمجلس العموم بشأن ضرر وقع عليه ، ويتولى المجلس تلقي العرائض ودراستها للبت فيها ، وتم التأكد على هذه الممارسة في عهد الملك جاك الثاني إذ أصدر عام ١٦٨٧ إعلان يسمح بحرية إقامة الشعائر الدينية ، وهو إعلان رفض البرلمان المصادقة عليه فأمر الملك رئيس الأساقفة بتفعيل الإعلان وقراءته جهرا على المنابر ، غير أن رئيس الأساقفة رفض هو وستة من معاونيه القيام بذلك من خلال عريضة تقدموا بها للملك تتضمن الرفض ، فقام الملك بإحالتهم الى هيئة المحلفين ، إلا ان الهيئة برأتهم بدعوى أنهم استعملوا حقهم الطبيعي، وخلص هذا الحدث بلوحة لازالت في البرلمان في (ويستمنسر)، وأسس هذا الحدث بشكل فعلي للوجود المادي لحق تقديم العرائض.(٢).

وبعد نجاح الثورة البريطانية عام ١٦٨٨ والتي جاءت بالملك وليام وزوجته للعرش البريطاني واللذان وقعا وثيقة الحقوق سنة ١٦٨٩ الذي تم بموجبها وضع الأسس الدستورية للسلطة التنفيذية ، والاعتراف بحق تقديم العرائض بشكل خاص ، وأقرت للمواطنين حق التظلم لدى الملك ، إذ نصت على ان " من حق الرعايا التقدم بعرائض للملك وكل اعتقال أو إجراء يتخذ ضدهم بخصوص هذه العرائض يعتبر غير قانوني " ويلاحظ على ان هذا النص يعد ضمانا للمواطنين لعدم التعرض لهم عندما يتقدمون بعرائض للملك التي يطلبون فيها الضرر الذي وقع عليهم واسترداد حقوقهم ، إذ ان هذا الامر يشكل ضمانا أكيدة لممارسة هذا الحق (٣).

وبقي الأمر على هذا الحال حتى سنة ١٧٨٧ إذ عرف تحولاً هذا العام في انكثرتا على مستوى العرائض إذ ظهرت العرائض ذات الطابع العام ، اي تتعلق هذه العرائض على المواضيع ذات المصلحة العامة كالغاء العبودية ، وعرفت هذه الفترة كثرة العرائض ، الأمر الذي حتم وضع نظام قانوني يحدد كيفية تقديمها ولازال في بريطانيا إلى حدود اليوم نظام تقديم العرائض نظام قانوني يحدد كيفية تقديمها ولازال

(١) امين سلامة العضيلة ، مصدر سابق .

(٢) مصعب التيجاني ، العرائض كألية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية (التجربة الغربية بين الاقرار الدستوري والاعتماد القانوني) ، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية العدد الثاني ، فبراير ٢٠١٩ ، المركز الديمقراطي العربي ، المانيا ، ص ١٢٤ .

(٣) شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه ، مصدر سابق، ٣٣٢٣.

الفصل الأول

في بريطانيا إلى يومنا هذا نظام تقديم العرائض لمجلس العموم واللوردات وفق إجراءات قانونية تحدد طريقة تقديم العرائض. (١)

ومن ناحية أخرى نجد ان التجربة الفرنسية تعتبر من أوائل التجارب على هذا المستوى وكان حق تقديم العرائض حقا معترف به قبل الثورة الفرنسية ولكن على شكل عريضة استرحام أو شكوى متواضعة تقدم إلى الملك وكانت العريضة تتضمن تظلمات شخصية ولا تمتد إلى المصلحة العامة أو السياسية ، ففي ٦ اب ١٦٦٧ قدمت عريضة استرحام من الكاتب الشهير (موليير) إلى الملك (لويس الرابع عشر) يقول فيها " أنه تهور مني أن أزعج الملك العظيم وسط انتصاراته العظيمة لكن يا سيدي بسبب الحالة التي أجد نفسي بها من سطوة السلطة التي تقيدني، أتيت أبحث عن الحماية والتي أستطيع أن أجدتها عندكم كمصدر للسلطة ... العاهل العادل وسيد كل الاشياء(٢). ويتضح من خلال هذا الخطاب مدى التزلف للملك من قبل موليير من اجل الحصول على حقوقه والتخلص مما تعرض له من الظلم، وبعد قيام الثورة الفرنسية في عام ١٧٨٩ تم تكريس هذا الحق على يد رجال الثورة الفرنسية (تقديم العرائض والشكاوى) بموجب المادة ٦٢ من المرسوم الصادر في ١٤/١٢/١٧٨٩ والمتعلق بتشكيل البلديات ، بموجبها اتاح للمواطنين الفرنسيين الحق في التجمع بدون سلاح من أجل كتابة العرائض ، بشرط إبلاغ مأمور البلديات بذلك ، وأن لا ينتدب المواطنون أكثر من عشرة أشخاص لتقديم العرائض(٣). و ثم صدر اخر في ١٨-٢٢/٥/١٧٩١ م نص على أن " حق تقديم العرائض لا يمكن تفويضه أو استعماله بشكل جماعي" ، كما تضمن دستور ١٧٩٣ في الباب الأول على نفس المبدأ أذ نص على أن " للمواطنين الحرية بأن يرأسوا الى السلطات المؤسسة عرائض موقعة بشكل فردي " (٤)

وكما نص إعلان حقوق الإنسان والمواطنة سنة ١٧٩٣ في المادة ٣٢ منه على " إن حق تقديم العرائض إلى القائمين على السلطات العامة لا يمكن منعه أو تعليقه أو تقييده بأي شكل " أذ يتبين من هذا النص حق تقديم العرائض حق مطلق وغير محدد، أما دستور الجمهورية

(١) مصعب التيجاني ، مصدر سابق ، ص ١٢٤-١٢٥.

(٢) امين سلامة العضائيلة ، مصدر سابق.

(٣) رشيد لرزق ، مصدر سابق.

(٤) المصدر نفسة.

الفصل الأول

الخامسة الفرنسي لسنة ١٩٥٨ م لم يعطي حق تقديم العرائض أهمية حقيقة واكتفى بالنص عليه في النظم الداخلية لكل من مجلس الشيوخ والجمعية العامة الوطنية (١).

كان لهاتين التجربتين البريطانية والفرنسية الفضل في التمهيد بإنشاء نظام مشابهه لولاية المظالم في الدولة الإسلامية فاستحدثت المتغيرات الدولية نظماً بديلة لتحقيق العدالة خارج النظام القضائي، وان اول من استحدث هذا النظام هي دولة السويد ، وهو نظام (الامبودسمان) (٢) وان سبب استحداث جاء نتيجة الحوادث التي مرت بها السويد والتي كان يتغلب الملوك ويتعسفون في استعمال سلطاتهم (٣) وجاء هذا النظام نتيجة تدخل الدولة في نشاط الافراد تحت شعار الحفاظ على النظام العام والمصلحة العامة فكان من الضروري اتخاذ مواقف لردع الادارة وردها الطريق الى القويم إذا ما انحرفت عن مسارها ، وان السويد استحدثت هذا النظام في دستورها لعام ١٨٠٩ (٤) ليكون وسيلة لتحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية وللمحد من تعسف الادارة تجاه الافراد (٥). ومهمته يعمل لحساب البرلمان إذ يدار من شخصية معرفة بنزاهتها في مجال عملها القانوني ومن المشهود لهم بالخبرة والكفاءة بالعمل ومن الذين تولوا هذا المنصب في عام ١٩٥٦ الأستاذ (الفريد بيكلييس) وكان يعمل قبل ذلك محامياً بإحدى محاكم الاستئناف بالسويد (٦). ويعين (الامبودسمان) السويدي لمدة اربع سنوات قابلة للتجديد، من لجنه مختصه في البرلمان، لكن مستقل بعمله عن البرلمان، ويعمل هذا الجهاز بتلقي الشكاوى من اي مواطن يتقدم له بشكوى إذا شعر في إساءة لمعاملته وانتهاك لحقوقه من قبل أحد الموظفين الإداريين ، وإذا كانت الشكوى محقه يقوم (الامبودسمان) بتوجيه كتاب تأنيب للموظف (٧). ويمتاز ايضاً بوضع يده تلقائياً على القضايا العامة التي تمس حقوق وحرريات

(١) شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه ، مصدر سابق ، ص ٣٣٢٤ .

(٢) الامبودسمان كلمة سويدية لها عدة معاني، فهو تعني الوكيل أو الممثل أو النائب أو المحامي أو الحارس: ينظر؛ عبد الباسط عبد الرحيم عباس، مصدر سابق ، ص ٤٤٩ .

(٣) ليلي تكللا ، الامبودسمان (دراسة تحليله مقارنة لنظام المفوض البرلماني) ، ط ١ ، مكتبة الانجلو المصرية ، مصر ، ١٩٧١ ، ص ٨.

(٤) ان هذا التاريخ هو تاريخ صدور اول دستور للسويد بعد الانقلاب العسكري الذي أطاح بالسلطة الحاكمة والذي طالب به الشعب بوضع دستور يتحقق فيه الاستقرار السياسي للدولة ويضع ضمانات لحماية حقوق وحرريات الافراد، ولهذا فقد صدر هذا الدستور ونص على نظام (الامبودسمان) كوسيلة للمحد من تعسف الملوك ورجال السلطة من استعمال ما منح لهم من سلطات وضمنان حماية أكبر قدر من حقوق وحرريات الافراد. ينظر: محمد انس قاسم جعفر ، نظام الامبودسمان مقارنا بناظر المظالم والمحتسب في الإسلام ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، السنة السابعة عشر ، مصر ، ١٩٧٥ ، ص ٧٦.

(٥) مازن ليلو راضي وحيدر ادهم عبد الهادي ، مصدر سابق، ص ٢٢٠ .

(٦) محمد انس قاسم جعفر ، مصدر سابق ، ص ٧٩.

(٧) عمر محمد شحادة ، حقوق الانسان في الدستور والمواثيق الدولية ، ط ١ ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠١٦ ، ص ٨٩.

الفصل الأول

الافراد وذلك من الطرق التي تقوم بها هذه المؤسسة من جمع معلومات وتحقيق، والتفتيش والاطلاع على الوثائق والمقابلات الشخصية حيث منح هذا الجهاز سلطات واسعة (١).

إذ يمتد نطاق اختصاصاته إلى كافة أعمال الاجهزة الادارية المركزية والمحلية وكذلك الجيش ورجال السلطة القضائية وذلك بنص المادة (٩٦) من الدستور السويدي لعام ١٨٠٩م إذ نصت على ان (للمفوض البرلماني حق إقامة الدعوى امام المحاكم المختصة ضد من ارتكبوا أعمالا مخالفة للقانون بسبب التحيز أو المحسوبية أو أي سبب اخر أو أهملوا في تأدية واجبهم على النحو المطلوب) (٢) فحددت المادة الحالات التي يحق للمفوض البرلماني أن يراقب تصرفاتها ويستثنى من ذلك الملك والوزراء وأعضاء البرلمان ، بمعنى انه يختص بأعمال الرقابة والإشراف على الادارة للتأكد من سير العمل الحكومي ، وسلامة تطبيق القانون من قبل القضاة والموظفين وعدم استغلال السلطة والانحراف بها ، ويهدف بذلك رفع الكفاءة الادارية ومساعدة الموظف في اداء عمله وإقامة علاقات طيبة بين الشعب والحكومة وحماية حقوق وحریات المواطنين(٣). وكما يملك استدعاء أي موظف، ويستجوبه فيما ينسب إليه، وله إقامة الدعوى على الموظفين المقصرين في أداء واجبهم ، ومطالبتهم بالتعويض لمن لحقه ضرر من جراء التصرف الغير القانوني للإدارة . وضافةً لهذا الاختصاص الذي يمارس (الامبودسمان) الرقابة على الإدارة، فهناك اختصاصيين يمارسهما المفوض السويدي والمتمثلة بالرقابة على جهاز القضاء والقوات المسلحة إذ تتمثل الرقابة التي يمارسها على جهاز القضاء هو متابعة القضاة في مدى تطبيقهم للقانون ، ومساءلتهم عن أخطائهم التي يقعون بها أثناء تأدية اعمالهم فيما يخص تأخير الدعاوى أو اخلالهم بالسلوك الواجب اتباعه في الجلسة ، أو خارج المحكمة ، كما يسأل ايضا القضاة عن الاحكام الصادرة خلافا للقانون ، واللقاء بالمتهمين وزيارة مكاتب الادعاء العام(٤).

وفي حالة معينه كان (الامبودسمان) يراقب اعمال المحاكم انتقد قاضيين محليين ، وأقام الدعوى ضدهما لاستعمالهما كلمات نابيه وجارحة ضد أحد الخصوم ، مما عدها (الامبودسمان) تحيزا وبالنتيجة يؤدي هذا التحيز إلى عدم شرعية المحاكمة(٥).

(١) عيسى بيرم ، مصدر سابق، ص ٢٨٧-٢٨٨.

(٢) محمد مستوري ، ولاية الحسبة ونظام المفوض البرلماني السويدي (الأمبودسمان) ، مجلة البحوث العلمية والدراسات الإسلامية ، العدد السادس ، الجزائر ، ٢٠١٣ ، ص ٢٢٩.

(٣) علي مجيد العكيلي ، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة ، ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع، العراق ، ٢٠١٧ ، ص ٢٣٠.

(٤) محمود جبر محمد ابو عوكل ، مصدر سابق، ص ٦٠.

(٥) احمد فاضل حسين ، ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية ، مصدر سابق، ص ٢٠٨.

الفصل الأول

أما رقابة (الامبودسمان) للقوات المسلحة يهدف بهذه الرقابة حماية حقوق منتسبي القوات المسلحة ، وله في ذلك مراقبة تنفيذ القوانين ، والانظمة المتعلقة بالجيش ، والهدف من كل ذلك هو المحافظة على الحقوق والحريات من اي انتهاك^(١). كما يمتلك ايضا وسيلة ضغط فعالة على الإدارة بواسطة التقرير السنوي الذي يقدمه الى البرلمان ، إذ يبين فيه مواطن الخلل والقصور أو التضارب في نصوص القانون أو الإجراءات المعمول بها ، وله ان يقدم اقتراح بتعديل قانون او إعادة تنظيم إداري للبرلمان لإعادة النظر فيه والجدير بالذكر ان هذا النظام يتعامل مع الشعب أي مع الناس ، وأنه يؤثر ويتأثر بالرأي العام^(٢). كما يستطيع ايضا توجيه ملاحظات وحلول للإدارة على شكل توصيات لمعالجة المشاكل التي تمس او قد تمس بحقوق وحريات الافراد ، فضلا عن ذلك فان (الامبودسمان) يمتاز بسرعة البت في الشكاوى ، فيجب التصرف في الشكاوى خلال ٢٤ ساعة من وصولها ، ونظرا لما تحققه الشكاوى من دور فعال في إزالة مشاكل المواطنين فقد زاد عددها في السويد إذ بلغ عدد الشكاوى ٩٨٣ في عام ١٩٦٠ وبلغ ٢١٢٠ في سنة ١٩٦٨ كما ان هذا النظام لا يتطلب اجراءات معقده في تقديم الشكاوى كتلك المتبعة في الأجهزة القضائية ، وان العوامل التي ساعدت على نجاح هذا النظام في السويد هي أهتمامه بكل حالة تصل اليه وعدم اهماله اي شكاوى خطيه كانت او شفويه ومهما بلغت درجة خطورتها ، من الحالات التي بحثها الامبودسمان ، رسالة وصلته من طالب يشكو من مدرسته إذ تم نقض درجته العلمية بسبب مقال نشره في جريدة المدرسه وبعد التحقق تبين ان هذا يناقض دستورية حرية الصحافة وتدخل المفوض لرفع الظلم عن هذا الطالب^(٣).

ومن العوامل الاخرى التي ساعدت على نجاح هذا النظام ان الافراد لا يبالغون في الالتجاء الى الشكاوى فالشكاوى ليست وسيلة كثيرة الممارسة، وخصوصا ان للموطن حرية تقصي الحقائق والبحث في ملفات الجهاز الاداري بنفسه ، لكي يطمئن على سلامة القرار وكذلك ان المفوض لا يحجم عن محاسبة أي فرد مهما علت مكانته في الجهاز الاداري، ان كل هذا ادى لنجاح نظام الامبودسمان في سويد مما جعله يتمتع باحترام وثقه عالية لدى المواطنين^(٤).

(١) محمد جبر محمد ابو عوكل ، مصدر سابق ، ص ٦١ .

(٢) علي مجيد العكيلي ، مصدر سابق ، ص ٢٣٢ .

(٣) زهراء محمد ناصر بدوي ، الأسلوب غير القضائي في حل المنازعات الإدارية ، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة النهدين ، كلية الحقوق ، العراق ، ٢٠١٣ ، ص ٧٩ .

(٤) ليلي نكلا ، مصدر سابق ، ص ٢٩-٣٠ .

الفصل الأول

وتجدر الإشارة ايضاً الى ان منذ تأسيس الأمبودسمان حتى عام ١٩١٥ لم يكن في السويد الا أمبودسمان واحد يتكفل الاشراف على كل الادارات المدنية والعسكرية. وبعد عام ١٩١٥ أصبح عددهم اثنان أحدهما مسؤول عن الشؤون المدنية والذي يدعى أمبودسمان البرلمان لأغراض العدالة او الوكيل البرلماني لأغراض العدالة. والآخر مسؤول عن الشؤون العسكرية ويدعى أمبودسمان البرلمان للشؤون العسكرية.^(١)

وبعد عام ١٩٦٨ تم دمج المكتبين في مكتب واحد وأصبح عددهم ثلاث كل امبودسمان يتمتع بمراكز متساوية وكل أمبودسمان له مندوبين اثنين وظيفتهم الاساسية يحلان محل الامبودسمان في حالة غيابة او اجازته ووجدت لهذا المكتب انتقادات هو ان ثلاث امبودسمان بمكتب واحد ولا يرأسه رئيس، و لكل واحد منهم ميدانه الاشرافي فالاول يشرف على القضايا القضائية والعسكرية، والثاني يشرف على القضايا حقوق المواطنين ورفاهيتهم والثالث يشرف على القضايا المدنية. وبعد ١٩٨٣ أصبح يتكون مكتب الامبودسمان من اربعة ورئيس اداري للمكتب.^(٢)

وقد اقتبست هذا النظام عن السويد عدة دول فيما بعد، بمسميات مختلفة فتبنتها الدانمارك سنة ١٩٥٩ والنرويج في دستور ١٩٦٢، والبرتغال عام ١٩٧٦ (نظام حامي العدالة)، وفي ايطاليا عام ١٩٧٥، وفي الولايات المتحدة الامريكية ١٩٧٥ (نظام المستشار الاداري)، وفي النمسا عام ١٩٧٧ (نظام حامي المواطنين)، ونظام المدافع عن الشعب في اسبانيا ١٩٨١، واللجنة البرلمانية للإدارة في بريطانيا ونظام الوسيط في فرنسا وهيئة الادعاء العام الروسي^(٣). ولا يسعنا ان نتكلم عن كل هذه الانظمة لكن سنتكلم عن بعض منها تبعا للاتي:

على رغم من اقتباس هذا الدول نظام (الامبودسمان) من السويد الا ان بعضاً من هذا الدول تختلف عن السويد من ناحية تعيين المفوض او ناحية التشكيل فمثلاً انكلترا قامت بتشكيل لجنة اسمتها (اللجنة البرلمانية للإدارة) سنة ١٩٦٧ بمبادرة من حكومة (ويلسون) ، بما يتلاءم مع نظام المؤسسات الإنكليزية، اذ تقرر الاخذ بنظام الامبودسمان الخاص بشكاوى الافراد ضد الهيئات والوزارات المركزية^(٤)، وان حق تعيين هذا اللجنة يعود للحكومة ، ولكن عزلها لا يتم الا بقرار من مجلسي البرلمان مجتمعين (مجلس العموم ومجلس اللوردات) وبخلاف المفوض

(١) عدنان كرجي ضباب العبيدي ، نظم التعامل مع شكاوى المواطنين ومقومات استحداثها في العراق، اطروحة مقدمة لجامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد، الادارة العامة ، العراق، ١٩٩٧ ، ص ٤٤.

(٢) المصدر نفسه ، ص ٤٤-٤٥.

(٣) عيسى بيرم ، مصدر سابق ، ص ٢٨٨. ولتفاصيل اكثر ينظر : عدنان كرجي، المصدر السابق ، ص ٤٥-٥٥.

(٤) محمد محمد بدران ، الحكم المحلي في المملكة المتحدة ، دار النهضة العربية ، مصر ، ١٩٩١ ، ص ٨١٧.

الفصل الأول

السويدي ، إذ لا تستطيع هذا اللجنة وضع يدها تلقائياً على النزاعات ، ويبقى حق إحالة الشكاوى إليها محصور بالبرلمان وحده^(١).

أما فرنسا فقامت بإنشاء نظام اسمته (الوسيط) كونه يتوسط البرلمان والحكومة أو لأنه وسطا بين الرقابة البرلمانية والقضائية^(٢) وظهر هذا النظام لأول مرة في فرنسا بموجب قانون رقم (٦) في ١٩٧٣/١/٣ يعين الوسيط من بين الشخصيات المرموقة التي تحظى بالاحترام في الأوساط الرسمية والبرلمانية والهيئات المهنية ، ويتم تعيينه لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد من رئيس الجمهورية بمرسوم جمهوري ولا يمكن عزله خلال هذه المدة ، إلا عندما يتعذر عليه القيام بواجباته الوظيفية ويترك أمر تقدير ذلك إلى لجنة مكونه من نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة النقض ورئيس ديوان الرقابة المالية ، ويتخذ القرار بالإجماع^(٣). ويتمتع الوسيط بالاستقلالية التامة وبحصانه قانونية مثل أعضاء البرلمان فلا يجوز ملاحقته قضائياً أو محاسبته أو ألقاء القبض عليه ، ولا يتلقى الوسيط خلال فترة عمله أي تعليمات من أي جهة ، ويقوم الوسيط فور تعيينه بأختيار مجموعة من المعاونين له شرط ان لا يتجاوز عددهم الخمسين ويمكنه علاوة على هذا العدد ان يستعين بمستشارين في كافة الاختصاصات لتسهيل مهمته وينتهي عمل هؤلاء بانتهاء مدة الوسيط ويختار ايضاً نائباً له في كل وزارة وابتداءً من عام ١٩٧٨ أصبح للوسيط الحق في تعيين مندوبين له في كل مقاطعه ويكون عملهم تقديم المشورة بصدد الشكاوى المرفوعة على هذه المقاطعات^(٤). وتنحصر مهمة الوسيط في تلقي الشكاوى من المواطنين المتعلقة بسير الادارة العامة بواسطة اعضاء البرلمان، فيختلف عن الامبودسمان السويدي لكون الشكاوى لا تقدم اليه مباشرةً وانما تقدم الى أحد اعضاء الجمعية الوطنية إذ يتم النظر فيها ويختارون من بين الشكاوى ما يروونه معقولاً ومن ثم احالتها اليه^(٥).

كما استلزم ايضاً المشرع الفرنسي تقديم تظلم للجهة الادارية قبل تقديم الشكاوى امام الوسيط للتخفيف عن كاهله ولإتاحة الفرصة للإدارة لتصحيح أخطائها ، كما ان تقديم الشكاوى للوسيط لا يقطع المدة المحددة للطعن امام القضاء الاداري والمحددة بشهرين وعلى هذا الاساس لا مانع من تقديم الطعن أمام القضاء في نفس الوقت الذي تقدم فيه الشكاوى امام الوسيط، فإذا

(١) عمر محمد شحادة ، مصدر سابق، ص ٩٠. وللمزيد ينظر : حاتم علي لبيب جبر ، نظام المفوض البرلماني في أوروبا ، مجلة مصر المعاصرة ، العدد ٣٤٦ ، السنة ٦٢ ، ١٩٧١ ، ص ٢٥٠.

(٢) حمادو دحمان ، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر ، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة أبي بكر بلقايد ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، ٢٠١١ ، ص ٤٥.

(٣) علي محمد بدير ، مهمة الوسيط في النظام الفرنسي ، مجلة العلوم القانونية، المجلد (١١) ، العدد (٢) ، جامعة بغداد ، العراق ، ١٩٩٦ ، ص ٩٣-٩٤.

(٤) عبد الله حنفي ، مصدر سابق، ص ١٢٧-١٢٨.

(٥) زهراء محمد ناصر بدوي ، مصدر سابق ، ص ٧٩-٨٠.

الفصل الأول

تبين للوسيط صحة الشكوى يقوم بتقديم توصيات ومقترحات للإدارة المشكو منها ويبين ما يراه ضرورياً لتجاوز موضوع الشكوى ويقدم الحلول التي يراها ملائمة ، فاذا لم يحصل على جواب من الإدارة خلال المدة المحددة للإجابة فيمكنه عندئذ ان يعلن عن تلك التوصيات من خلال وسائل الاعلام أو من خلال التقرير السنوي الذي يقدمه لرئيس الجمهورية والبرلمان ، وفي ذلك حرج للإدارة ، بالإضافة الى ذلك للوسيط ان يطلب إحالة الموظف المقصر للقضاء ، وعلى الرغم من ان الوسيط في فرنسا لا يستطيع ان يحل محل الإدارة في إزالة المخالفة فان توصياته كان بالغة الأهمية وكانت سبباً لحل الكثير من المنازعات (١). وقد أوجب القانون الفرنسي على المواطنين الاجابة على اسئلة واستفسارات الوسيط، وله في ذلك ان يطلب من الوزراء تسليم المستندات، والملفات التي تخص الموضوعات التي بحثها، ولا يجوز لأي سلطه الامتناع عن التعاون مع الوسيط، وان كانت الملفات سرية، الا إذا تعلق الأمر بالدفاع الوطني، أو المصالح السياسية العليا (٢).

ويخرج من اختصاص الوسيط وفق المادة (٨) من قانون سنة ١٩٧٣ الرقابة على اعمال الإدارة فيما يتعلق بالمنازعات ذات الطابع الوظيفي بسبب اناطة الفصل فيها لمجلس الدولة الفرنسي ، وهو كفيل بتوفير الحماية اللازمة للموظفين (٣). وللأهمية التي يتمتع بها هذا النظام نجد أنه كان قد تلقى في عام ١٩٧٤ حوالي ١٦٥٩ شكوى ، ووصل عدد الشكاوى التي تلقاها وفي عام ١٩٨٩ الى ١٧٧٥٨ شكوى وسنة ١٩٩٠ بلغ عدد الشكاوى ٢٣٠٠٠ وفي عام ١٩٩١ وصل عدد الشكاوى الى ٣٠٠٠٠ شكوى وعام ١٩٩٣ م ٣٨٦٠٠ وفي عام ١٩٩٥ بلغ عددها ٤٣٤٠٠ شكوى ، هذا ما يدل على أهمية وفاعلية هذا النظام (٤). ولقد أدى ذلك الى تحسين وتطوير هذا النظام في التعديل الدستوري في ٢٠٠٨\٧\١٣ اذ عدل تسمية هذا النظام من (وسيط الجمهورية) الى (المدافع عن الحقوق) وبموجب هذا التعديل لم يعد لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة في تعيين (المدافع عن الحقوق)، اذ اصبح على الشخص المرشح للمنصب ان يمر بجلسة مواجهة امام لجنة أولى مؤلفة من أعضاء من مجلس النواب ولجنة ثانية مؤلفة من أعضاء من مجلس الشيوخ ، وعلى المرشح ان يحوز على أكثرية معينة من عدد أصوات اللجنتين ، وهنا يمكن التطور الهام ، اصبح من الممكن لأي مواطن كان ، دون المرور

(١) مازن ليلو راضي وحيدر ادهم عبد الهادي، مصدر سابق ، ص ٢٢٧.

(٢) محمود جبر محمد أبو عوكل ، مصدر سابق ، ص ٦٢.

(٣) مازن ليلو راضي وحيدر ادهم عبد الهادي، مصدر سابق، ٢٢٨.

(٤) علي محمد بدير ، مصدر سابق، ص ٩١.

الفصل الأول

بأحد أعضاء مجلس النواب او مجلس الشيوخ , ان يتقدم بالشكوى بصورة مباشرة للمدافع عن الحقوق^(١).

اما الاتحاد السوفيتي (سابقا) روسيا حاليا أنشأ نظام هيئة الادعاء العام سنة ١٩٢٢ الذي يستمد جذوره من تنظيم رقابة الإدارة الذي إقامة القيصر بطرس الأكبر عام ١٧٢٢ الذي الغي عام ١٨٦٤ , ثم تم انشائه من جديد ١٩٢٢ فيلاحظ ان هذا النظام يقترب من نظام الامبودسمان في السويد. على رغم اختلاف المبادئ والاهداف والفلسفة التي يقوم عليها كلا النظامين^(٢).

وقد افرد الدستور الصادر ١٩٣٦ خمس مواد لتحديد اختصاصاته وهذه الاختصاصات هي: الاشراف على تنفيذ الأنظمة والقوانين ومراقبة الإدارة ومدى شرعية إجراءاتها في حماية حقوق الافراد وحررياتهم. ويمكن ان يباشر وظيفته تلك بمراقبة الإدارة تلقائيا او بناء على تظلم يقدم الية , ويعمل على تصحيح الاعمال والقرارات غير الشرعية الصادرة عن الإدارة ويقتصر عمل المدعي العام على التأكد من مطابقة العمل الإداري للقانون دون البحث في ملائمة او كفايته , على عكس الأسلوب الذي اتبعه الامبودسمان السويدي والوسيط الفرنسي اذ يبحثان في ملائمة التصرف الإداري بالإضافة الى مشروعيته^(٣) وكان يعينه المدعي العام للاتحاد السوفيتي يتم من قبل مجلس السوفييت الأعلى وتكون مدة ولايته سبعة سنوات , ويقوم المدعي العام للاتحاد بدوره , بتعيين المدعون العامون للجمهوريات والاقاليم والمقاطعات ذات الحكم الذاتي , ولمدة خمس سنوات . ويقوم المدعون العامون للجمهوريات والاقاليم والمقاطعات المتحدة بتعيين المدعون العامون للدوائر والنواحي والمدن من قبلهم مباشرة بعد موافقة المدعي العام السوفيتي وتكون مدة ولايتهم خمس سنوات أيضاً، ويمارس المدعي العام السوفيتي سلطته في الاشراف على جميع المدعين العامين على اختلاف مستوياتهم بمن فيهم في هيئات الادعاء الخاصة الموجودة في الجيش وأجهزة الامن القومي ومعسكرات العمل، ويكون بدوره مسؤولاً عن ذلك امام السوفييت الأعلى، وكل ذلك يحدد في لائحة هيئة الادعاء العام التي تنظم مهامه ومسؤولياته^(٤). ومن العوامل التي اثرت على هيئة الادعاء العام في مراقبة شرعية اعمال الإدارة انها لا تقوم بهذه المهمة نيابة عن السلطة التشريعية، وكما ان الهيئة لا تعتبر جزءاً من

(١) محمد سعيد مجنوب , النظرية العامة لحقوق الانسان , ط ١ , المؤسسة الحديثة للكتاب , لبنان , ٢٠١٤ , ص ١٥٦.

(٢) حاتم علي لبيب جبر , المفوض البرلماني في السويد وهيئة الادعاء العام في الاتحاد السوفيتي , مجلة جمعيات التنمية الادارية , مجلد ٤ , العدد ٣ , مصر , ١٩٧٢ , ص ٢٦.

(٣) مازن ليلو راضي و حيدر ادهم عبد الهادي , مصدر سابق , ص ٢٢٨-٢٢٩.

(٤) سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي , مصدر سابق , ص ٨٨-٨٩.

الفصل الأول

السلطة القضائية، وليس لها بالتالي اختصاص الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وإنما تتولى الهيئة نوعاً من الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة^(١).

وقد أكد الدستور السوفيتي الصادر عام ١٩٧٧ على أهمية جهاز الادعاء العام إذ أفرد أيضاً له خمس مواد (١٦٤-١٦٨) حيث أوكل له المراقبة العليا على تنفيذ القوانين من قبل جميع الوزارات والمصالح الحكومية والمنظمات الاجتماعية وغيرها، وافر أيضاً تعيينه ولكن قلص مدة ولايته وجعلها خمس سنوات وكذلك جميع المدعين العامين الأدنى منه، وأكد على استقلالية الجهاز في عمله^(٢). وبعد تفكك الاتحاد السوفيتي واستقلال جمهورياته فقد صدر دستور روسيا عام ١٩٩٣ إذ أبقى المشرع الروسي هذا النظام رغم ما يكشف عمله بعض الأحيان من عدم الزام آراءه للإدارة، وعدم قدرته على تغيير مسلكها إذا ما أصرت على رأيها^(٣). ويعد هذا النظام مساعداً للقضاء في الرقابة على أعمال الإدارة بصفة عامة، والإدارة بصفة المحلية بصفة خاصة، باعتبارها جزء لا يتجزأ من الإدارة العامة. كما يعد هذا النظام حامياً لحقوق وحرريات الأفراد، لذلك نلاحظ أن المشرع الروسي أبقى على هذا النظام رغم تفكك الاتحاد السوفيتي ومن الجدير بالذكر أن جهاز الادعاء العام في روسيا يختلف عن مفهوم الادعاء في بقية دول والذي يعتبر جزء السلطة القضائية^(٤).

أما نظام المدافع عن الشعب في إسبانيا فقد نظم القانون التنظيمي ١٩٨١/٣ ل٦ أبريل ١٩٨١ اختصاصات مؤسسة المدافع عن الشعب كآلية مستقلة لضمان الدفاع عن الحقوق الأساسية ومراقبة أنشطة الإدارة، وقد تم إدخال تعديلات على هذا القانون بموجب القانون التنظيمي ١٩٩٢/٢ ل٥ مارس ١٩٩٢ إذ عرف هذا القانون المدافع عن الشعب في فصله الأول: "المفوض الأعلى للاس كورتيس العامة للذات يعينه من أجل الدفاع عن الحقوق..." ويعين المدافع عن الشعب لمدة خمس سنوات خلال هذه المدة لا يحق له القيام بأي مهمة نيابية أو نشاط سياسي أو مهام قيادية في حزب سياسي أو القيام بنشاط تجاري... الخ. ويتمتع المدافع عن الشعب بعدة سلطات وامتيازات تساعد على القيام بمهامه، فهو لا يخضع لأية أوامر ويمارس وظيفة باستقلالية ويتمتع بالحصانة فلا يمكن اعتقاله أو محاكمته، وله سلطة كبيرة على الإدارات العمومية، فيمكن له فتح تحقيق يخص أنشطة وقرارات الإدارات العمومية، وتسري اختصاصات مؤسسة المدافع عن الشعب على أنشطة الوزراء والسلطات الإدارية كافة،

(١) حاتم علي لبيب جبر، مصدر سابق، ص ٣٠.

(٢) سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي، مصدر سابق، ص ٨٩.

(٣) مازن ليلو راضي وحيدر ادهام عبد الهادي، مصدر سابق، ص ٢٢٩.

(٤) حمادو دحمان، مصدر سابق، ص ٤٧.

الفصل الأول

ويفرض القانون التنظيمي ١٩٨١/٣ على السلطات الادارية ضرورة تعاونها مع المدافع عن الشعب في تحقيقاته ومنحة الوثائق التي يتطلبها عمله وعدم منعه من الاطلاع على وثائق تفيد التحقيق ، وفيما يخص شروط التقدم بشكوى فهي ممنوحة لكل شخص طبيعي او معنوي لديه مصلحة مشروع ان يتقدم بشكوى للمدافع عن الشعب ولا يحرم من هذا الحق السجناء والأجانب ويفرض القانون يجب ان تكون موقعه مع الاسم وعنوان ومقر السكن للمشتكي ولا يكون قد فات عام على الوقائع او موضوع الشكوى ، ويقوم المدافع عن الشعب بأعداد تقرير سنوي لمجلس النواب يبين فيه عدد الشكاوى وانواعها وبيان الاسباب العامة لعدم قبول بعضها وبيان التوصيات والمقترحات التي تقدم بها وقبلتها الإدارات العمومية ، ويتم نشر التقرير ليطلع عليه الرأي العام. وبصفه قد كسبت هذه المؤسسة ثقة المواطنين الاسبان بشكل كبير وذلك لمعالجتها الكثير الشكاوى إذ تعد نموذجا رائداً في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان، ففي عام ١٩٩٤ تلقت ١٨٥٩٤ شكوى فردية و ٩١٩٩ شكوى جماعية^(١).

يتبين لنا من خلال كل ما تم ذكره ان هذه المؤسسات ليست جهاز قضائي ولا جهة ادارية تمارس الرقابة بناءً على تظلم ولائي او رئاسي ولا وسيله اعلامية تشير الى مواطن الخلل في اجهزة الدولة ... بل هي مؤسسات معاصره ومستقله وان وجودها ليس بديل عن القضاء او اي جهة اخرى انما وجدت من باب التكامل المؤسساتي والكشف عن مواطن واقتراح الحلول اللازمة وتقديم التوصيات للحصول على افضل تطبيق في اداء السلطات العامة ، ومن هنا كانت الدوافع والمبررات لوجوده وانتشاره في معظم الدول على رغم من الاختلاف التسميات والتشكيل واجراءات العمل. اما على صعيد الدول العربية فلا توجد أنظمة رقابة مستقلة على غرار نظام الامبودسمان السويدي، وانما هناك أنظمة رقابة شبيهه في بعض جوانبها من نظام الامبودسمان ولكنها لا ترقى الى مستواه^(٢).

ويرى البعض كالدكتور حمدي سليمان القبيلات على الرغم من النجاح الذي حققته هذه الأنظمة في الدول الأجنبية فان ذلك لا يعني بالضرورة إمكانية تطبيق هذا الأسلوب لدى الدول العربية ، وذلك لان نجاح هذه النظم في الدول الأجنبية يعود لمجموعة من العوامل ابرزها طبيعة شعوبهم والأنظمة السياسية المعمول بها لديهم ، اذ ان الافراد هنالك لا يلجأون للشكوى والتظلم الا بالقدر المحدود ، كما لا يسيء هؤلاء الافراد التصرف في استعمال حقهم في الاطلاع على ملفات ووثائق الأجهزة الإدارية ، وهذا ما لا يتوافر لدينا ، اضافةً على ذلك ان

(١) محمد سعدي ، مؤسسة الامبودسمان: خصائصها ومقوماتها نموذج اسبانيا ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد (٣٦) ، المغرب ، ٢٠٠١ ، ص٤٩ - ٥٠.

(٢) سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي ، مصدر سابق ، ص٩١

الفصل الأول

الغالبية العظمى من الافراد لدينا يجهلون القوانين والأنظمة المعمول بها مما يجعل حجم الشكاوى والتظلمات كبيرة جدا رغم عدم صحة اغلبها , وتشير سجلات ديوان الرقابة والتفتيش الإداري في الأردن الى ان نسبة كبيرة من الشكاوى التي قدمت لدية يثبت عدم صحتها وقانونيتها^(١). اذ استقبل الديوان عام ١٩٩٥ (٣٩٩) شكوى تظلم مقدمه ضد بعض القرارات والاجراءات الإدارية المتخذة بحقهم وقد تم تصويب (٩٪) منها فقط في حين تم حفظ (٦٨٪) منها بعد التأكد من عدم دقة وصحة المعلومات الواردة فيها , وهذا يعطينا مؤشرا على عدم إمكانية تطبيق نظام (الامبودسمان) لدينا خوفا من استغلال سهولة الإجراءات وعدم تحمل النفقات لتقديم اكبر عدد من الشكاوى مما يعرقل ويعيق حركة الأجهزة الإدارية الأخرى^(٢). ولكن على الرغم من ذلك الا أننا من المؤيدين لإنشاء أنظمة شبيهه لأنظمة الرقابة الموجودة في الدول الأجنبية اذ اتضح لنا من خلال دراستنا عن هذه الأنظمة التي استحدثت في العصر الحديث التي تكلمنا عنها انها تمثل وسيلة فاعلة و اضافية لحماية الافراد من تعسف الادارة تجاه الافراد، من خلال الشكاوى التي تقدم من قبل الافراد التي يبينون الانتهاكات التي تقع على حقوقهم وحررياتهم ، فضلا عن ذلك فأنها تعتبر من وسائل تقويم العمل الإداري من خلال التقارير السنوية التي تقدم للبرلمان سنويا ، ولأنها اساساً تستهدف الوقوف على اسباب إنحراف الادارة ، واقتراح وسائل علاجها وتداركها ، وليس مجرد الكشف عن المخالفات ومرتكبيها .

(١) حمدي سليمان القبيلات , الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية , ط ٢ , دار الثقافة للنشر والتوزيع , الأردن , ٢٠١٠ , ص ٤٠ .
(٢) المصدر نفسه , ص ٤١ .



الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل مواثيق حقوق الانسان والدساتير الوطنية

**المبحث الأول: الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل مواثيق حقوق
الانسان**

المبحث الثاني: الحق في مخاطبة السلطات العامة في الدساتير الوطنية

الفصل الثاني

الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل مواثيق حقوق الإنسان والدساتير الوطنية

تعد حقوق الإنسان من الامور الأساسية ، لمجتمع يوحد جهود افراده باتجاه الخير والبناء والسلم والأمن ، ولقد أثبتت الحرب العالمية الثانية والأسباب التي فجرتها ، وما صاحبها من اضطهاد للإنسان وانتهاك حقوقه الأساسية (١). و الكوارث التي اصابت المجتمعات البشرية نتيجة هذه الحرب والقتال الذي لم يقتصر ضررها على جماعة دون أخرى، وعدم كفاية الاجراءات التي كانت سائدة آنذاك لحل تلك المشاكل او للسيطرة عليها التي تدفع تجاه الحروب، فلم تكن حالات التحالفات او الصلح او الاتفاقات لتمنع وقوع الحرب والقتال وانما تحاول اصلاح اضرارها او وقف هذه الاضرار بالإضافة الى كونها حلول وقتية غير ملزمة لا تضمن بقاء حالة الأمن والسلم الدوليين (٢).

مما دعى الى ضرورة اقامه تنظيم دولي جديد على ان يكون أوفى تنظيماً وأكثر فاعلية واشمل اختصاصاً من سلفه وذلك بغية اقامة مجتمع دولي جديد يسوده السلم والامن ، وتتجنب فيه البشرية مخاطر خوض حرب كونية أخرى (٣). مما ادى الى ظهور اتفاقيات دولية ومنظمات التي ترمى الى كفالة قدر أدنى من الحماية للإنسان بوصفه انساناً، من خلال قواعد القانون الدولي، ودساتير دول العالم. فقد اشار ميثاق الامم المتحدة الى ضرورة حماية حقوق الانسان وحرية العامة، ثم جاء الاعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي اصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ (٤). إذ من الممكن اعتبار هذا الاعلان أكبر دليل تاريخي على الاجماع البشري حول نظام محدد للقيم، وقد اكتسبت حقوق الانسان بهذا الاعلان أهمية عالمية

(١) ابراهيم احمد عبد السامرائي ، الحماية الدولية لحقوق الانسان في ظل الأمم المتحدة ، أطروحة دكتوراه مقدمة لجامعة بغداد ، كلية القانون ، العراق ، ١٩٩٧ ، ص ٤٠ .

(٢) فخري رشيد المهنا و صلاح ياسين داود ، المنظمات الدولية ، المكتبة القانونية ، بغداد ، بدون سنة نشر ، ص ٨ .

(٣) هادي نعيم المالكي ، المنظمات الدولية ، ط ١ ، مكتبة السيبان ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ١٦٥ .

(٤) صلاح الدين عامر ، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٧ ، ص ٩١ .

الفصل الثاني

لكونها موضع اتفاق لدى العامة^(١). ومن هذه الحقوق التي اشارت اليها المواثيق الدولية بصفة ضمنية وديساتير دول العالم بصورة صريحة حق مخاطبة السلطات العامة. لذا سوف نبحث في هذا الفصل عن ما تضمنته نصوص المواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان وبعض الديساتير المقارنة لحق مخاطبة السلطات العامة فسوف نتكلم عن حق مخاطبة السلطات العامة في إطار مواثيق حقوق الإنسان في (مبحث أول) ونتكلم عن حق مخاطبة السلطات العامة في إطار الديساتير المقارنة في (مبحث ثاني) وذلك وفقاً للآتي:

المبحث الأول

الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل مواثيق حقوق الإنسان

دخلت مسألة حقوق الإنسان بعد الحرب العالمية الثانية داخل دائرة القانون الدولي واهتمام المجتمع الدولي إذ شكلت الحرب العالمية الثانية حدثاً مهماً وجوهرياً في تطور الاعتراف بحقوق الإنسان ، فكان ميثاق الأمم المتحدة حجر الأساس لحقوق الإنسان ، وذلك لأنه ساهم ولأول مره في تدويل حماية حقوق الإنسان وإدخالها للقانون الدولي الوضعي^(٢) ، فنلاحظ ديباجة ميثاق الأمم المتحدة اشارت بإشارة صريحة للحقوق الأساسية للإنسان وكرامته^(٣). ثم توالى الاهتمام بحقوق الإنسان حتى اضحى فرعاً من فروع القانون الدولي العام لما تضمنه من اتفاقيات دولية ذات أهمية خاصة شكلت ما يسمى في عالم القانون الدولي لحقوق الإنسان بالشرعة الدولية التي تعني الاتفاقيات والاعلانات المتمثلة بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨ ، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ ، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية لسنة ١٩٦٦. ثم بدأت تظهر الى جوار الشرعة الدولية اتفاقيات إقليمية تخص قارة معينة أو اقليم معين كالاتفاقية الأوروبية

(١) كلوديو زانغي ، الحماية الدولية لحقوق الإنسان، ترجمة فوزي عيسى ، ط ١ ، مكتبة لبنان ناشرون ، لبنان ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٣.

(٢) محمد يوسف علوان ومحمد خليل موسى ، القانون الدولي لحقوق الإنسان، ج ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٩ ، ص ٤٥-٤٩.

(٣) نصت ديباجة الأمم المتحدة على " نحن شعوب الأمم المتحدة وقد ألينا على أنفسنا : ان ننفذ الاجيال المقبلة من ويلات الحرب التي في خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أحزاناً يعجز عنها الوصف ، وأن نوكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية ... وأن ندفع بالرفعي الاجتماعي قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح ... قد قررنا أن نوحدها لتحقيق هذه الأغراض .

الفصل الثاني

لحقوق الإنسان لسنة ١٩٥٢ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان والاتفاقية الأفريقية لحقوق الإنسان وهكذا^(١). مما يستلزم البحث في هذا المبحث عن موقف المواثيق العالمية لحقوق الإنسان من حق مخاطبة السلطات العامة في (مطلب أول) وموقف المواثيق الإقليمية في (مطلب ثاني).

المطلب الأول

موقف المواثيق الدولية لحقوق الإنسان من الحق في مخاطبة السلطات العامة

ان اغلب المواثيق العالمية لحقوق الإنسان اشارت للحق في مخاطبة السلطات العامة اشارة ضمنية ولم تكن هنالك اشارة صريحة إذ اشارت للحق في إدارة الشؤون العامة للبلاد الذي يعد حق مخاطبة السلطات العامة مظهر من مظاهره، اذ نص عليه الاعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨، في المادة (٢١) على:

((١- لكل فرد الحق في الاشتراك في ادارة الشؤون العامة لبلاده، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً.))

و ان نص هذا المادة لم يختلف عن نص المادة (٢٥) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ ، إذ جاء فيها :

((لكل مواطن الحق والفرصة دون أي تمييز مما ورد في المادة (٢).^(٢) ودون أي قيود غير معقولة في :

(أ) أن يشارك في سير الحياة العامة إما مباشرة أو عن طريق ممثلين مختارين بحرية)).

فيلاحظ ان هذه الاشارة الضمنية للحق في مخاطبة السلطات العامة تمنح الافراد تصويب الشؤون العامة للبلاد وبما ان المجتمع الانساني يتكون من مجموعة من أفراد ، فإن المشاكل التي يعاني منها تؤثر على كل فرد منهم ، سواء في الشؤون

(١) محمد ثامر ، المبادئ العامة للديمقراطية ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص١٦٤-١٦٥ .
(٢) نصت المادة (١/٢) تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه ، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها ، دون أي تمييز بسبب العرق ، أو اللون ، أو الجنس ، أو اللغة ، أو الدين ، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي ، أو الاصل القومي أو الاجتماعي ، أو الثروة ، أو النسب أو غير ذلك من الأسباب. متاح على الموقع الإلكتروني <http://hrlibrary.umn.edu> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/٢٠ الساعة العاشرة مساءً.

الفصل الثاني

السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو التربوية أو غير ذلك^(١) فالشؤون العامة للبلاد، هي محور اهتمام كل فرد ، لأنها تؤثر على حياته المعيشية وان النظام السياسي يؤثر على هذه الشؤون الحياتية إما إيجاباً أو سلباً ، فإنه بطبيعة الحال ، يحق لكل فرد المشاركة في الحياة العامة من أجل التوصل لتطبيق أفضل نظام سياسي لكي يكون تأثيره إيجابياً على الحياة المعيشية له ولأفراد المجتمع^(٢). وذلك من خلال العرائض والمقترحات التي يقدمها الافراد للسلطات لتصويب الاوضاع العامة في البلاد وكل ذلك يقف على مشاركة الفرد . وفي قول للدكتورة عائشة راتب ((يجب ان نتذكر ان الفرد هو الحقيقة القانونية الوحيدة ، وانه لا يمكن ان يظهر اي شيء في العالم الخارجي بدون عمل ومشاركة الافراد))^(٣). كما ان هذا الشيء سيؤدي الى اقامة نوع من الحوار بين الحكام القابضين على السلطة والمحكومين الحريصين على حرياتهم ، كما انه يعد ايضاً نوع من مراقبة مؤسسات الدولة الامر الذي يعزز موقع الإنسان تجاه السلطة ويجعله جزءاً منها^(٤).

واخيراً يمكن القول ان مدى الإلتزام بتطبيق الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة للبلاد، يرتبط بالظروف السياسية أو الأمنية في البلاد وبطبيعة نظام الحكم المطبق فيها، فكلما كان الاوضاع السياسية او الأمنية متوترة ينعكس ذلك الى ازدياد نسبة انتهاك هذا الحق ، وتختلف نسبة الإلتزام بتطبيق هذا الحق او انتهاكه بين بلد واخر . فاذا كان نظام الحكم ديمقراطياً وفقاً لأحكام الدستور، ولكن في الواقع العملي ، لا يتم الإلتزام بتطبيق المبادئ الديمقراطية بشكل جدي ، فإن ذلك حتماً سيؤدي الى المساس بمبدأ الحق في المشاركة إدارة الشؤون العامة ، الذي يعتبر من أهم مبادئ الديمقراطية ، إذ لا بد من أن يتم تطبيق مبادئ الديمقراطية في الواقع العملي ، لكي يأتي التطبيق العملي متوافقاً مع النص الدستوري^(٥).

(١) علي عبد الله اسود ، تأثير الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان في التشريعات الوطنية ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١١ ، ص١٩٢ .

(٢) محمد نعيم علوه ، موسوعة القانون الدولي العام حقوق الإنسان، ج٨ ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٢ ، ص٣٤٥-٣٤٦ .

(٣) محمد مجدي مرجان ، اثار المعاهدات بالنسبة للدول الغير الاطراف ، ط١ ، دار النهضة العربية، مصر ، ١٩٨١ ، ص٥٨٤ .

(٤) رعد عبودي بطرس ، أزمة المشاركة السياسية وقضية حقوق الإنسان في الوطن العربي، في برهان غليون ، سلسلة كتب المستقبل العربي ، ط٢ ، مركز دراسات الوحدة العربية، مصر ، ٢٠٠٧ ، ص٢٠٨ .

(٥) سعدى محمد الخطيب، حقوق الانسان بين التشريع والتطبيق ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، ٢٠٠٩ ، ص١٤٥ .

الفصل الثاني

فمن خلال النصين التي ذكرناها يتبين لنا ان الاشارة الى حق مخاطبة السلطات العامة كانت ضمناً ، كما لا ينبغي ان يفسر عدم النص الصريح على حق مخاطبة السلطات العامة يفهم انه بمثابة انكار لهذا الحق ، انما موثيق حقوق الإنسان قد شابها بعض القصور الناتج عن إهمال النص على هذا الحق . وهذا ليس شأن الحق في مخاطبة السلطات العامة فحسب ، بل شأن حقوق وحريات أخرى ، وقد تنبه لذلك اعلان وبرنامج عمل فيينا لعام ١٩٩٣ لهذا الجانب وحث المجتمع الدولي على حماية وتعزيز حقوق الإنسان على نحو منصف ومتوازن ، وقد جاء في ديباجة هذا الاعلان على ان " المؤتمر العلمي لحقوق الانسان يرى ان تعزيز وحماية حقوق الإنسان مسألة ذات أولوية بالنسبة الى المجتمع الدولي ، وأن المؤتمر يتيح فرصة فريدة لإجراء تحليل شامل لنظام حقوق الإنسان الدولي والآلية حماية حقوق الانسان، بغية زيادة مراعاة تلك الحقوق على الوجه الأكمل وبالتالي تعزيزها ، على نحو منصف ومتوازن".^(١)

كما قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة بالإشارة الى الحق في مخاطبة السلطات العامة إذ ادرجته ضمن الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة للبلاد، من خلال اعلان الامم المتحدة لعام ١٩٩٨ ، اذ جاء النص على ذلك في المادة (٨) جاء فيها :

(١- من حق كل شخص بمفرده وبالاشتراك مع غيره ان تتاح له بالفعل وعلى اساس غير تمييزي ، فرصة المشاركة في حكومة بلده أو بلدها وفي تصريف الشؤون العامة.

٢- ويشمل هذا ، ضمن امور اخرى ، حق الشخص بمفرده وبالاشتراك مع غيره في تقديم انتقادات ومقترحات الى الهيئات والوكالات الحكومية والمنظمات المعنية بالشؤون العامة لتحسين ادائها ، وفي توجيه الانتباه الى اي جانب من جوانب عملها قد يعوق أو يعرقل تعزيز حقوق الانسان والحريات الأساسية وحمايتها وإعمالها).^(٢)

(١) ينظر : اعلان وبرنامج عمل فيينا الذي اعتمده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في ٢٥ حزيران / يونيـو ١٩٩٣ متـاح على الموقع الإلكتروني <http://hrlibrary.umn.edu/arab/b100.html> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/١٠ الساعة

الواحدة صباحاً.

(٢) ينظر اعلان الامم المتحدة المتعلق بحق ومسؤولية الافراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً لعام ١٩٩٨ ، متاح على الموقع =

الفصل الثاني

فمن خلال هذا النص يتضح لنا الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة للبلاد يتمثل بصورتين: الصور الاولى تتمثل في بحق المواطنين في الانتخاب والترشيح للمجالس النيابية والصورة الثانية تتمثل في الادلاء برأي الافراد في تصويب الشؤون العامة من خلال تقديم المقترحات والنقد لتصحيح مسارها.

وعلى مستوى اتفاقيات القانون الدولي الإنساني اشارت اتفاقية جنيف الثالثة لعام ١٩٤٩ , الخاصه بشأن معاملة اسرى الحرب , الحق للأسرى الحرب في ان يقدموا للسلطات العسكرية التي يوجدون تحت سلطتها مطالبهم فيما يتعلق بأحوال الأسر الذي يخضون له , ولهم الحق في انتخاب ممثل عنهم للدفاع عن حقوقهم امام السلطات العسكرية وتقديم الشكاوى لها , ولا يوضع حد لهذه المطالب والشكاوى.^(١)

وبهذا اتضح مدى اهتمام القانون الدولي الإنساني بالحق في مخاطبة السلطات العامه وحماية حقوق الأسرى من الانتهاك منذ وقوعهم في الأسر وحتى وصولهم لأوطانهم.

والى جانب هذه النصوص ظهرت على المستوى الدولي تطبيقات تتشابه في بعض الشيء مع أنظمة الهيئات المستقلة الداخلية (الامبودسمان , الوسيط...) وهي اللجان التعاھديه فيما يخص بتقديم شكاوى من قبل الافراد ومكتب امين المظالم الموجودة في منظمة الأمم المتحدة والتي سوف نتكلم عنها تبعاً للتالي:

أولاً: حق الافراد في تقديم الشكاوى امام اللجان التعاھديه.

بعد قيام منظمة الأمم المتحدة، بدأ عهد جديد بالنسبة للفرد تتجلى في حماية ما له من حقوق، وفي أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين نظمت كثير من الاتفاقيات مركز للفرد، اذ اعترفت للفرد بحقه في التقدم بشكاوى تتعلق بانتهاك حقوقه كأنسان الى أجهزة الأمم المتحدة المختصة.^(٢)

=الإلكتروني <http://hrlibrary.umn.edu/arab/hrdef.html> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/١٠

الساعة الثانية والنص صباحاً.

(١) ينظر المادة (٧٨) من اتفاقية جنيف الثالثة لعام ١٩٤٩ . وللمزيد ينظر: ادم عبد الجبار عبد الله بيدار، حماية حقوق الانسان اثناء النزاعات المسلحة الدولية بين الشريعة والقانون، ط١ , منشورات الحلبي الحقوقية , لبنان , ٢٠٠٩ , ص٣٧٦.

(٢) محمد قحطان فرحان التميمي , الشكاوى الفردية لحماية حقوق الانسان في المنظومة الدولية , رسالة ماجستير مقدمة لجامعة النهريين , كلية الحقوق , العراق , ٢٠٠٩ , ص١٠٩.

الفصل الثاني

واشارت الكثير من الاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الانسان الى حق الافراد الذين تعرضت حقوقهم المكفولة بنصوص هذه الاتفاقيات للانتهاك ان يتقدموا بشكاوى تتضمن بيان الحق المكفول ونوع وطبيعة الانتهاك^(١). ولكن هناك شروط يجب مراعاتها من قبل الافراد لقبول الشكاوى يجب ان تكون الدولة طرفاً في الاتفاقية او البروتوكول وان تعلن باختصاص اللجنة المنصوص عليها في الاتفاقية في تلقي الشكاوى الفردية فأن اختصاص اللجان الاتفاقية بتلقي الشكاوى الفردية رهن برضا الدول الأطراف وقبولها لهذا الاختصاص^(٢). كما يجب ان تكون الشكاوى معلومة المصدر وموقعه , وتتعلق بانتهاك حقوق الانسان المنصوص عليها في الاتفاقية وان تقدم كتابتاً من الضحية او من ممثله القانوني ويكون الانتهاك قد وقع بعد نفاذ الاتفاقية او البروتوكول للدولة المعنية استنفاد كافة سبل الانتصاف المحلية المتاحة وان لا تكون الشكاوى محل نظر امام أي آلية دولية أخرى^(٣).

فإذا روعيت هذه الشروط تتولى اللجنة بحث الشكاوى المقدمة اليها في جلسات سرية بما متوفر من وثائق كتابية ؛ اذا تقرر على ضوءها وقوع الانتهاك من عدمه , وعندما تنتهي اللجنة من بحث الشكاوى وثبت لها الانتهاك , فيمكن للجنة ان تقدم التوصيات والاقتراحات للدولة المعنية لإزالة الضرر فترسل رأيها للدولة المعنية ولمقدم الشكاوى , وتمهل بعض اللجان الدولية المعنية (٣) اشهر وبعض منها (٦) اشهر , لوضع اقتراحاتها وتوصياتها موضع التنفيذ , وتعلن اللجنة عن صدور وجهة نظرها وترسلها لمن يطلبها وتنشرها في تقريرها السنوي المقدم للجمعية العامة للأمم

(١) الاتفاقيات والبروتوكولات التي اخذت بألية الشكاوى الفردية : اتفاقية مناهضة التمييز العنصري وفقاً للمادة (١٤) واتفاقية مناهضة التعذيب وفقاً للمادة (٢٢) والاتفاقية الدولية لحماية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم وفقاً للمادة (٧٧) واتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري وفقاً للمادة (٣١) والبروتوكول الأول الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وفقاً للمادة (١) والبروتوكول الملحق باتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز العنصري ضد المرأة وفقاً للمادة (٢١) والبروتوكول الملحق لذوي الأعاقه وفقاً للمادة (١) والبروتوكول الخاص بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقاً للمادة (١) والبروتوكول الاختياري الثالث الملحق باتفاقية حقوق الطفل المتعلق بإجراء تقديم البلاغات ووفقاً للمادة (٥). وبهذا باتت جميع اللجان تمتلك صلاحية معالجة الشكاوى الفردية وهذه اللجان هي اللجنة المعنية بحقوق الانسان ولجنة مناهضة التعذيب ولجنة القضاء على التمييز العنصري ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة ولجنة حماية جميع العمال المهاجرين واسرهم ولجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة حقوق الطفل ولجنة المعنية بالاختفاء القسري. للمزيد من التفاصيل ينظر: كرام محمود حسين نشوان، اليات حماية الانسان في القانون الدولي لحقوق الانسان، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة الازهر -غزه، كلية الحقوق، فلسطين ، ٢٠١١ ، ص١٢٧. ومحمد امين الميداني، قضايا حقوق الإنسان اللجان الدولية لحماية حقوق الإنسان وآلياتها، ط١ ، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ، ٢٠١٧ ، ص٧٧-١٢٣.

(٢) محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، مصدر سابق، ص٢٦٢-٢٦٣.

(٣) محمد فؤاد جاد الله، تطور الاليات الدولية لحماية حقوق الانسان ومجلس حقوق الانسان التابع للأمم المتحدة، ط١ ، دار النهضة العربية، مصر ، ٢٠١٠ ، ص١٢٢.

الفصل الثاني

المتحدة.^(١) وتمارس هذه اللجان اختصاصها بأسلوب شبة قضائي لكونها ليست محاكم او هيئات قضائية بالمعنى المتعارف عليه في القانون الدولي , كما انها لا تتمتع بسلطة اصدار قرارات ملزمة لأطراف النزاع , فهي تصدر اراء وتوصيات ليس لها أي قيمة قانونية الزامية في مواجهة الدول الأطراف.^(٢) ورغم ان اللجان لا تستطيع أن تلزم الدولة المشكو منها بتنفيذ توصياتها إلا أنها تتوقع منها مثل هذا التنفيذ التزاماً بمبدأ حسن النية وطالما أنها قبلت اختصاص اللجنة في معالجة الشكاوى.^(٣) ويعد نظام آلية اللجان من اكثر الأليات فعالية في مجال حماية واحترام حقوق الانسان الواردة في الاتفاقيات والبروتوكولات , هي نظام الشكاوى أو البلاغات الفردية , اذ يمكن اللجان من الوقوف على الحالة الواقعية لحقوق الانسان ودراسة الانتهاكات الفردية لحقوق الانسان , والتوصل الى الإجراء المناسب لمعالجة مثل هذه الانتهاكات الفردية , كما ان نشر تقارير اللجان حول مثل هذه الانتهاكات يشكل ضغطاً دولياً يؤدي في كثير من الحالات الى إصلاح الدولة للوضع الخطأ , وذلك حرصاً على صورتها أمام الرأي العام المحلي والدولي.^(٤)

وبتالي نستخلص ان تطبيق نظام شكاوى الافراد في إطار الاتفاقيات والبروتوكولات المعنية بحقوق الإنسان حقق هذا النموذج نتائج إيجابية في حماية حقوق الإنسان بطريقة فعالة ومؤثرة لحث الدول المشكو في حقها على التعاون مع اللجان سواء فيما يتعلق بتعديل تشريعاتها او الافراج عن بعض الأشخاص المعتقلين أو الغاء بعض الاحكام.

كما ينص البروتوكول الاختياري الملحق لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لسنة ٢٠٠٢ ، في المادة (٣) على (تنشئ أو تعين أو تستبقي كل دولة طرف هيئة واحدة للزيارات أو أكثر على المستوى المحلي لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة) °. فيفهم من نص هذه المادة على الدول الاطراف إنشاء لجنة او

(١) إبراهيم علي بدوي الشيخ، التطبيق الدولي لاتفاقيات حقوق الانسان الاليات والقضايا الرئيسية، دار النهضة العربية، مصر ، ٢٠٠٨ ، ص ١٦٠-١٦١.

(٢) محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، مصدر سابق، ص ٢٦٩

(٣) إبراهيم علي بدوي الشيخ، مصدر سابق، ص ١٦١.

(٤) أبو الخير احمد عطية عمر ، الضمانات القانونية الدولية والوطنية لحماية حقوق الإنسان ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٤ ، ص ١٤٢.

(٥) ينظر المادة (٣) من البروتوكول الاختياري الملحق لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لسنة ٢٠٠٢ ، متاح على الموقع الالكتروني=

الفصل الثاني

هيئة على المستوى المحلي لتلقي الشكاوى بخصوص عمليات التعذيب ومعاملة القاسية او اللإنسانية ، فيمكن للدول ان تعين لجنة وطنية قائمة لحقوق الإنسان أو الشخص الوسيط (امين المظالم) لتحقيق متطلبات الدنيا للأليات الوقائية الوطنية ، وان المواصفات الاساسية المطلوبة لكي تكون الآلية الوقائية الوطنية فعالة يمكن تلخيصها كالتالي :

صلاحية القيام بزيارات وقائية. والوصول الى جميع اماكن الاحتجاز وحق الاطلاع والوصول الى جميع المعلومات ذات الصلة. وايضاً الحق في القيام بمقابلات خاصة في مع المحتجزين. كما لها الحق في تقديم توصيات وتلقي جواب معلل ونشر التقارير كما يجب ان يتمتع امناء المظالم او الوسطاء بالاستقلالية والخبرة والمصداقية. ولهم في ذلك الامتيازات والحصانات الضرورية. (١)

والغرض من هذه الآلية هو حماية المحتجزين من الاعتداء ، ومن الدول التي اخذت بأنشاء مثل هذه الآلية اسبانيا إذ اعلنت الحكومة للعموم ان النموذج المختار لألياتها الوقائية الوطنية سيكون نموذجاً مختلطاً بمشاركة مكتب الوسيط (امين المظالم) ، وان هذه المؤسسة تتمتع بمصداقية كبيرة في نظر الرأي العام(٢).

ثانياً: مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة.

ومن التطبيقات التي ظهرت على مستوى منظمة الامم المتحدة مكتب امين المظالم وهو نظام مستحدث ومبتكر نتيجة الاصلاحات والتطور الذي شهدته منظمة الامم المتحدة من إصلاحات هيكلية وإدارية بغرض اضعاف الفعالية والكفاءة على لرفع مستوى أداء اجهزة المنظمة وضمان تكريس مبدأ المساءلة وإرساء نظام لإقامة العدل، للحد من الانتهاكات التي تمس حقوق موظفين المنظمة ، ويتيح هذا النظام لموظفي المنظمة الوصول الى تسوية عاجلة ومرنة تضع حداً للمنازعات (٣).

العاشرة مساءً <https://www.ohchr.org/ar/professionalinterest/pages/opcat.aspx> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/١٧ الساعة

(١) اللجان الوطنية لحقوق الإنسان ومكاتب الاشخاص الوسطاء (امناء المظالم) باعتبارهم اليات وطنية للوقاية بمقتضى البروتوكول الاختياري للاتفاقية مناهضة التعذيب ٢٠٠٨ ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.apt.ch تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/٢٨ الساعة ١١ ونص صباحاً.

(٢) المصدر نفسه.

(٣) شابو وسيلة، مكانة مكتب امين المظالم ضمن نظام الأمم المتحدة لإقامة العدل، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد (١١) العدد (٣) ، الجزائر، ٢٠٢٠ ، ص ٣٩٣.

الفصل الثاني

فيعرف مكتب امين المظالم بالنسبة للأستاذ (اندرى لاجران) يعد آلية لحماية الأشخاص من سوء الإدارة أو من إساءة استغلال المنصب المهيم في الأنشطة الإدارية. ويوافقه في هذا التعريف الأستاذ (برتيل فينرغرن) والأستاذ (جيرار ماركو) ومن هذا المنطلق، يمكن تعريف أمين المظالم بأنه جهاز مستقل أسندت له مهمة النظر في القضايا التي يعرضها عليه موظفو الأمم المتحدة ، وفق ما يفرضه القانون ومبادئ العدالة والانصاف ، وإصدار توصيات بشأنها تتضمن توجيهات للإدارة تدعوها الى اتباع مسلك معين او الامتناع عن اتيان تصرف ما بغرض انصاف الموظفين (١). فمن خلال هذه الآلية يستطيع الموظف الدولي الذي قد تعرض لقرار تعسفي من المسؤول الأعلى منه ويمس هذا القرار بحقوقه ان يتقدم بالتماس الى مكتب امين المظالم وهذا الاجراء يعد تسويه بالسبل غير رسمية، اي هو بمثابة إجراء ودي ما بين الموظف الدولي والإدارة الدولية المصدرة للقرار التعسفي (٢).

فقررت الجمعية العامة إنشاء نظام لإقامة يتسم بالاستقلالية ، والشفافية ، والمهنية فعين الامين العام للأمم المتحدة أول أمين مظالم في المنظمة في ١٤ حزيران/يونيو ٢٠٠٢ ، وافتتحت مكتب لأمين المظالم وخدمات الوساطة في تشرين الاول/ اكتوبر عام ٢٠٠٢، وهؤلاء امناء المظالم والوسطاء هم اطراف مستقلون عن الهيكل العادي لإدارة الأمم المتحدة فيقدمون هؤلاء حلاً غير رسمي للنزاعات داخل نظام العدل الشامل في الامم المتحدة اي تقديم حل للنزاعات التي تحصل بين موظفين المنظمة، وبحكم طبيعة ولايتهم ، ليس لهم وظيفة في الادارة ، ومع ذلك يقدمون تعليقات الى الرؤساء ويستطيعون وضع توصيات تقدم الى المنظمة (٣)، ويوجد لأمناء المظالم في الأمانة العامة للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين اتصال مباشر ، على التوالي بالأمين العام، والمدير الاداري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمدير التنفيذي لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة والمدير التنفيذي لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع والمفوض

(١) شابو وسيلة ، مصدر سابق ، ص ٣٩٤.

(٢) باية سمية، الحماية القانونية للموظف الدولي من تعسف الإدارة الدولية، مجلة القانون والتنمية المحلية، المجلد (٢) ، العدد (٢) ، الجزائر، ٢٠٢٠ ، ص ٥٧.

(٣) بحث متاح على الموقع الإلكتروني للأمم المتحدة www.un.org تاريخ الزيارة في ٢٠٢١/٣/١٥ الساعة ٩ مساءً .

الفصل الثاني

السامي لشؤون اللاجئين وهيئة الأمم المتحدة للمرأة . ويتاح لهذا المكتب الاطلاع على جميع المعلومات الخاصة بالموظفين باستثناء الملفات الطبية (١) .

وقررت الجمعية العامة انشاء النظام الجديد لإقامة العدل الدائم اعتبارا من ١ كانون الثاني / يناير ٢٠٠٨ بموجب قرار الجمعية العامة المرقم ٦٣/٢٥٣ ، مكتب امين مظالم وحيد متكامل ولا مركزي للأمانة العامة للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ، ويكون مقره في نيويورك ، وتحت مكتب أمين المظالم التابع للأمم المتحدة ومكتب أمين المشترك (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان/منظمة الأمم المتحدة للطفولة/مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع) ومكتب الوسيط التابع لمفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين، على تعزيز الجهود الجارية لتنسيق ومواءمة المعايير والمبادئ التوجيهية التشغيلية وفئات الإبلاغ وقواعد البيانات. وكفالة الوصول لأمين المظالم من قبل الموظفين في جميع مراكز العمل . كما تقرر ايضاً انشاء مكاتب فرعية تابعة لمكتب امين المظالم في بانكوك وجنيف وسانتياغو وفيينا ونيروبي ، على ان يعمل في كل منها أمين مظالم إقليمي(٢).

ويتم تعيين أمين المظالم من طرف الأمين العام من بين الأمناء المساعدين ، لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد ، كما لا يجوز له تبوء اي منصب في الامم المتحدة بعد انتهاء عهده(٣). كما يعين أمناء المظالم لكل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان ، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، من طرف رئيس أمانة كل جهاز معني بالتشاور مع الامين العام ويحدد فترة ولايته(٤).

وفعلا تم البدء بالتنفيذ نظام إقامة العدل في الامم المتحدة في ٣١ كانون الاول من عام ٢٠٠٩ ، بموجب القرار المذكور ، وهذا النظام جاء نتيجة انتهاء اعمال المحكمة الادارية الدولية التي تم انشائها عام ١٩٤٩ التي كانت مختصة في النظر بكافة المنازعات القانونية المتعلقة بالوظيفة الدولية بين منظمة الامم المتحدة والموظفين التابعين لها ، وهكذا تم استبدال المحكمة الادارية بنظام إقامة العدل في

(١) المصدر نفسه.

(٢) بحث متاح على شبكة الإنترنت بعنوان اقامة العدل في الامم المتحدة، على الموقع الإلكتروني للأمم المتحدة www.un.org تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/١٧ الساعة الثامنة صباحا .

(٣) غزيل عائشة ، الحماية القانونية للموظف الدولي ، اطروحة دكتوراه مقدمه لجامعة جيلالي ليايس -سيدي بلعباس- ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر، ٢٠١٩ ، ص١٣٥.

(٤) شابو وسيلة، مصدر سابق، ص٣٩٥.

الفصل الثاني

الامم المتحدة، بعد مرور اكثر نص قرن ، ويعد هذا النظام نمطاً جديداً لحل المنازعات القانونية الادارية التي تنشأ بين الموظفين الدوليين والامم المتحدة^(١). ويتكون هذا النظام من مرحلتين المرحلة الاولى هو النظام غير الرسمي للعدل الداخلي في الامم المتحدة ويقصد بذلك تسوية المنازعات القانونية والادارية بين الموظفين والامم المتحدة عن طريق مكتب امين المظالم وخدمات الوساطة ، ومرحلة الثانية النظام الرسمي للعدل الداخلي في الأمم المتحدة : يقصد بهذا النظام تسوية المنازعة التي لم يتم حلها عن طريق النظام الغير الرسمي (امين المظالم) عند ذلك يكون الحل هو اللجوء إلى طرق التقاضي للنظر في النزاع ، عن طريق رفع دعوى قضائية من قبل المتضرر امام الهيئات القضائية ووفقا للنظام الجديد المتمثل بالنظام الرسمي للعدل يتكون من ثلاث هيئات هي (مكتب المساعدة القانونية ، محكمة المنازعات ، محكمة الاستئناف) . وان ما يهمننا في موضوع بحثنا هو نظام الغير الرسمي للعدل الداخلي في الأمم المتحدة إذ يعد هذا النظام اكثر تقارباً مع حق مخاطبة السلطات العامة ، عندما يعرض نزاع او خلاف على مكتب امين مظالم وخدمات الوساطة ، يقوم امين المظالم بالتوسط بين الموظفين والادارة في المنظمة من اجل التوصل الى حل يرضي الطرفين ويجنبهم الوصول الى مرحلة التقاضي . وهذه الوساطة عملية طوعية وغير رسمية وسرية يقوم فيها شخص متمرس ومحيد ، يعرف باسم الوسيط ، بمساعدة الاطراف على العمل في سبيل التوصل الى اتفاق تفاوضي بشأن منازعة او خلاف^(٢).

وان المبادئ التي تنظم عمل مكتب امين المظالم هي الاستقلالية والسريه والحياد والطابع الغير رسمي^(٣).

اساليب العمل.

يستلم امين المظالم الشكاوى والبلاغات ويتصل بالموظف المعني خلال (٥) ايام ليستفهم منه ويطلب المعلومات الخاصة عن المسألة ، ويتولى فحص الوقائع الواردة فيها وتقصي الحقائق بطريقة غير رسمية فاذا كانت تدخل ضمن اختصاصاته

(١) عبد الله علي عبو ، نظام إقامة العدل الداخلي في الأمم المتحدة ، مجلة اهل البيت (عليهم السلام) ، العدد

(١٥) ، العراق ، ٢٠١٤ ، ص٨٥.

(٢) المصدر نفسه، ص٨٩-٩١.

(٣) غزيل عائشة ، مصدر سابق، ص١٣٦.

الفصل الثاني

يحدد مع الموظف ويتفقان على مسار العمل ، فيتبع امين المظالم عدة اساليب لفض النزاع منها:

-فحص المسألة من كافة المنظورات وطرح الخيارات وتحديد افضل خيار لحل المنازعة^(١).

-يقوم امين المظالم بمساعدة الموظف لتسوية تظلماته بتقديم التوجيهات اللازمة التي تنصفه، وكذلك يستطيع امين المظالم ان يقدم معلومات عن كيفية الشروع في الوسائل الرسمية لتسوية النزاع من خلال الآليات التنظيمية المعتمدة.

- يمكن لأمناء المظالم ان يستخدموا دبلوماسية الوسيط المتنقل بين الموظف وزميله او بين الموظف والإدارة ، واثناء هذه المهمة يظل أمين المظالم محايداً ويحافظ على السرية المطلوبة .

- يقوم امين المظالم بتحقيقات غير رسمية عن المسألة المعروضة أمامه بعد اخذ موافقة الموظف ، وذلك من خلال الاتصال بموظفي الموارد البشرية أو غيرهم من كبار الإداريين^(٢).

- كما يستطيع أمين المظالم ان يستعرض بشكل غير رسمي أية مجموعة من القضايا تتصل بالعمل في الأمم المتحدة، إذ يحق للموظفين الدوليين الحرية في ان يتوجهوا الى مكتب أمين المظالم بأية قضية لها علاقة بالعمل قد تواجههم ، مثل الأجور والاستحقاقات والمسائل المتعلقة بالمرتبات والمعاش التقاعدي والإجازة والتأمين الصحي وشتى الاستحقاقات الاخرى ، والعلاقة الخاصة بالشؤون بين الرؤساء والمرؤوسين^(٣).

ولهذه الآلية فوائد عدة إذ تساعد على حل المنازعات عن طريق إعانة الأطراف على ايجاد حل للنزاع القائم بينهما ، وان المبدأ الأساسي هو أن الحل الأفضل لأي منازعة يكون عادة حلاً توصل إليه الأشخاص الذين هم طرف فيه ، وان اللجوء لهذه الآلية يمكن ان توفر الوقت والمال ، وان تخفض كم المنازعات المولدة

(١) غزيل عائشة، مصدر سابق، ص ٣٩٨.

(٢) المصدر نفسه، ص ١٣٨.

(٣) عبد الله علي عبو، مصدر سابق، ص ٩٣.

الفصل الثاني

للضغوط النفسية في مكان العمل ، كما ان حل هذه المنازعة امام امين المظالم وشعبه الوساطة اسرع وأسهل من رفع الامر للمحاكمة امام قاض كي يفصل فيه (١).

ولكن ما يعاب على هذا النظام ان قرارات امين المظالم غير ملزمة ولا يمكن له حكم او اتخاذ قرار كونه ليس قاضياً ولا حكماً ولا يستطيع فرض حلول بل انه فقط يقدم مقترحات باتباع مسلك معين (٢). ولكن على رغم من هذه السلبية إلا إنه يستطيع تحديد مكامن الخلل المنهجية في المنظمة ويدعوها إلى إحداث تغيير في السياسات والممارسات ، ومعالجتها بما يقضيه القانون. كما ان الوقائع تشير ان رد فعل المنظمة كانت إزاء توصيات امين المظالم كان إيجابياً (٣).

وقد استقبل مكتب أمين مظالم الأمم المتحدة وخدمات الوساطة في عام ٢٠١١ ، ٢٢٦٧ حالة من بينها ١٥٨٨ تقدم بها موظفي الأمانة العامة ، و ٥١٥ من موظفي الصناديق والبرامج ، و ١٦٤ من موظفي مفوضية الأمم المتحدة المفوض لشؤون اللاجئين (٤).

كما ان مهام مكتب امين المظالم لا تقتصر على النظر في الشكاوى والبلاغات التي يقدمها والمتعلقة بحالات الغبن والضرر الذي يلحق بهم بل تمتد لتشمل أدواراً اخرى خارج نطاق التسوية ومنها القيام بإرساء اليات تعزيز القدرة على تسوية النزاعات والوقاية منها وذلك من خلال التركيز أنشطة التوعية والتعاون بشأن تطوير نظام إقامة العدل . إذ يقوم مكتب امين المظالم ببناء القدرات واذكاء الوعي لدى الموظفين بأهمية اللجوء الى الوسائل غير رسمية لتسوية النزاعات المرتبطة بالعلاقات الوظيفية لا سيما الخدمات التي يقدمها امين المظالم ، والاستفادة من مزاياها العديدة ، وتشجيعهم على اتباع هذا النهج (٥). ومن بين ادوات العمل التي سعى لها امين المظالم هو الاستقصاء واستحداث طرق التواصل لما لها فائدة في تحقيق السرعة والفعالية في التسوية ، كما يسعى لتعزيز التواصل ما بين الموظفين إذ يقوم بإرسال بعثات ميدانية بعينها بهدف تعزيز إمكانية التواصل بصورة مباشرة مع الموظفين (٦). ومن القضايا

(١) عبد الله علي عبو، مصدر سابق، ص ٩٢.

(٢) باية سمية، مصدر سابق، ص ٥٨.

(٣) شابو وسيلة، مصدر سابق، ص ٣٩٩.

(٤) بحث متاح على الموقع الإلكتروني للأمم المتحدة www.un.org تاريخ الزيارة في ٢٠٢١/٣/١٥ الساعة

٩ مساءً .

(٥) شابو وسيلة ، مصدر سابق، ص ٤٠٠.

(٦) المصدر نفسة ، ص ٤٠١-٤٠٣.

الفصل الثاني

الآخري التي يجوز لأمين المظالم ان ينظر فيها ويستطيع الموظفين ان يتوجهوا بحرية الى مكتب أمين المظالم وهي : الاجور والاستحقاقات . (وهذه تشمل المسائل المتعلقة بالمرتبات والمعاش التقاعدي والإجازة والتأمين الصحي) . الشؤون القانونية والتنظيمية والمالية وهذه تشمل (الامور المتصلة بالتحرش والتمييز ، وعمليات التحقيق والتأديب ، والانتقام) . السلامة والصحة والرفاهية والجهد والعمل . وهذه تشمل (الامور المتعلقة بالظروف العملية ، والرفاهية العامة ، والمساعدة فيما يتعلق بحالات العجز او الحالات الصحية ومسائل اخرى لها صلة بالصحة والسلامة) . القيم والاخلاق والمعايير وهذا تشتمل على (المسائل التي تتعلق بالقيم الاساسية ومدونة الاخلاق في الأمم المتحدة)^(١) .

كما ان هناك امور لا يجوز لأمين المظالم ان يفعلها وهي:

-ان يتصرف بشأن شكاوى مجهولة ولا يعالج الشكاوى المحالة إليه . معالجة قضايا تكون بالفعل في النظام الرسمي أو هي قضايا نشاط إجرامي، ولا تعتبر خاضعة لتسوية النزاعات بطريقة غير رسمية . مناصرة أو التحيز لأحد اطراف النزاع . تحديد السياسة أو اتخاذ قرارات في مجال الادارة . عدم القيام بالتحقيق، وعلى الرغم من ذلك يستطيع امين المظالم ان يقوم بإجراء عملية تفصي حقائق بطريقة غير رسمية . وان المعلومات المقدمة من قبل الموظف تبقى في سرية تامة ولا يجوز لأمين المظالم إفشائها أو مناقشتها مع طرف ثالث إلا بأذن صريح من الموظف . الاستعاضة عن الموارد البشرية، والإدارة التسلسلية، أو مكاتب الأمم المتحدة الأخرى^(٢) .

ومن المنظمات الآخري التي قامت بإنشاء مكتب أمين المظالم منظمة الصحة العالمية وتتمثل هنا مهمة امين المظالم في مساعدة الموظفين على معالجة الشواغل المتصلة بالعمل بالوسائل غير رسمية ، ومنع نشوب المنازعات وتفاقم المشاكل ، وبرغم من ان لمنظمة الصحة العالمية أميناً للمظالم في المقر الرئيسي منذ عام ١٩٧٤ ، لم يكن منصوص على دور أمين المظالم في لائحة موظفي المنظمة بوصفها الركيزة الأساسية لحل المنازعات بالطرق الغير رسمية حتى عام ٢٠١٦ ، وفي النظام الجديد وضعت لائحة الموظفين الجديدة نظاماً موحداً للعدالة الداخلية في جميع كيانات

(١) مكتب أمين وشعبة الوساطة في الامم المتحدة ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.un.org

تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/٢ الساعة العاشرة مساء .

(٢) المصدر نفسه .

الفصل الثاني

المنظمة ، اذ تشكل الوقاية والاستجابة المبكرة واقامة العدل بالطرق الغير رسمية عناصر لا غنى عنها ، يؤدي امين المظالم دور المحاور المستقل والمحايد الذي يقدم المساعدة السرية من اجل حل الصعوبات المتصلة بالعمل بالطرق الغير رسمية، ويستمتع أمين المظالم الى طالبي المساعدة دون تحيز ، ويضع خيارات لتسوية الخلافات ، ويسدي المشورة السرية الغير متحيزة ، ولا يختص أمين المظالم بالمحاماة عن أي فرد معين أو أي مسألة أو مصلحة معينة ، تمثيل أي طرف في نزاع ، أو اجراء تحقيقات رسمية ، أو المشاركة في إجراءات رسمية (١). وتتمثل المهام الرئيسية لأمين المظالم فيما يلي : التوسط في المنازعات وتسهيلها ، ورصد الاتجاهات في اطار دعم الكشف المبكر عن المسائل التي من المحتمل ان تكون ذات أهمية ، وتقديم التقارير الى الإدارة العليا ، ودعم الاجراءات الوقائية ، وتعزيز ثقافة مكان العمل التي تدعم القيم الأساسية لمنظمة الصحة العالمية، وابرزها جعل مكان العمل بيئة يسودها الاحترام ، ومكتب امين المظالم يمثل دعم في نهاية المطاف ، التزاماً قطعته المنظمة على نفسها ومفاده تعزيز رفاه موظفيها وتحسين السياسات والقواعد والممارسات التي تؤثر على بيئة العمل فيها ، وقد نظر امين المظالم وخدمات الوساطة ١٤٩ قضية عام ٢٠١٤ ، و٣٣٣ قضية عام ٢٠١٥ ، و٣٤٥ قضية عام ٢٠١٦ (٢).

ويتضح لنا من خلال كل ما تم ذكره ان امين المظالم في الامم المتحدة والمنظمات الاخرى انه له دور فعال في تسوية المشاكل الوظيفية من خلال توصياته واقتراحاته لحل النزاع والترويج لثقافة الحوار ، كما انه يقوم بتحفيز الموظفين لتقديم الشكاوى لحلها بشكل ودي واستعادة علاقات العمل سليمة ما بين الموظفين ، وتعزيز ثقافة القدرة على الوقاية من النزاعات والقيام بفعاليات وانشطة تحقق اكبر قدر من التوافق في مكان العمل ، لكن ما يعيب هذا النظام ان توصيات امين المظالم غير ملزمة ولا يمكن اجراء التحقيق وليس له ايضاً اتخاذ قرار يلزم به طرفي النزاع، على عكس امين المظالم الموجود في الانظمة الداخلية للدول الذي يعرف بأسم (الامبودسمان) له صلاحيات واسعة. فنظام إقامة العدل في الامم المتحدة المتمثل بمكتب أمين المظالم يتشابه مع حق مخاطبة السلطات العامة وتطبيقاته على المستوى

(١) بحث منشور على شبكة الانترنت بعنوان ، تقرير أمين المظالم، منظمة الصحة العالمية، المجلس التنفيذي ، الدورة الثانية والاربعون بعد المائة البند ٥-٩ من جدول الأعمال المؤقت ، متاح على الموقع الإلكتروني

<https://www.who.int/ar> تاريخ الزيارة ٢٥/٣/٢٠٢١ الساعة العاشرة صباحاً .

(٢) تقرير أمين المظالم، منظمة الصحة العالمية، المجلس التنفيذي ، الدورة الثانية والاربعون بعد المائة البند ٥-٩ من جدول الأعمال المؤقت ، مصدر سابق.

الفصل الثاني

الداخلي الى حد ما من حيث تقدم الشكوى والاجراءات المتبعة فيها وتوصيات التي تصدر منه، ولكن بالرغم من افتقاره للقوة الملزمة الا انها ساهمت هذه التوصيات والمقترحات لحل العديد من المنازعات الادارية.

المطلب الثاني

موقف موثيق حقوق الإنسان الاقليمية من الحق في مخاطبة السلطات العامة

ان تعدد اللغات وانقسام العالم الى ثقافات وأيدولوجيات وديانات مختلفه وصعوبة ان لم يكن استحالة التوصل الى مفاهيم محددة في مجال حقوق الإنسان فان الخيار الاقليمي^(١)، يبدو منطقياً نظراً لإمكانية التوفيق بين الدول المعنية التي تتقاسم نفس المشتركات والتي تكون أكثر انسجاماً فيما بينها. ومن البديهي ايضاً بأن الأطر والادوات الإقليمية تسمح للدول في التعبير عن خصوصيتها وهويتها وعن مفاهيمها الخاصة بحقوق الانسان^(٢). وان ميثاق الامم المتحدة يدعو الى قيام تنظيمات ووكالات اقليمية تعالج الامور التي تتعلق بحفظ السلام والأمن الدوليين ففي الفصل الثامن من الميثاق جاءت المادة (١/٥٢) تقول " ليس في هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولي ما يكون العمل الاقليمي صالحاً فيها ومناسباً، ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ونشاطها ملائم مع مقاصد الامم المتحدة ومبادئها " ^(٣).

فظهرت العديد من الاتفاقيات الاقليمية في مجال حقوق الإنسان وان بعضاً منها اكدت على حق مخاطبة السلطات العامة فمنها ما نصت بصورة صريحة ومنها اشارت بصفة ضمنية ومن هذه الاتفاقيات الاتفاقيه الاوربية لحقوق الإنسان والاتفاقيه الأمريكية والميثاق الافريقي لحقوق الإنسان والميثاق العربي لحقوق الانسان. والتي سوف نتكلم عن النصوص التي اشارت الى حق الافراد في تقديم الشكوى تبعاً للاتي:

(١) ان المقصود بالاتفاق الاقليمي هو الاتفاق الذي يضم منطقة جغرافية معينة عددا من الدول تجمع بينها روابط التجاور والمصالح المشتركة والتقارب الثقافي واللغوي والروحي وتتعاون جميعاً على حل ما قد ينشأ من منازعات حلاً سلمياً وعلى حفظ السلم والأمن في منطقتها وحماية مصالحها وتنمية علاقاتها الاقتصادية والثقافية . للمزيد من التفاصيل ينظر: عائشة راتب، التنظيم الدولي ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص٢٦٧-٢٦٨ . ورياض صالح أبو العطا، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص٢١٩-٢٢١.

(٢) محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، مصدر سابق، ص١٥٣.

(٣) جعفر عبد السلام، المنظمات الدولية، ط٦ ، دار النهضة العربية، القاهرة ، بدون سنة نشر، ص٥٨٠.

الفصل الثاني

أولاً: الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠.

وفقاً للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠^(١)، لم نجد ما يشير الى الحق في مخاطبة السلطات العامة بصورة واضحة وصريحة.

ولكن يمكن ان يكون في رأينا لهذا الحق صلة ببعض نصوص الاتفاقية مثلاً نص المادة (١٣) من الاتفاقية جاء فيها " كل إنسان انتهكت حقوقه وحرياته المحددة في هذه المعاهدة الحق في وسيلة إنصاف فعالة أمام سلطة وطنية ، ولو كان هذا الانتهاك قد وقع من أشخاص يعملون بصفة رسمية " (٢).

وتكفل هذه المادة الى ضرورة وجود وسائل إنصاف امام السلطات (التنفيذية والتشريعية) لمن انتهكت حقوقه وحرياته ومن ضمن هذه الوسائل حق مخاطبة السلطات العامة، وذلك لضمان افضل تطبيق لحقوق الإنسان بوجود هذه الوسائل والضمانات.

ثانياً: الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان لعام ١٩٦٩.

اما في اطار منظمة الدول لأمريكية ، فنجد أن الإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان، الصادر في ١٩٤٨ ، نص في المادة (٢٤) منه على أن " لكل شخص الحق في تقديم الالتماسات ذات العلاقة إلى أي جهة مختصة لأسباب تتعلق إما بالمصلحة العامة أو الخاصة، والحق في الحصول على قرار عاجل بشأنها ".

وان هذا النص صريح كفل حق مخاطبة السلطات العامة فيما يخص تقديم الشكاوى سواء كانت تتعلق بالمصلحة العامة أو الخاصة ، وإلزام الجهات المخاطبة في البت في الشكوى المقدمة لها بشكل عاجل.

(١) تعد الاتفاقية الأوروبية من اهم الوثائق التي صدر بخصوص حقوق الإنسان إذ تمثل ميثاق حقوق الإنسان الأوروبي اذ تم التوقيع عليها في الرابع من شهر تشرين الثاني ١٩٥٠ من وزراء خمسة عشرة دولة أوروبية والتي دخلت حيز التنفيذ عام ١٩٥٣ ، وتشتمل على (٦٦) مادة تضع الاساس لحماية حقوق الانسان الأوروبي ، وتضع وسائل مراقبة إحترام السلطات لها ، وآليات تطبيقها كقانون دولي إقليمي على مستوى دول أوروبا بحيث تلتزم كل دول أوروبا بنصوص هذه الاتفاقية . ينظر : وليد سليم النمر ، مصدر سابق، ص١٨٦ . كما تم إلحاق ١٦ بروتوكولا مضافا الى اتفاقية حماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية، دخل منها ١٤ بروتوكولا حيز النفاذ. ينظر : محمد امين الميداني ، مصدر سابق، ص٥٩.

(٢) ينظر نص المادة ١٣ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٣ على الموقع الإلكتروني <http://hrlibrary.umn.edu/arab/euhrcom.html> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/٩ الساعة الخامسة والنصف مساءً.

الفصل الثاني

وقد تحول هذا الاقرار الصريح الموجود في الاعلان الامريكي لحقوق وواجبات الإنسان الى اقرار ضمنى في الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان لعام ١٩٦٩^(١). اذ اشارت الى حق المواطن في المشاركة في إدارة الشؤون العامة للبلاد في نص المادة (٢٣) جاء فيها " ١- يتمتع كل مواطن بالحقوق والفرص الآتية : ان يشارك في إدارة الشؤون العامة أما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية " ^(٢).

ويعد هذا النص عام، وقرار ضمنى للحق في مخاطبة السلطات العامة لكونه يعد احد صور حق الفرد في ادارة الشؤون العامة للبلاد ويمثل في صياغته ما ورد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ ، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ .

ثالثاً: الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام ١٩٨١ .

اما الميثاق الافريقي لحقوق الإنسان لعام ١٩٨١^(٣) ووفقاً للمادة (١/١٣) لم يتغير عن الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان إذ اشار ايضاً ضمناً الى حق مخاطبة السلطات العامة، إذ جاء النص على انه " لكل مواطنين الحق في المشاركة بحرية في إدارة الشؤون العامة لبلادهم سواء مباشرة أو عن طريق ممثلين يتم اختيارهم بحرية وذلك طبقاً لأحكام القانون " ^(٤).

(١) اعتمد الاتفاقية الامريكية لحقوق الإنسان اثناء انعقاد مؤتمر حول حقوق الإنسان نظمه المجلس الدائم لمنظمة الدول الامريكية لحقوق الانسان في (سان خوسيه دي كوستاريكا) وعرفت هذه الاتفاقية بهذا الاسم وان هذه الاتفاقية قد تأثرت الى حد كبير بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ، وهي النص الإقليمي الوحيد الموجود آنذاك وتنص المادة (٧٤) على دخول الاتفاقية حيز التطبيق بمجرد التصديق على الوثيقة الحادية عشر ، وهو ماتحقق في ١٨ يوليو ١٩٧٨ ودخلت حيز التنفيذ كما وقعت الولايات المتحدة الأمريكية على هذه الاتفاقية عام ١٩٧٧ ، للمزيد من التفاصيل ينظر : كلوديو زانغي ، مصدر سابق، ص٢٨٨ .

(٢) للمزيد من التفاصيل ينظر : محمود شريف بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان (الوثائق الاسلامية والاقليمية) ، المجلد الثاني، ط١ ، دار الشروق، مصر ، ٢٠٠٣ ، ص٢١٨ .

(٣) لقد اصبحت مسألة حقوق الإنسان في القارة الافريقية محل اهتمام في السنوات الاخيرة ، فقد اصدر مؤتمر رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الإفريقية في ١٩٧٩/٧/٣٠ في العاصمة الليبرية قرارا يدعو إلى إعداد مشروع أولي لميثاق إفريقي لحقوق الإنسان والشعوب . وعلى هذا الأساس تقدمت لجنة من الخبراء عام ١٩٨٠ بمشروع ميثاق إفريقي لحقوق الانسان أقره المؤتمر الثامن عشر لرؤساء الدول والحكومات الإفريقية ، المنعقد في العاصمة الكينية نيروبي في ١٩٨١/٦/٨ . وقد دخل الميثاق حيز النفاذ في ١٩٨٦/١٠/٢١ ويحتوي هذا الميثاق على مقدمة و (٦٨) مادة . ويختلف هذا الميثاق عن اتفاقيات الأوروبية والامريكية لحقوق الإنسان في اكثر من مسألة . فهو يعطي اهمية وعناية خاصة لحقوق الشعوب ، كما انه لا يكتفي بالمناداة بالحقوق بل يهتم بواجبات ايضاً ، كما أنه يهتم بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كأهمية الحقوق المدنية والسياسية .

للمزيد من التفاصيل ينظر: محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، مصدر سابق، ص٢١٤-٢١٥ .

(٤) للاطلاع على نص الميثاق متاح على الموقع الإلكتروني

<http://hrlibrary.umn.edu/arab/a005.html> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/٩ الساعة العاشرة مساء.

الفصل الثاني

رابعاً: الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٤.

اما الميثاق العربي لحقوق الإنسان فلم يتضمن على اي نص صريح على حق تقديم الشكاوى (حق مخاطبة السلطات العامة) وانما نص ايضاً على حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة للبلاد في المادة (٢٤) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان والذي يعد نص ضمنى لحق مخاطبة السلطات العامة إذ جاءت فيها " ان لكل مواطن الحق ٢- المشاركة في إدارة الشؤون العامة إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية" (١).

ومن الجدير بالملاحظة ان الموائيق الإقليمية المعنية بحقوق الإنسان وعلى غرار ما موجود على مستوى الموائيق الدولية العالمية اشارت الى انشاء لجان خاصة لمعالجة الشكاوى الفردية. (٢)

وعلى صعيد ذي صلة ولدى مراجعة ميثاق الاتحاد الأوروبي (٣) لعام ٢٠٠٠ نجد في نص المادة (٤٤) جاء بعنوان الحق في تقديم التماس جاء فيها " يكون من

(١) ينظر نص المادة (٢٤) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان متاح على الموقع الإلكتروني <http://hrlibrary.umn.edu/arab/a003-2.html> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٤/٧ الساعة العاشرة التاسعة صباحاً.

(٢) اشارت الاتفاقية الأوروبية الى انشاء لجنة أوروبية لحقوق الإنسان في المادة (١٩/أ) وبنيت هذه الاتفاقية اختصاصات هذه اللجنة وإجراءات البت في الشكاوى في المواد (٢٥-٣٤). وأشارت ايضاً الاتفاقية الأمريكية في المادة (٣٣/أ) الى انشاء اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان وبنيت في المادة (٤٤) على حق الأشخاص او الهيئات الغير حكومية ان ترفع عرائض تتضمن شكاوى ضد أي خرق لهذه الاتفاقية من قبل دولة طرف , وحددت شروط قبول الشكاوى وإجراءات البت فيها في المواد (٤٨-٥١). اما الميثاق الافريقي لحقوق الإنسان والشعوب أشار في المادة (٣٠) الى انشاء لجنة أفريقية لحقوق الإنسان والشعوب وذلك من اجل النهوض بحقوق الإنسان والشعوب في افريقيا وحمائتها , ولم نجد ما يشير في هذا الميثاق بمعالجة الشكاوى الفردية. وكذلك الحال بالنسبة للميثاق العربي ايضاً أشار في المادة (٤٥) انشاء لجنة حقوق الإنسان العربية ومن دون الإشارة الى استقبال البلاغات الشكاوى الفردية. للمزيد من التفاصيل ينظر : الموقع الإلكتروني متاح على شبكة الانترنت <http://hrlibrary.umn.edu>

(٣) عرف العالم قيام تكتلات اقتصادية إقليمية سواء بصيغتها التقليدية خلال عقد الخمسينات والستينات من القرن العشرين ، أو بصيغتها الجديدة التي شهدها النصف الثاني من عقد الثمانينات ، ولعل أهم هذه التكتلات الاتحاد الأوروبي ومر هذا الاتحاد بعدة مراحل الى ان ظهر بهذه الصفة فتبلور تدريجياً ، وعبر فترة طويلة من الزمن من خلال رؤى فكرية تباينت دوافعها ، واهدافها ، وهذه الرؤى في وقت نفسة شكلت مخزوناً فكرياً هائلاً نهل منه رجال الحكم والساسة بما يتناسب مع كل مرحلة بدت فيها الظروف العالمية والإقليمية والمحلية ناضجة لنقل حلم الوحدة الأوروبية تدريجياً الى عالم الواقع ، فمر الاتحاد الأوروبي بتطورات سريعة ومتلاحقة بدءاً بمجلس أوروبا مروراً بالوحدة الاقتصادية الأوروبية أو السوق الأوروبية المشتركة وانتهاء بالاتحاد الأوروبي الموحد اقتصادياً وسياسياً وعسكرياً وامنياً. وان الغرض منه هو تحقيق السلام الدائم في المجتمع الأوروبي وتحقيق القوة والازدهار الاقتصاديان. للمزيد من التفاصيل ينظر : بن عزوز محمد ، السياسة المتوسطة للاتحاد الأوروبي، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة عبد الحميد بن باديس-مستغانم ، كلية الحقوق والعلوم=

الفصل الثاني

حق أي مواطن بالاتحاد واي شخص طبيعي أو معنوي مقيم أو له مكتب مسجل في دولي عضو ان يقدم التماس للبرلمان " (١).

ومن التطبيقات التي ظهرت على الصعيد الاقليمي المشابهة للمفوض البرلماني (الامبودسمان)، هو انشاء جهاز المفوض الاوروبي لحقوق الإنسان جرى اقرار هذا الجهاز حديثاً في اجتماع قمة رؤساء الدول والحكومات الأوروبية لعام ١٩٩٧، وقد باشر في اعماله فعلياً عام ١٩٩٩ ، وينتخب المفوض الأوروبي من قبل الجمعية البرلمانية كل ٦ سنوات ، وتتمثل مهمته بدوره الارشادي في مجال حقوق الإنسان فيقدم المشورة والمعلومات التي تعالج قضايا حقوق الإنسان لجميع الدول الاعضاء ، ويعتبر نشر الوعي جزء من وظيفته الأساسية حول قضايا حقوق الإنسان ويتم ذلك من خلال نشره للوثائق وتنظيم الفعاليات والندوات والمحاضرات ، وورش العمل المتعلقة بحقوق الإنسان. ويحدد المفوض الأوروبي للدول الاعضاء الاختلالات الواردة في القانون أو الاتفاقيات والتي يمكن تفاديها حتى تلتزم الدول بالحقوق الواردة في الاتفاقيات (٢).

كما ان منصب المفوض الأوروبي لحقوق الإنسان لا يتصف بطابع قضائي او شبه قضائي ، وهو لا يتمتع بصلاحيات انما وظيفته الاساسية لا تعدو كونها استشارية وإرشادية وتشجيع الدول على التعاون بين آليات حقوق الإنسان الوطنية والدولية وبين كافة دول مجلس اوروبا ، وفي بعض الحالات بحسب الظروف للمفوض ان يتصل بالدول الاعضاء وبالأجهزة الأخرى في مجلس أوروبا ، وقد تتوسع اختصاصاته في مسائل حقوق الإنسان من خلال الاختصاصات الممنوحة للمجلس ذاته ، فقد يقوم

=السياسية، الجزائر، ٢٠١٥ ، ص ١١-١٢. وجون بيندر وسامون اشروود ، الاتحاد الأوروبي، ترجمة خالد غريب علي ، ط ١ ، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة ، مصر ، ٢٠١٥ ، ص ١١-١٥.

(١) ينظر : ميثاق الحقوق الاساسية للاتحاد الأوروبي متاح على الموقع الإلكتروني <http://hrlibrary.umn.edu/arab/eu-rights-charter.html> تاريخ الزيارة ١٠/٥/٢٠٢١ الساعة الخامسة

مساء

(٢) مجدولين سعادة ، تطور الآليات الاقليمية لحماية حقوق (دراسة مقارنة في نظام مجلس أوروبا والنظام الأمريكي لحقوق الإنسان، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الاردن ، ٢٠١٦ ، ص ٧١.

الفصل الثاني

المجلس بتكليف مهمه للمفوض بإجراء تحقيق في أية منطقة خاضعة لاختصاص المجلس ، وقد يصدر المفوض آراء أو توصيات أو تقارير بعد الانتهاء من التحقيق بهذا الشأن^(١).

المبحث الثاني

الحق في مخاطبة السلطات العامة في الدساتير الوطنية

يكفل الدستور حماية الحقوق والحريات إما مباشرة أو بطريق غير مباشر بأن يترك للمشرع تحديد إطار هذه الحماية في إطار مبادئ عامة يقرها ويوفر ضماناتها. ومن ناحية أخرى، وكأصل عام، يتدخل المشرع لتنظيم الحقوق والحريات العامة^(٢). إذ يعد الدستور اساس الحكم، فكل السلطات تؤدي وظائفها وفقاً له، فهو رأس الهرم القانوني ومركزة^(٣). ولقد حرصت الدساتير المقارنة دائماً على تضمين هذه حقوق الإنسان في صلب الدستور لتوفير الحماية الكاملة لها إذ تتضمن الدساتير لائحة حقوق، كما في اغلب الدساتير العربية التي افردت باباً أو فصلاً خاصاً للحديث عن هذه الحقوق والتي يجب على الدولة ان توفرها للمواطنين من المهد الى اللحد^(٤). وان مسألة ادراج حقوق الإنسان في الدساتير الوطنية للدول يعطيها قدراً كبيراً من الاهتمام والحماية ، إذ لا يمكن باي حال من الاحوال ان تتنصل الدولة من التزاماتها الدولية في هذا المجال ، ذلك ان اتفاقيات حقوق الإنسان العالمية والاقليمية التي انظمت لها الدول يتطلب ان تجعل تشريعاتها الوطنية منسجمة مع التزاماتها الدولية المنبثقة عن هذه الاتفاقيات^(٥) كما ان الدستور هو الذي يحدد الحقوق والرخص وقيود . ومن هذه الحقوق حق مخاطبة السلطات العامة لذا سوف نتبع في هذه الدراسة نصوص الدساتير على هذا الحق وللإحاطة بهذا الموضوع لابد من اختيار عينة لأجل تحليل نصوصها والمقارنة فيما بينها نأخذ الدساتير الاجنبية في مطلب اول والدساتير العربية في مطلب ثاني سنتناوله وفقاً للاتي:

(١) محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، مصدر سابق، ص ١٨٧-١٨٨.

(٢) احمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، ط ١ ، دار الشروق، مصر ، ١٩٩٩ ، ص ٨٥.

(٣) ياسر حمزة ، حماية الحقوق السياسية في القانون الدستوري المصري ، ط ١ ، دار النهضة العربية، مصر ، ٢٠٠٩ ، ص ١٥.

(٤) طرفة الحاج ، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان في سوريا ، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة حلب ، كلية الحقوق ، سوريا ، ٢٠١١ ، ٣٩.

(٥) رضي محمد علي البلداوي ، الحماية الوطنية والدولية لحقوق الإنسان، مجلة جامعة تكريت للحقوق ، السنة (٣) ، المجلد (٣) ، العدد (٢) الجزء (١) ، العراق ، ٢٠١٨ ، ص ٢٠٦.

الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل الدساتير الأجنبية

اشارت معظم الدساتير الأجنبية الى الحق في مخاطبة السلطات العامة، مع تباين واضح في الصياغة تبعاً لرؤى وفلسفة واضعي الدساتير، 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 ان بعض هذه الدساتير انها ربطت ما بين ممارسة هذا الحق والجنسية ، فاقترنت ممارسته على المواطنين دون الاجانب ومنها لم تقتصر ممارسة هذا الحق على مواطنين دون سواهم . فالدساتير التي اقتصرت ممارسة هذا الحق للمواطنين دون الاجانب هي:

الدستور الروسي الصادر عام ١٩٩٣ المعدل عام ٢٠١٤ نص في المادة (٣٣) منه على انه " يتمتع مواطنو الاتحاد الروسي بحق الطعن شخصياً وتقديم الفردية والجماعية امام هيئات الحكومة الذاتية المحلية " (١) والدستور الايطالي الصادر ١٩٤٧ المعدل عام ٢٠١٢ نص في المادة (٥٠) منه على " لجميع المواطنين يمكنهم رفع عرائض الى البرلمان لطلب اجراءات تشريعية او لعرض احتياجات عامة" (٢) وشاركهم في هذه الرؤية الدستور الاسباني الصادر عام ١٩٧٨ المعدل ٢٠١١ 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" (٣).

والدستور البرتغالي الصادر عام ١٩٧٦ والمعدل عام ٢٠٠٥ إذ خص هذا الحق ايضاً للمواطنين دون الاجانب فنص في المادة (٢٣) على " ١- للمواطنين ان يتقدموا بشكاوى ضد ما تقوم به السلطات العامة من افعال الى امين المظالم الذي ينظر فيها دون سلطة اتخاذ قرارات بشأنها، ويدفعها الى الجهات المختصة مع توصياته من اي ظلم اورده حسب الاقتضاء ". اما دستور بلجيكا الصادر ١٨٣١ المعدل عام ٢٠١٢ جاءت المادة (٢٧) تنص على " للبلجيكين الحق في توجيه العرائض المقدمة

(١) ينظر دستور روسيا الصادر ١٩٩٣ المعدل عام ٢٠١٤ ، متاح على الموقع الالكتروني <https://www.constituteproject.org> تاريخ الزيارة ٢٢٠٢/٢/١٥ الساعة الواحدة صباحاً.

(٢) ينظر دستور إيطاليا الصادر ١٩٤٧ المعدل عام ٢٠١٢ ، المصدر نفسه.

(٣) ينظر دستور اسبانيا الصادر عام ١٩٧٨ المعدل عام ٢٠١١ ، المصدر نفسه.

الفصل الثاني

من شخص واحد أو أكثر الى السلطات العامة...". ودستور كوريا الجنوبية الصادر عام ١٩٤٨ والمعدل عام ١٩٨٧ المعدل نص في المادة (٢٦) منه على انه " ١- للمواطنين كل الحق في التظلم الى اية جهة حكومية بالشروط المنصوص عليها في القانون. ٢- تلتزم الدولة بالنظر في كافة التظلمات " (١).

ودستور اذربيجان الصادر ١٩٩٥ والمعدل ٢٠٠٢ جاءت المادة (١/٥٧) تنص على " مواطني جمهورية اذربيجان لديها الحق في الاستئناف شخصياً وايضاً تقديم طلبات مكتوبة ، الفردية والجماعية لهيئات الدولة " (٢).

ودستور المكسيك الصادر عام ١٩١٧ المعدل ٢٠٠٧ المعدل ايضاً حصر ممارسة هذا الحق للمواطنين دون الاجانب اذ جاء في المادة (٥/٣٥) تنص على انه " تتمثل صلاحيات المواطنين فيما يلي... ٥- ممارسة الحق في تقديم العرائض في جميع الحالات ".

ومن الملاحظ ان هذه الدساتير قد حصرت ممارسة الحق مخاطبة السلطات العامة على المواطنين دون الاجانب وبهذا قد سدت الطريق على الغير مواطنين من اجل رفع ظلم أصابهم او عصف بحقوقهم، الامر الذي يتنافى مع أبسط مبادئ حقوق الإنسان.

وعلى العكس من ذلك نجد ان هناك دساتير دول اخرى، اعطت هذا الحق لمواطني الدولة وغيرهم من الاجانب المقيمين بها، فالدستور السويسري الصادر عام ١٩٩٩ المعدل ٢٠١٤ ، نص في المادة (٣٣) منه تحت عنوان حق الالتماس على ان " لكل شخص الحق في ان يتقدم بالتماس الى السلطات دون ان يتعرض لأية اضرار بسبب ذلك ٢- من واجب السلطات ان تحاط علماً بالالتماسات المقدمة " .

كذلك الامر في الدستور الالمانى الصادر عام ١٩٤٩ المعدل ٢٠١٢ الذي نص في المادة (١٧) منه على ان "كل فرد، سواء أكان بمفرده أو الاشتراك مع مجموعة من الأفراد، له الحق في التقدم كتابياً بالتماسات أو بشكاوى إلى الجهات المختصة، وإلى السلطة التشريعية".

(١) ينظر دستور كوريا الجنوبية الصادر ١٩٤٨ المعدل عام ١٩٨٧ ، متاح على الموقع الالكتروني <https://www.constituteproject.org> تاريخ الزيارة ٢٢٠٢/٢/١٥ الساعة الثانية صباحاً.

(٢) ينظر دستور اذربيجان لعام ١٩٩٥ المعدل عام ٢٠٠٢ ، متاح على الموقع الالكتروني <https://arabprf.com/?p=989&=1> تاريخ الزيارة ٢٢٠٢/٢/١٥ الساعة الثانية والنصف صباحاً.

الفصل الثاني

وفي نفس الاتجاه كان موقف الدستور الياباني لعام ١٩٤٦ في نص المادة (١٦) منه، والتي تنص على أنه " يمتلك كل شخص الحق في الالتماس السلمي لتعويض الضرر، ولعزل المسؤول الحكومي، ولتفعيل أو تعديل، أو إلغاء القوانين، والأوامر، والتنظيمات، وللشؤون الأخرى، ولا يتم التمييز ضد أي شخص بأي طريقة كانت لتقديمه مثل هذا الالتماس " .

وقد نص الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٩ المعدل ١٩٩٢ في التعديل الاول على منع الكونجرس من إصدار أي تشريع يحد من حق الناس في مطالبة الحكومة في انصافهم من الاجحاف.

وكذلك ايضاً بالنسبة الى فرنسا، فلم يتضمن إعلان حقوق الانسان والمواطن الإشارة الى هذا الحق، لكن تناولته بعض الدساتير بعد ذلك، ففي دستور فرنسا الصادر سنة ١٧٩١، الذي نص على أن حق تقديم العرائض حق مستقل عن الحقوق السياسية للمواطنين، وأنه حق ممنوح للأجانب ايضاً، واستمر الوضع كذلك في دساتير السنة الثالثة والرابعة للثورة الفرنسية، وفي ميثاق ١٨٣٠، ودستور ١٨٤٨، ودستور ١٨٥٢. الا ان الوضع اختلف بعد ذلك التاريخ، وخلا دستور فرنسا ١٨٧٥، ودستور ١٩٤٦، ودستور ١٩٥٨ الحالي، من أية إشارة الى هذا الحق، لكن اشارت اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الصادرة عام ١٩٥٩^(١). وبموجب التعديل الدستوري الذي حصل في فرنسا عام ٢٠٠٨ نص في المادة (١/٧١) على تشكيل هيئة تعمل على حماية الحقوق والحريات تدعى (حامي الحقوق) لتكون بديلاً عن نظام (وسيط الجمهورية) الذي تم انشائه مسبقاً في ٣ كانون الثاني عام ١٩٧٣، ومهمة هذه الهيئة تلقي الشكاوى والدفاع عن حقوق الإنسان^(٢).

وقد نص ايضاً الدستور الاوكراني الصادر عام ١٩٩٦ المعدل ٢٠١٤، في المادة (٤٠) منه على انه " لكل فرد الحق في تقديم الالتماسات الفردية او الجماعية او الاستئناف بشكل شخصي امام مؤسسات السلطة ومؤسسات الحكم الذاتي المحلي وامام مسؤولي تلك الجهات الذين من الواجب عليهم النظر في هذه الالتماسات وتقديم ردود عليها وفق الشروط الواردة في القانون " .

(١) شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه، مصدر سابق، ص ٣٣٤٣-٣٣٤٤.
(٢) ينظر المادة (١/٧٠) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ المعدل عام ٢٠٠٨. متاح على الموقع الالكتروني <https://www.constituteproject.org> تاريخ الزيارة ٢٠/٢/٢٠٢٢ الساعة العاشرة مساءً

الفصل الثاني

وجاء أيضاً في الدستور التركي الصادر عام ١٩٨٢ المعدل ٢٠١١ بالنص على الحق في مخاطبة السلطات العامة في المادة (٧٤) منه على انه " الحق في التقدم بالتماس كتابي الى السلطات المختصة والى الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا بشأن الطلبات والشكاوى الشخصية والعامة مكفول للمواطنين وكذلك الاجانب المقيمين شريطة المعاملة بالمثل ، ويخطر مقدم الالتماس الشخصي بنتيجة كتاباً دون ابطاء ". فيلاحظ من خلال هذا النص ان الدستور التركي قيد حق تقديم الشكاوى للمواطنين والاجانب لكن المعاملة بالمثل.

ودستور البرازيلي الصادر عام ١٩٨٨ والمعدل عام ٢٠١٤ نص في المادة (٣٤) على " يضمن لجميع الاشخاص دون دفع اي رسوم أ- حق التقدم بعرائض للسلطات العامة دفاعاً عن الحقوق أو ضد ممارسات غير قانونية او إساءة استعمال السلطة " (١).

ودستور الدنمارك لعام ١٩٥٣ نص أيضاً على حق تقدم العرائض والشكاوى اذ جاء في الجزء الخامس الفقرة ٥٤ على انه " يتم تقديم الالتماسات للبرلمان من قبل أحد اعضاء المجلس فقط " ان هذا النص عام ولم يحدد ممارسة هذا الحق للمواطنين دون الاجانب او العكس وبالتالي يشمل الجميع مواطنين واجانب.

ودستور هولندا الصادر عام ١٨١٤ المعدل عام ٢٠٠٨ نص في المادة (٥) منه على انه " لكل فرد الحق في تقديم الالتماسات خطياً الى السلطات المختصة "

وجاء على نفس النهج دستور بولندا الصادر عام ١٩٩٧ المعدل ٢٠٠٩ بنص المادة (٦٣) على انه " لكل فرد الحق في تقديم العرائض والاقتراحات والشكاوى بشأن المصلحة العامة، أو لما فيه مصلحته الشخصية او مصلحة اي شخص اخر ، بموافقة ذلك ، الى اجهزة السلطة العامة ومختلف المنظمات والمؤسسات الاجتماعية بشأن اداء واجبات تلك الأجهزة والمنظمات المنصوص عليها في مجال الادارة العامة . ويتم تحديد إجراءات النظر في الالتماسات والمقترحات والشكاوى المقدمة حسب القانون " (٢).

(١) ينظر دستور البرازيل الصادر عام ١٩٨٨ والمعدل عام ٢٠١٤ , متاح على الموقع الالكتروني <https://www.constituteproject.org> تاريخ الزيارة ٢٢٠٢/٢/١٥ الساعة الثالثة صباحاً.

(٢) ينظر دستور بولندا الصادر عام ١٩٩٧ المعدل عام ٢٠٠٩ . المصدر نفسه.

الفصل الثاني

ودستور كولومبيا الصادر ١٩٩١ المعدل ٢٠١٥ نص في المادة (٢٣) " يحق لكل فرد تقديم عرائض للسلطات فيما يتعلق بأي مصلحة عامة او خاصة وضمن الحصول على حل فوري بشأنها. تكون للسلطة التشريعية إمكانية تنظيم ممارستها من خلال منظمات خاصة من اجل ضمان الحقوق الاساسية".

ودستور النمسا الصادر عام ١٩٢٠ المعدل ٢٠١٣ نص في الفصل الثامن في المادة (١٤٨/١) يستطيع اي شخص تقديم شكوى الى امناء المظالم (لجنة تلقي الشكاوى من الجمهور) ضد سوء الادارة المزعوم من قبل الاتحاد، لما في ذلك نشاطه كصاحب حقوق خاصة وفي المقام الاول انتهاكات المزعوم لحقوق الإنسان، شريطة تأثر هذا الشخص بسوء الادارة وطالما انه لم يلجأ او لم تعد لديه وسائل للحصول على تعويض، ويجب التحقيق في جميع هذه الشكاوى من قبل مجلس امناء المظالم، ويجب اعلام مقدم مجلس امناء المظالم الخاصة بتلقي الشكاوى والتحقيق فيها واعلام مقدم الشكاوى بنتيجة التحقيق والاجراء المتخذ. (١)

ودستور كوستاريكا الصادر عام ١٩٤٩ المعدل ٢٠١١ نص في المادة (٢٧) ايضاً على حق تقديم العرائض والشكاوى بشكل جماعي او فردي اذ جاء فيها " حرية تقديم العرائض بشكل فردي او جماعي امام اي موظف عمومي او جهة رسمية، وحق الحصول على حل سريع مكفولان". (٢)

ودستور منغوليا الصادر عام ١٩٩٢ المعدل ٢٠٠١ نص في المادة (١٢/١٦) الحق في تقديم عرائض او شكاوى لأجهزة الدولة والموظفين العموميين، وسهولة الحصول عليها من قبل أولئك لحل أجهزة الدولة، يتعين على اجهزة الدولة والموظفين العموميين الالتزام في اتخاذ القرار وحل التماسات او شكاوى المقدمة من قبل المواطنين وفقاً للقانون".

وجاء ايضاً النص في دستور البيرو الصادر عام ١٩٩٣ المعدل ٢٠٠٩ على حق مخاطبة السلطات العامة في المادة (٢٠/٢) منه على انه " تقديم التماسات مكتوبة

(١) ينظر دستور النمسا الصادر عام ١٩٢٠ المعدل عام ٢٠١٣.

(٢) ينظر دستور كوستاريكا الصادر عام ١٩٤٩ المعدل ٢٠١١.

الفصل الثاني

فردية او جماعية امام السلطة المختصة وهي ملزمة بالرد على الطرف المعني خطياً ايضاً في غضون المدة المنصوص عليها تحت طائلة القانون ."

وعلى نفس النهج جاء دستور بوليفيا لعام ٢٠٠٩ نص في المادة (٢٤) على لكل شخص الحق في تقديم عريضة فردية او جماعية شفهيّاً او كتابتياً ويتلقى رد رسمي وفوري ان الشرط الوحيد لممارسة هذا الحق هو التعريف بالشخص مقدم العريضة ."

ودستور باراغواي الصادر عام ١٩٩٢ المعدل عام ٢٠١١ نص في المادة (٤٠) على " لأي شخص منفرداً او مجتمعاً بآخرين ودون الوفاء بشروط خاصة الحق في ان يتقدم بالتماس كتابي للسلطات والتي يجب عليها ان تجيب خلال مدة زمنية ووفقاً لإجراءات يحددها القانون واي التماس لا يرد عليه في غضون هذه المدة يعتبر مرفوضاً" (١).

ودستور تشيلي الصادر عام ١٩٨٠ المعدل ٢٠١٤ ايضاً جاء بنص على حق تقدم العرائض في المادة (١٤/١٩) على الحق في رفع العرائض للسلطة فيما يخص اي مسألة ذات منفعة عامة او خاصة دون قيود، ماعدا اتباع الطرق اللائقة والملائمة".

وايضاً نص دستور الارجنتين الصادر عام ١٨٥٣ والمعدل عام ١٩٩٤ في المادة (١٤) " يحق لجميع سكان الدولة التمتع بتقديم التماسات الى السلطات ."

اما دستور فنزويلا شق لنفسه طريقاً مغايراً لما نصت عليه الدساتير فجاء في المادة (٥١) من دستور فنزويلا الصادر عام ١٩٩٩ والمعدل ٢٠٠٩ فنصت على انه " يحق لكل شخص تقديم طلب او بيانات الى اية سلطة او موظف عام يتعلق بالمسائل التي تندرج ضمن اختصاصها او اختصاصه، والحصول على جواب وافي وفي الوقت المناسب ويعاقب القانون كل من ينتهك هذا الحق، بما في ذلك امكانية العزل من المنصب" (٢).

فمن خلال تتبعنا الدساتير الاجنبية نلاحظ ان الدستور الوحيد الذي نص على جزاء لحماية الحق في مخاطبة السلطات العامة بمعاقبة الشخص المسؤول عن تعطيله

(١) ينظر دستور باراغواي الصادر عام ١٩٩٢ المعدل عام ٢٠١١.

(٢) ينظر دستور فنزويلا الصادر عام ١٩٩٩ المعدل ٢٠٠٩.

الفصل الثاني

هو دستور فنزويلا. اذ ان برأينا ان هذا النص او الاجراء اعطى قيمة وفاعلية أكثر مما منصوص عليه في بقية الدساتير وان بهذا الاجراء المشتكي يحصل على حقه بطريقة سريعة، كما ان هذا الاجراء يؤدي الى عدم المماثلة في القضية وذلك لأن في بعض الاحيان المشتكي قد لا يحصل على جواب من السلطات وتسوف قضيته، لذا نأمل ان يسر بقية المشرعين في الدول الاجنبية على ما سار عليه دستور فنزويلا.

كما ان اغلب دساتير قارة امريكا الجنوبية نصت على حق تقدم العرائض والشكاوى اي انها كانت أكثر اهتماماً بهذا الحق وتلتها القارة الأوروبية.

ومن الجدير بذكر ان هناك دساتير دول لم تشير اي اشارة لحق مخاطبة السلطات العامة كدساتير (إيران والنرويج وماليزيا والهند وإندونيسيا وكندا).

وهناك ايضاً دساتير لم تشير اي اشارة لحق تقديم العرائض والشكاوى كدساتير معظم الدول الافريقية، لكن جاء في ديباجة دساتيرها تمسكها بالحقوق والحريات التي وردت بإعلان حقوق والمواطن عام ١٧٨٩ والاعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ ، وانظامها الكامل لميثاق الامم المتحدة وهذه الدول هي (غينيا ، الكمرون ، مالي ، نيجريا ، مدغشقر ، افريقيا الوسطى ، الجابون ، السنغال ، ساحل العاج ، فولتا العليا).^(١)

(١) ان لديباجة الدستور قيمة قانونية لدى الفقه الدستوري فظهرت عدة اراء واتجاهات فقهية بهذا الجانب فمنهم من ير ان القيمة القانونية لديباجة الدستور قيمة قانونية اعلى من قيمة القواعد الدستورية اصحاب (المدرسة الموضوعية) ويرى الاتجاه الثاني يعتبر ان لديباجة قيمة قانونية مساوية ومعادلة لقيمة النصوص الدستورية التي يتضمنها الدستور، بحجة ان الديباجة ونصوص الدستور تعبيراً عن إرادة السلطة التأسيسية فالديباجة جزء لا يتجزأ من الدستور. ويرى اتجاه ثالث ان لديباجة قيمة قانونية ادنى من قيمة نصوص الدستور بدليل انه او أرادت السلطة التأسيسية منحها نفس القيمة القانونية لكانت أدرجتها ضمن متن و صلب الدستور. اما الاتجاه الرابع فيمنح الديباجة قيمة معنوية ورمزية وينكر كل قيمة قانونية لها ويعتبرها مجرد اعلان عن مبادئ فلسفية سياسية وتوجيهية ومذهبية وروحية مجردة من إبه قيمة إلزامية اصحاب (المدرسة الشكلية) . ويرى اتجاه فقهي اخر انه يجب التمييز ما بين النصوص التوجيهية المنهجية والنصوص التقريرية القانونية ، فيرى انه لو تضمنت فقرات الديباجة احكام وضعية محددة فهي ملزمة كبقية مواد الدستور وتكون لها قيمة قانونية مساوية للدستور . اما اذ تضمنت ديباجة الدستور قواعد توجيهية أو منهجية ، والتي يقصد به تلك الاحكام المعبرة عن ضمير الجماعة واهداف النظام السياسي ، تكون غير ملزمة قانوناً وانما يكون إلزامها سياسي ومعنوي وادبي ، تتميز بعموميتها وعدم تحديد مضمونها. وفي النهاية نحن نميل مع الرائي القائل ان قيمة قانونية مساوية ومعادلة لقيمة النصوص الدستورية التي يتضمنها الدستور، وهذا ما أكده موقف القضاء حيث اعتمد المجلس الدستوري الغابوني بشأن القيمة القانونية لديباجة الدستور اما غموض الدستور الغابوني الصادر ١٩٩١/٣/٢٦ بموجب رقم ١٠٠ - CC الصادر في ١٩٩٢/٢/٢٨ ، معتبراً ان الاحكام الواردة في الديباجة لها قيمة قانونية مساوية ومعادلة لقيمة =

الفصل الثاني

وبالتالي تعد الحماية الدستورية للحقوق والحريات في مقدمة الضمانات القانونية ، نظراً لما تتمتع به القواعد الدستورية من أهمية بالغة في حياة الشعوب ، إذ تتبوأ قمة التسلسل الهرمي في البناء القانوني للدولة ، فان النص على الحقوق في الدساتير تكتسب هذه الحقوق بذلك أول ضمانة وحماية فعالة ، وهي الحماية الدستورية.^(١)

المطلب الثاني

الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل الدساتير الدول العربية

على صعيد الدول العربية نلاحظ انها نصت على هذا الحق بصفة خاصة او عامة ، إما بعضها الآخر ، فلم يتضمن النص على هذا الحق ، نجد ان التباين في الصياغة هو السمة البارزة في الدساتير العربية إضافة الى التمييز بين المواطن وغيره من الافراد في حق مخاطبة السلطات العامة والشكلية المطلوبة في هذه المخاطبة والجهة التي يقدم اليها ، فنجد اقرار هذا الحق للمواطنين دون الاجانب في الدستور الاردني الصادر ١٩٥٢ المعدل عام ٢٠١١ 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 "^(٢). وبصيغة مماثلة نص النظام الاساسي لسلطنة عمان لعام ١٩٩٦ في المادة (٣٤) منه على انه " للمواطنين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من امور شخصية او فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون " وعلى ذات الاتجاه نص

=نصوص الدستور، وتبنى المجلس الدستور لدولة نيجيريا نفس الاعتراف في قراره تحت رقم CC /٠١٠/٢٠٠٢ الصادر في ٢٠٠٢/١/١٨ للمزيد من التفاصيل ينظر: بلطرش مياسة ، ديباجة الدستور في القانون الدستوري المقارن ووفقا للتعديل الدستوري الجزائري لعام ٢٠١٦ ، بحث منشور في، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، ص١٨-٢٤. كما ان لهذه الديباجة اهمية كبيرة ، فيعتبرها افلاطون هي روح القانون ، حيث تعكس المقدمات والقواعد والمعايير السياسية والاجتماعية فهي تشجع التناغم وتعبير عن الهوية الوطنية وتقوية اللحمة الوطنية والإصلاح أو إزالة أخطاء الماضي وتسعى هذه المقدمات ايضاً لتحقيق الطموحات والمحافظة على الحقوق والحريات . ينظر : وليد محمد الشناوي ، دور مقدمات الدساتير في التفسير الدستوري ، ط١ ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٤ ، ص٣٩ - ٤٢ .

(١) كاوه ياسين سليم ، التنظيم القانوني لضمانات حقوق الإنسان وحرياته ، المكتب الجامعي الحديث ، مصر ، ٢٠١٧ ، ص٢٦ .

(٢) عصام نعمة اسماعيل ، دساتير الدول العربية، ط٢ ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، ٢٠٠٨ ، ص٢٩ .

الفصل الثاني

دستور اليمن الصادر عام ١٩٩١ المعدل ٢٠١٥ عام في المادة (٥١) منه على هذا الحق اذ جاء فيها " يحق للمواطن تقديم الشكاوى والانتقادات والمقترحات الى أجهزة الدولة ومؤسساتها بصورة مباشرة او غير مباشرة " (١).

وكذلك نص ايضاً دستور الصومال لعام ١٩٦٩ على هذا الحق في المادة (١٠) منه على انه " لكل مواطن حق تقديم شكاوى مكتوبة الى رئيس الجمهورية والمجلس الوطني والحكومة".

وبنفس التوجه ذهب ايضاً دستور المغرب لعام ٢٠١١ اذ حصر هذا الحق على المواطنين دون غيرهم في المادة (١٥) منه جاء فيها " للمواطنين والمواطنات الحق في تقديم العرائض الى السلطات العمومية، ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق " (٢).

يلاحظ على النصوص التي ذكرناها انها خصت ممارسة الحق في مخاطبة السلطات على المواطنين دون الاجانب وانها اشترطت شروطاً شكلية للممارسة هذا الحق واخرى احالته الى قانون ينظمه واخرى لم تشترط اي شروط.

وبالمقابل نجد دساتير عربية اخرى اقرت هذا الحق لجميع الافراد مواطنين وأجانب ففي دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ نص في المادة (٢٩) منه التي جاء فيها " لكل فرد ان يخاطب السلطات العامة كتابةً وبتوقيعه ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية والاشخاص المعنوية ".

والنظام الاساسي للملكة العربية السعودية لعام ١٩٩٢ في المادة (٤٣) منه على انه " مجلس الملك ومجلس ولي العهد مفتوحان لكل مواطن ولكل من له شكوى أو مظلمه ومن حق كل فرد مخاطبة السلطات العامة فيما يعرض له من شؤون " هنا اقر حقاً للمواطنين وغيرهم بتقديم شكوى او مظلمه ، وهو مسار اتخذته ايضاً دستور الكويت مع الفارق في الشروط الشكلية للمخاطبة اذ جاءت المادة (٤٥) منه تنص على " لكل فرد ان يخاطب السلطات العامة كتابةً وبتوقيعه ، ولا تكون مخاطبة السلطات

(١) سعدى محمد الخطيب ، حقوق الانسان وضماناتها الدستورية (في اثنتين وعشرين دولة عربية) ، ط ١ ،

منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، ٢٠١١ ، ص ١٢٤ .

(٢) ينظر : دستور المغرب لعام ٢٠١١ الفصل (١٥).

الفصل الثاني

باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية " وهذا النص هو مماثل أيضاً لنص دستور البحرين .

كما نص دستور قطر الصادر سنة ٢٠٠٤ أيضاً على هذا الحق في المادة (٤٦) منه على أنه " لكل فرد الحق في مخاطبة السلطات العامة " حيث أجاز لجميع الأفراد مخاطبة السلطات دون اشتراط اي شروط شكلية ويلاحظ ان هذا النص مختصر للغاية ولم يقيد هذا الحق بأية شروط، ولم يتحدث عن مخاطبة السلطات بالنسبة الى الأشخاص الاعتبارية.

وقد نص دستور الامارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ المعدل عام ٢٠٠٩ أيضاً على هذا الحق في الماد (٤١) اذ جاء فيها " لكل انسان ان يتقدم بالشكوى الى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب " اذ نلاحظ ان المشرع الاماراتي قد شق لنفسه طريقاً مغايراً، فنراه قد جمع بين الحق في مخاطبة السلطات العامة وحق التقاضي رغم اختلافهما اذ جاء بالنص بتقديم الشكوى للجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية (١).

اما دستور لبنان الصادر عام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤ المعدل نص في المادة (٤٧) على حق تقدم العرائض والشكاوى اذ جاء فيها " لا يجوز تقديم العرائض الى المجلس إلا خطأ ولا يجوز تقديم العرائض بصورة شفوية او دفاعية " (٢).

ويتبين لنا ان دستور لبنان نص على حق تقدم العرائض واشترط ان تكون مكتوبة لا شفوية، كما اتاح تقديمها عن طريق النواب الممثلين للأفراد في مجلس النواب لمعالجة امور حياتهم.

كما ورد النص أيضاً على هذا الحق في دستور مصر الحالي لعام ٢٠١٤ في المادة (٨٥) اذ جاء فيها " لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة كتابةً وبتوقيعه، ولا تكون مخاطبتها باسم الجماعات إلا للأشخاص الاعتبارية " (٣).

(١) عبد الباسط عبد الرحيم عباس، مصدر سابق، ص٤٥٨.

(٢) شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه، مصدر سابق، ص٣٣٤٥.

(٣) ينظر : دستور مصر الحالي لعام ٢٠١٤ المادة (٨٥).

الفصل الثاني

ولقد وافقت المحكمة الادارية العليا في مصر على تحديد طبيعة هذا الحق وحدوده في الحكم الصادر منها بتاريخ ١٩٦٥/١/٢٣ في الطعن المقدم رقم ١٤٥٦ للمحكمة اذ قضت بان أصل هذا الحق المقرر في دستور سنة ١٩٢٣ ودستور ١٩٧١ إلا وهو حق تقديم العرائض في مختلف الدساتير التي نادى بحقوق الانسان. فلكل شخص ان يتقدم الى السلطات العامة بشكوى يتظلم فيها من امر يهمله كدفع ظلم وقع عليه من عمل جائر ابتغاء رد الجور والتعويض عن اثاره. ولممارسة هذا الحق شروط واوضاع في مقدمتها ان يكون الاستصراخ للسلطات في شكل عريضة او شكوى وان تحمل توقيع صاحبها وهي رسالة لدرء الحيف ورفع الظلم ورد الحق^(١).

وهناك دساتير لم يرد فيها نص صريح على الحق في مخاطبة السلطات العامة مثل (دستور الجزائر، تونس، سوريا، فلسطين، موريتانيا، العراق، جيبوتي، جزر القمر، ليبيا، السودان).

ان الاعتراف بالحقوق والحريات في صلب الدساتير عنصراً من عناصر الدولة القانونية^(٢). اذ يتعدى تصور وجود دولة من هذا القبيل دون ان يكون للأفراد فيها حقوق ولا حريات، ان مبدأ خضوع الدولة للقانون ما وجد الا من اجل حماية حقوق الافراد وحرياتهم، ومنع السلطات الحاكمة من التعسف والاستبداد، اذ يفترض هذا المبدأ وجود هذه الحقوق والحريات والعمل على حمايتها^(٣).

ان خلو الدساتير من النص على الحق في مخاطبة السلطات العامة يجعلنا امام تساؤل، فيما إذا كان ذلك يعد انكاراً له من عدمه؟

سوف نجيب على هذا التساؤل من خلال تنظيم المشرع للحقوق والحريات في الدساتير إذ تتباين الدساتير فيما بينها في طريقة تنظيم حقوق الإنسان والحريات

(١) سعد عصفور، النظام الدستوري المصري (دستور سنة ١٩٧١)، ط ١، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، بدون سنة نشر، ص ٤٢٩-٤٣٠.

(٢) ان المقصود بالدولة القانونية هو خضوع جميع سلطات الدولة لأحكام القانون القائم، إذ لا توجد سلطة فوق القانون. وهذا ما يميز الدولة القانونية وسلطاتها عن الحكومات الأخرى، كالحكومة الاستبدادية أو البوليسية لان السلطة في تلك النظم لا يحد من سلطانها أي قيد ولها أن تتخذ من الاجراءات تجاه الافراد ما يتفق مع رغباتها او نزواتها. اما الدولة القانونية لا تستطيع السلطات (تنفيذية، تشريعية، قضائية) التعامل مع الافراد الا بمقتضى القواعد القانونية. ينظر: حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، بدون سنة نشر، ص ١٠٦.

(٣) محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري (الدولة-الحكومة - الدستور)، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر/الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص ٦٤.

الفصل الثاني

العامّة، فمنها من يستخدم أسلوب التنظيم المباشر لهذه الحقوق في متن الوثيقة الدستورية ، مع النص على القيود التي ترد على سلطة المشرع عند تنظيمها ، وقد ينص الدستور على الحقوق والحريات من دون وضع قيود او ضوابط لتنظيمها ، فضلاً عن عدم النص على جواز تنظيمها من قبل في القوانين العادية ، بينما بعض من الدساتير تترك امر تنظيم الحقوق والحريات للمشرع العادي ، وهذا هو الاتجاه السائد في الدساتير المقارنة.(١)

وهناك رأيان في هذه المسألة:

الرأي الأول: يقول ان الحقوق والحريات الممنوحة للأشخاص لا يمكن حصرها في نصوص محددة، بسبب ان حصر الحقوق والحريات في نصوص محددة يتنافى مع التطور الهائل الذي يحصل لهذه الحقوق والحريات تلقائياً مع تطور الحياة واعتناق الدولة لأفكار جديدة تمشياً مع تطور النظرة العالمية بالنسبة لهذه الحقوق والحريات كما أنها حقوق طبيعية^(٢)، ورد عليها النص في مواثيق حقوق الإنسان العالمية، وان الدساتير دورها إلا الكشف عنها وتقريرها، ومن ثم قد تمتد الحماية الدستورية لهذه الحقوق والحريات بشكل مباشر^(٣).

اما الرأي الثاني : يرى ان عدم النص على اي حق معين في صلب الدستور لا يعني مصادرة هذا الحق او انكار له ، وذلك لان تنظيم الدساتير للحقوق والحريات بصورة صريحة ، قد يجعل تطول قائمة تعداد وتفرعات هذه الحقوق ، مما يخل بالصياغة الدستورية التي يتوجب ان تكون اكثر عمومية وتجريداً من القوانين العادية وكذلك تجنب الخوض في تفاصيل الاشياء وتركها للمشرع العادي.^(٤) كما ان هذا الحال ايضاً ينطبق على حق مخاطبة السلطات العامة اذ لا يصادر للمواطنين حقهم في رفع الشكاوى ومقترحاتهم الى السلطات العامة ، لان من واجبات السلطات السهر على حل

(١) اياد خلف محمد جويعد و ايمان عبيد كريم ، الحماية التشريعية للحريات العامة ، المجلة السياسية والدولية ، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية ، العدد (٢٣) ، العراق ، ٢٠١٣ ، ص ١٧٠.

(٢) يقصد بالحقوق الطبيعية هي مجموعة من الحقوق التي يمتلكها الانسان واللصيقة بطبيعته ، والتي تظل موجودة وان لم يتم الاعتراف بها ، دون حاجة الى نص في المواثيق او الدساتير او القوانين الوضعية ، وذلك وفقاً لنظرية القانون الطبيعي. ينظر : علي عبد الله اسود ، المسؤولية الدولية عن انتهاكات حقوق الإنسان، ط ١ ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٨ ، ص ٢٨.

(٣) احمد فتحي سرور، مصدر سابق ، ص ٦٦.

(٤) عادل حنين عبد الله ، مصدر سابق، ص ٩٦.

الفصل الثاني

مشاكل المواطنين وتلبية رغباتهم بالنسبة للخدمات المقدمة اليهم تحقيقاً للصالح العام باعتبارها ممثلة عن الشعب.(١)

ونحن مع الرأي الثاني وذلك لان الحقوق والحريات العامة التي ترد في صلب الوثائق الدستورية ترد على سبيل المثال لا الحصر، على الرغم من كون عدم النص على حق مخاطبة السلطات العامة صراحاً او ضمناً قد يبعد هذا الحق من دائرة الحقوق الأساسية الممنوحة للأفراد، مما يجعل يعتري هذه الدساتير قصورا لعدم كفاية هذا الحق على اعتبار انه ضمانه من ضمانات حماية حقوق الإنسان. وان عدم النص على اي حق من حقوق لا يمكن للسلطات التذرع بحجة عدم في صلب الدستور لانتهاك اي حق. وان ما يؤيد ذلك هناك بعض من الدساتير.(٢) وقرارات المحاكم التي تؤكد على ان الحقوق والحريات التي وردت في صلب الدستور وردت على سبيل المثال لا الحصر.

ففي حكم صدر من المحكمة الدستورية العليا في مصر الصادر في القضية رقم ٢٣ لسنة ١٦ قضائية عام ١٩٩٦ ، تقول فيه " لم يكن غريباً ان يستخلص القضاء في بعض الدول الحق في الخصوصية من عدد من النصوص الدستورية التي تشرح مضمونها لوجوده ، وذلك من خلال ربطها ببعض وقوفاً على ابعاد العلاقة التي تضمنها ، فالدستور الامريكي لا يتناول الحق في الخصوصية بنص صريح ، ولكن

(١) لمى عبد الباقي محمود العزاوي، القيمة القانونية لقرارات مجلس الامن الدولي في مجال حقوق الإنسان، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، ٢٠٠٩ ، ص٣٠.

(٢) نص التعديل التاسع من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٩٩٢ المعدل، على انه " لا يجوز ان يفسر تعداد الدستور لحقوق معينه على انه إنكار لحقوق اخرى يتمتع بها الشعب ، او انقاصاً منها. ونصت المادة (١٦/اولا) من دستور البرتغال لعام ٢٠٠٥ المعدل على انه " لا تستبعد الحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور الحقوق الاخرى التي يمكن يقرها القانون او قواعد ذات الصلة في القانون الدولي " وكذلك المادة (١٠) من دستور اسبانيا لعام ٢٠١١ المعدل نص على انه " يتم تفسير القوانين المتعلقة بالحقوق الأساسية والحريات التي يعترف بها الدستور طبقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمعاهدات والاتفاقيات التي صادقت عليها إسبانيا بهذا الخصوص " . كما نصت ايضا المادة (١٩) من دستور المغرب العربي لعام ٢٠١١ على انه " يتمتع الرجل والمرأة ، على قدم المساواة بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية ، الواردة في هذا الباب من الدستور ، وفي مقتضياته الأخرى ، وكذلك في الاتفاقيات والموثائق الدولية ، كما صادق عليها المغرب ، وكل ذلك في نطاق احكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها " . كما تضمن دستور جمهورية السودان لعام ٢٠٠٥ المعدل ذات الامر إذ جاءت المادة (٢٧) تنص على " تعتبر كل الحقوق والحريات المضمنة في الاتفاقيات والعهود والموثائق الدولية لحقوق الإنسان والمصادق عليها من قبل جمهورية السودان جزء لا يتجزأ من هذه الوثيقة " .

الفصل الثاني

القضاء فسر بعض النصوص التي ينظمها هذا الدستور بان لها ظلالاً لا تخفى عن العين ، وتنبثق عنها مناطق الحياة الخاصة تعد من فيضها، وتؤكد ذلك بعض الحقوق التي كفلها ذلك الدستور ، ومن بينها حق الأفراد في الاجتماع ، وحقهم في تأمين اشخاصهم وأوراقهم ودورهم ومتعلقاتهم في مواجهة القبض والتفتيش غير المبرر ، وحق المتهمين في ألا يكونوا شهوداً على انفسهم ، كما ان الدستور الامريكي نص على ان التعداد الوارد فيه لحقوق بذواتها ، لا يجوز ان يفسر بمعنى استبعاد ، او تقليص غيرها من الحقوق التي احتجزها المواطنون لأنفسهم " (١).

ففي هذه القضية تؤكد المحكمة ان القضاء سواء في مصر او غيرها من الدول قد توصل الى استنتاج حقوق لم ترد صراحة في الدستور، لكنها تنبع من الحق الصريح فالحق في الخصوصية لم يرد في الدستور الامريكي بصورة صريحة لكن المحكمة الفدرالية العليا توصلت الى هذا الحق استناداً الى نصوص وردت صراحة بالدستور.

وفي حكم اخر للمحكمة في القضية رقم ٥٣ لسنة ٢١ قضائية دستورية ، ٢٠٠١ " حيث إن من المقرر ان حق المواطنين في تكوين الجمعيات الأهلية هو فرع من فروع حرية الاجتماع وان هذا الحق يتعين ان يتمخض تصرفاً إرادياً حراً لا تتداخل فيه الجهة الإدارية ، بل يستقل عنها ، ومن ثم تنحل هذه الحرية الى قاعدة أولية تمنحها بعض الدول ومن بينها جمهورية مصر العربية قيمة دستورية في ذاتها ، لتكفل لكل ذي شأن حق الانضمام الى الجمعية التي يرى انها اقدر على التعبير عن مصالحه واهدافه " (٢).

ففي هذه القضية توصلت المحكمة الى ان المواطنين في حرية تكوين الجمعيات لم ينص عليه المشرع الدستوري صراحةً، الا انه حق متفرع من حرية الاجتماع التي نص عليها بصورة صريحة.

وفي حكم اخر للمحكمة في قضية رقم ٢٢ / ٨ ق دستورية لعام ١٩٩٢ " ان يكون لكل نص دستوري مضمون محدد مستقل به عن غيره من النصوص استقلاً لا يعزلها عن بعضها البعض وإنما يقيم منها في مجموعها ذلك البنيان الذي يعكس ما ارتأته الإرادة الشعبية اقوم لدعم مصالحها في المجالات السياسية والاقتصادية

(١) عادل حنين عبد الله، مصدر سابق، ص ٩٩.

(٢) المصدر نفسه ، ص ١٠٠.

الفصل الثاني

والاجتماعية، ولا يجوز بالتالي ان تفسر نصوص الدستور بما يبتعد بها عن الغاية النهائية المقصودة منها^(١).

ففي هذه القضية توصلت المحكمة ان النصوص الدستورية مكمله بعضها البعض حتى في مضامينها تحقيقا للإرادة الشعبية بما يخدم المصلحة العامة للمجتمع في كافة المجالات.

من خلال دراستنا لموقف الدساتير من الحق في مخاطبة السلطات العامة لاحظنا هناك تباين في موقف الدساتير وعلى حد سواء الأجنبية أو العربية تجاه هذا الحق منها اشارت اليه بصورة صريحة، ومنها إشارة اليه بصورة ضمنية، بينما خلت بعض منها من أي أشارة لحق مخاطبة السلطات العامة.

(١) عدنان عجيل عبيد و ميسون طه حسين ، الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (٤) ، السنة (٨) ، العراق ، ٢٠١٦ ، ص٤٢٩.



الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل الدساتير العراقية

المبحث الأول: الحق في مخاطبة السلطات العامة والتجربة الدستورية في العراق

ما قبل عام ٢٠٠٣

المبحث الثاني: الحق في مخاطبة السلطات العامة والتحول الديمقراطي في

العراق

الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل الدساتير العراقية

تتمركز حقوق الإنسان وحرياته مركز الصدارة واهتمام بالغ في معظم دساتير دول العالم لما للإنسان من قيمه ومن بين هذه الدساتير دساتير الدولة العراقية إذ مرت هذه الدساتير بعدة مراحل منذ تأسيس الدولة العراقية^(١). وانقسم العصر السياسي الحديث في العراق الى عصرين : العصر الملكي ، والعصر الجمهوري ، ولكل من هذه العصور دستورها الخاص وقد عبرت كل مرحلة في هذه الدساتير على رؤيتها لحقوق الإنسان وحرياته وفقا للإيديولوجية والقيم التي حملها وبالتالي كانت مواد الدستور المتعلقة بحقوق الإنسان متفاوتة من مرحلة الى اخرى^(٢).

لذا سنتناول في هذا الفصل تحليل نصوص هذه الدساتير في مبحثين نخصص الاول للحق في مخاطبة السلطات العامة في دساتير ما قبل ٢٠٠٣ ، والثاني للحق في مخاطبة السلطات العامة في دساتير ما بعد ٢٠٠٣. تبعا للاتي:

(١) تأسست الدولة العراقية عام ١٩٢١ ، إذ كانت ثورة العشرين نقطة تحول كبيرة في مسيرة العراق والعراقيين ، فعلى الرغم من عدم تكافؤ الطرفين إلا أنها استطاعت أن تحقق شيئا ليس بالقليل ، فمن النتائج المهمة التي تمخضت عنها الثورة هي تنظيم العلاقات العراقية البريطانية ، حيث اجبروا سلطة الاحتلال على تبني فكرة الحكم الغير المباشر للعراق ، وكان من نتاج ذلك تأسيس الدولة العراقية المركزية ، إذ كانت هذه الانتفاضة بمثابة العتلة المركزية لها ، وبعد ذلك تم انتخاب المجلس التأسيسي في ٢٥ شباط ١٩٢٤ ، وفي جلسة ٧ نيسان عام ١٩٢٤ تم تأليف لجنة لدراسة مشروع الدستور ، مؤلفة من نائب عن كل محافظة من محافظات العراق الأربعة عشر ينتخبه نواب المحافظة ، عدا الموصل يكون له نائبان ، ثم اعلنت اللجنة توصياتها الى المجلس التأسيسي الذي استغرقت مناقشته لمشروع الدستور ثمانية عشر جلسة ابتداءً من ١٤/٦/١٩٢٤ ولغاية ٣١/٧/١٩٢٤ و اكدت مناقشات المجلس التأسيسي لأهمية حقوق الشعب و ضمان حقوق الإنسان ، ولم تتم مصادقة الملك على الدستور ولم ينشر في الجريدة الرسمية ليبدأ نفاذه حتى ٢١/٣/١٩٢٥ ، اي بعد اكثر من ثمانية شهور من تاريخ انتهاء المجلس التأسيسي من اقراره ، وبالتالي صدر الدستور والذي سمي بالقانون الاساسي لعام ١٩٢٥ ، ومن الجدير بالذكر ان الدستور صدر عن طريق مجلس تأسيسي الذي يعد من الاساليب الديمقراطية (جمهورية) لنشأة الدستور ، على العكس مما متعارف عليه ان نشأة الدساتير في الانظمة الملكية تكون بطريقتين : الطريقة الاولى المنحة او الهبة في هذه الطريقة يقوم الملك بإقامة دستور رغبة منه لاشترك الشعب في السلطة اي يتنازل عن بعض من سلطاته للشعب . اما الطريقة الثانية هي العقد في هذه الطريقة يتم الاتفاق بين الملك وممثلي الشعب في اذعان الاول لمطالب الشعب . للمزيد من التفاصيل ينظر : بلقيس محمد جواد ، قراءة في تأسيس الدولة العراقية ١٩٢١ ، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (٤١) ، العراق ، ٢٠١٠ ، ص ١١٠-١١٧ . وحسان محمد شفيق العاني ، الانظمة السياسية والدستورية ، المكتبة القانونية، بغداد ، دون سنة نشر، ص ١٨٤ - ١٨٦ .

(٢) رائد شهاب احمد ، حقوق الإنسان في الدساتير العراقية الانتهاكات ووسائل الرقابة الفاعلة ، مجلة الجامعة الاسلامية العدد (١/٢٤) ، العراق ، بدون سنة ، ص ٤١.

الحق في مخاطبة السلطات العامة والتجربة الدستورية في العراق ما قبل عام

٢٠٠٣

ان العراق من اقدم البلدان في العالم التي اهتمت بالقوانين ، وكانت البدايات الأولى لتكون الحضارات والتمدن في تاريخ البشرية قد تمت وانجرت جميعها في عهود الحضارات التي قامت على ارض الرافدين (حضارات سومر وبابل واشور...).

اما العصر السياسي العراقي الحديث فقد مر بعصرين ، عصر نظام الحكم الملكي ، وعصر نظام الحكم الجمهوري ، ولكل من هذه العصور دساتيرها الخاصة والتي لا تخلو من العيوب ولا النقد والسلبيات ، وهذا ليس شأن الدساتير العراقية فقط انما دساتير جميع دول العالم. ومن الجدير بالذكر ان الدساتير العراقية التي شرعت تحت الاحتلال كانت من الدساتير الدائمة ، وان البنى التحتية لهذين الدستوريين أساسها الاحتلال من غير آراء المشرع الذي يبتعد عن آراء فئوية وحزبية ومذهبية.^(١) وهذه الدساتير هي:

-القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ .

- دستور العراق لسنة ١٩٥٨ المؤقت.

- دستور العراق لسنة ١٩٦٣ المؤقت .

- دستور العراق لسنة ١٩٦٤ المؤقت.

- دستور العراق لسنة ١٩٦٨ المؤقت.

- دستور العراق لسنة ١٩٧٠ المؤقت.

لذا سنتتبع هذه الدساتير ونرى موقفها من الحق في مخاطبة السلطات العامة في مطلب اول ونرى أوجه ممارسة الحق في مخاطبة السلطات العامة في هذه الدساتير في مطلب ثاني.

(١) قصي حبيب الحسيني ، قراءات في دساتير العراق ، دون دار ومكان نشر ، ٢٠١٦ ، ص ١٤-١٦.

الفصل الثالث

المطلب الاول

موقف الدساتير العراقية من الحق في مخاطبة السلطات العامة ما قبل عام ٢٠٠٣

أولاً: القانون الأساسي لعام ١٩٢٥.

لقد أثرت المبادئ التي وردت في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي عام ١٧٨٩ تأثيراً مهماً وواضحاً في دساتير العالم التي صدرت بعد الثورة الفرنسية ، ومن ضمنها القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ الذي افرد باباً تحت عنوان (حقوق الشعب) تضمن مواد نصت عن المساواة والحرية الشخصية والحرية الدينية وحرية التعبير عن الرأي وحق الملكية^(١).

واحتوى القانون الاساسي على مقدمة وعشرة ابواب اشتملت على مائة وخمسة وعشرون مادة ويلاحظ ان المقدمة احتوت على اربع مواد فيما توزعت المواد الاخرى على الابواب العشرة^(٢).

وباستعراض ما تضمنه الباب الثاني من الدستور الاساسي من الحقوق المقررة في هذه المواد نلاحظ انه اشار بصورة صريحة على حق مخاطبة السلطات العامة إذ جاء في المادة (١٤) منه " للعراقيين الحق في رفع عرائض الشكوى واللوائح في الامور المتعلقة بأشخاصهم او بالأمور العامة الى الملك ومجلس الامة والسلطات العامة بالطريقة وفي الاحوال التي يعينها القانون.

(١) رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق، ط١ ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص٥١ .
لم يكن عام ١٩٢٥ التجربة الدستورية الاولى في العراق انما عرف العراق الحياة الدستورية أول مرة في عام ١٨٧٦ ، حينما كان جزءاً من الدولة العثمانية ، وصدر القانون الاساسي (الدستور العثماني) بطريقة المنحة عام ١٨٧٦ ، ولم تدم الحياة الدستورية طويلاً ، فقد قرر السلطان عبد الحميد الثاني تعطيل العمل بالدستور في شباط عام ١٨٧٨ ، وامتد هذا التعطيل حتى عام ١٩٠٨ ، بعد ان وقع انقلاب بقيادة جمعية الاتحاد والترقي التي اعلنت العودة الى دستور ١٨٧٦ والعمل به ، ويعود اصل هذه الجمعية الى جمعية سرية تدعى (تركيا الفتاة) اسسها بعض الشباب الذين اعتنقوا فكرة القومية ، ودعوا الى القومية التركية ومقاومة استبداد السلاطين والعمل على إقامة دولة دستورية ، واحتوى دستور عام ١٨٧٦ على (١١٩) بنداً افرد فيه المشرع الدستوري نصوص المواد (٨-٢٦) لتنظيم الحقوق والحريات لتفاصيل اكثر ينظر : محمد مصطفى احمد ، الاتجاهات الفكرية واثرها في صياغة الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة السليمانية ، كلية القانون والعلوم السياسية، العراق ، ٢٠١٣ ، ص٩-١٠ .

(٢) حميد الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، دار الحكمة للطباعة والنشر ، العراق ، بدون سنة نشر، ص١٥٣ . ولتفاصيل اكثر عن طريقة انشاء القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ ينظر : صباح جمعة ، فكرة السلطة التأسيسية وتطبيقاتها في الدساتير العراقية، اطروحة دكتوراه مقدمه لجامعة النهريين، كلية الحقوق، العراق ، ص٧٥-٩٥ .

الفصل الثالث

اما مخاطبة السلطات بأسم جمع من الناس فلا تكون الا للهيئات الرسمية والاشخاص المعنوية " (١).

يلاحظ من خلال هذا النص ان هذا الحق اقتصره المشرع على المواطنين دون الاجانب، وهذا يعني من حق اي عراقي بمفرده ان يتقدم بشكوى لرفع ظلم وقع عليه او ابداء اي ملاحظات او مقترحات بما يفيد الصالح العام ولأي سلطة من سلطات الدولة. اما المخاطبات التي تقدم من قبل مجموعة لا تكون الا عن طريق الهيئات الرسمية او الاشخاص المعنوية.

ومع ان النص المذكور أحال تنظيم هذا الحق الى القانون الا ان السلطات المختصة لم تصدر قانون بهذا الخصوص حتى سقوط النظام في ١٤/٧/١٩٥٨ (٢).

ثانياً: دستور عام ١٩٥٨ المؤقت.

لقد شهد العراق عام ١٩٥٨ نقطة تحول اي تحول النظام الحكم من نظام ملكي الى نظام جمهوري اذ قضت ثورة الرابع عشر من تموز عام ١٩٥٨ على العهد الملكي الذي ساد العراق سبعة وثلاثين عاماً، وكانت هذه الثورة ، طبيعتها الاساس ، " وطنية ، قومية ، ديمقراطية ، تقدمية " فقد حققت تحرير البلد سياسياً من النفوذ الاجنبي ، بفك ارتباطه بالاتفاقيات المخلة باستقلاله وسيادته كما احدثت تطورات تقدمية في الميدانين الصناعي والزراعي (٣).

وجرى في ٢٧ تموز ١٩٥٨ تبني الدستور المؤقت اي بعد انقضاء ثلاثة عشر يوماً على قيام الثورة ولقد ضم هذا الدستور ثلاثين مادة موزعة على اربعة ابواب وهي: الباب الاول "الجمهورية العراقية " ، الباب الثاني " الشعب مصدر السلطات والحقوق والواجبات العامة " ، الباب الثالث " نظام الحكم " ، " احكام انتقالية " (٤).

اكادت هذا الدستور في الباب الثاني على بعض الحقوق (٥). ومنها: المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات ولا يجوز التمييز فيما بينهم بسبب الجنس او الاصل اللون او

(١) نبيل عبد الرحمن حياوي ، دستور العراق الملكي القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ والتشريعات الدستورية للحقبة الملكية ، ط ١ ، المكتبة القانونية، بغداد ، بدون سنة نشر، ص ٤٣.

(٢) حميد حنون خالد، حقوق الانسان، مكتبة السنهوري، العراق ، ٢٠١٥ ، ص ٢١١.

(٣) صالح جواد الكاظم واخرون ، النظام الدستوري في العراق ، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٨١ ، ص ٢٤.

(٤) المصدر نفسه، ص ٢٨.

(٥) عبد الحسين شندل عيسى ، نظام الحكم في العراق وفق دساتيره الحديثة، ط ١ ، المكتبة القانونية، بغداد ، بدون سنة نشر، ص ١٤٤-١٥٩.

الفصل الثالث

الدين في المادة (٩) وضمن حرية الاعتقاد والتعبير (المادة ١٠) والحرية الشخصية وحرمة المنازل وعدم التجاوز عليها الا حسب ما تقتضيه المصلحة العامة، وافر ايضاً حرية الاديان واداء وظيفتها في المادة (١٢) وضمنت المادتان (١٣ و ١٤) الملكية الخاصة و عد انتزاعها الا للمنفعة العامة وبمقابل تعويض عادل وفقاً للقانون^(١).

ولم يتضمن هذا الدستور موضوع الدراسة على اي نص يشير بشكل واضح وصريح على حق مخاطبة السلطات العامة.

كما يمكن القول ان الدستور المؤقت قد اخفق في ايجاد المؤسسات السياسية والدستورية التي تساعد على قيام حكم شعبي وديمقراطي وفتح الطريق امام الحكم الفردي، كما اخفق ايضاً في وضع ضمانات كافية للحقوق والحريات التي اصبحت رهينه بيد العسكريين ، اي ان هذه الحقوق لم تحظى على اهتمام واسع لينسجم مع المطالبه الشعبيه الواسعه^(٢).

ثالثاً: دستور عام ١٩٦٣ المؤقت.

لقد انتهى النظام السياسي في العراق للجمهورية الاولى في الثامن من شباط لعام ١٩٦٣ على أثر قيام حركة اطاحت بالقابضين على السلطة في ظل تلك الجمهورية وتم تأسيس الجمهورية الثانية التي استمرت لمدة تسعة أشهر لم تسطيع القيام بوضع وثيقة دستورية تتضمن النص على الحقوق للشعب العراقي وذلك لطبيعة الاحداث السياسية التي زامنتها تلك الجمهورية "الجمهورية الثانية" التي لم تضع سوى قانوناً دستورياً لتنظيم ممارسة السلطة هو قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣^(٣).

وظل دستور عام ١٩٥٨ قائماً بعد نجاح حركة التغيير ، اذ ان مصير هذا الدستور يتوقف على ارادة الحكام الجدد ، فلم الخيار في الغائه من عدمه ، حيث ان المجلس الوطني لقيادة الثورة لم يقم بالغائه بشكل صريح وعلني بكامله ، الا انه تم تعديل فعلي في مؤسساته فاصبح المجلس الوطني لقيادة الثورة بدلاً من مجلس السيادة ومجلس الوزراء ، إذ ان المواد المهمة في الدستور والتي تخص المؤسسات السياسييه قد الغيت فعلياً ، اما المواد الاخرى والتي

(١) مارينا سيرونفا ، التحولات الدستورية في العراق، ترجمة فالح الحراني ، ط ١ ، مكتبة عدنان ، بغداد، ٢٠١٢، ص ٥٠.

(٢) اخلاص لفته حريز ، الافكار السياسية الواردة في الدساتير العراقية (١٩٢٥-١٩٥٨) ، مجلة إكليل للدراسات الانسانية ، العدد (٣) ، العراق، ٢٠٢٠ ، ص ٩٥-٩٦.

(٣) مروج هادي الجزائري ، الحقوق المدنية والسياسية وموقف الدساتير العراقية منها، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة بغداد ، كلية القانون، العراق ، ٢٠٠٤ ، ص ١١٦.

الفصل الثالث

لا تتعلق بمؤسسات الحكم ظلت نافذة لغاية صدور دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ ، حيث نصت المادة (١٠٣) منه على الغاء دستور ١٩٥٨ (١).

احتوى الدستور المذكور على عشرين مادة اختصت اربعة عشر منها بالمجلس الوطني لقيادة الثورة، إذ عالجت تكوينه وسلطاته وحصانة عضو المجلس وجلسات التصويت فيه ومكتب امانة السر ثم الرواتب والمخصصات اما المادة (١٥ و ١٦) اختصت برئيس الجمهورية وعلاقته بالمجلس ، اما المواد الاربعة الاخرى تناولت امور شكلية كنص المادة (١٩) التي تنص على اعتبار هذا القانون قانوناً دستورياً (٢).

ويلاحظ ان دستور عام ١٩٦٣ المؤقت لم ينص ولم يشير الى الحقوق والحريات بصورة عامة وحق مخاطبة السلطات العامة بصورة خاصة.

رابعاً: دستور عام ١٩٦٤ المؤقت.

سقط النظام السياسي للجمهورية الثانية بعد تسعة اشهر من قيامها على اثر الانقلاب العسكري الذي حدث في ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٣ ، ليقوم نظام سياسي جديد هو نظام الجمهورية الثالثة الذي اقام دستور جديداً ، ولم يكن الاعلان الاول للانقلاب العسكري الذي اذيع في اليوم الاول ، للانقلاب في ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٣ ، مجرد اعلان سياسي عن تغيير نظام الحكم وقيام نظام اخر بدله ، وانما تضمن هذا البيان تنظيم امور ذات طبيعة تتعلق بتكوين المؤسسة الدستورية القابضة على السلطة واسلوب ممارستها لها (٣).

وقبل صدور هذا الدستور، صدر قانون ٢٢ نيسان لسنة ١٩٦٤ سمي بقانون (المجلس الوطني لقيادة الثورة) ونص على الية تشكيل هذا المجلس واختصاصاته ، الا ان المجلس الوطني لم يباشر اختصاصاته بشكل فعلي لأن المادة الثالثة عشرة منه منحت صلاحيات المجلس الى رئيس الجمهورية لمدة عام تتجدد تلقائياً بتقدير منه ، وقد الغيت هذه المادة في نهاية عام ١٩٦٤ ، ولكن ظل هذا المجلس دون تأثير حتى تم الغائه في ١٩٦٥/٩/٨ (٤).

(١) حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١ ، مكتبة السنهوري، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص٢٣٨-٢٣٩.

(٢) المصدر نفسه، ص ٢٤٠.

(٣) رعد ناجي الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، ط١، بيت الحكمة، بغداد ، ١٩٩٨ ، ص٧٥.

(٤) حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص٢٤٥.

الفصل الثالث

وفي اليوم التاسع والعشرين من شهر نيسان عام ١٩٦٤ صدر الدستور المؤقت الذي كتب ببغداد وموقع من رئيس الجمهورية والوزراء، ويتألف الدستور المؤقت من مقدمة و (١٠٦) مادة موزعة على ستة ابواب بعناوين مختلفة :

الباب الاول الدولة (٣-١) والباب الثاني المقومات الأساسية (٤-١٧) والباب الثالث الحقوق والواجبات (١٨-٣٩) والباب الرابع نظام الحكم (٤٠-٩٣) والباب الخامس احكام عامة (٩٤-٩٧) والباب السادس احكام انتقالية (٩٨-١٠٦).^(١)

فأفرد دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ الباب الثالث منه بالنص على الحقوق والحريات العامة (١٨-٣٩)، وحمل هذا الباب عنوان (الحقوق والواجبات العامة).^(٢)

(١) احمد الموسوي ، الضمانات القانونية لحقوق المواطن في الدساتير العراقية، ط٢ ، الجمعية العراقية لحقوق الإنسان، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص٣٧.

(٢) وجاء في مقدمة الحقوق التي نص عليها هذا الدستور الحق بالجنسية (الجنسية العراقية يحددها القانون) المادة (١٨) ونص على المساواة (العراقيون متساوون في الحقوق والواجبات العامة بلا تمييز بسبب الجنس او الاصل او اللغة او الدين او اي سبب اخر ، ويقر هذا الدستور الحقوق القومية للأكراد ضمن الشعب في وحدة وطنية متآخية) المادة (١٩) وتضمن ايضا هذا الدستور على الحق في الامن وعلى براءة المتهم حتى تثبت ادانته ولا يجوز القبض على احد او توقيفه وحظر التعذيب ، مواد (٢٠-٢٤) و اشار ايضا في (٢٦ و ٢٧) على عدم جواز تسليم اللاجئين السياسيين محظور وحرمة المنازل مصونة لا يجوز دخولها إلا في الأحوال والكيفية المبينة في القانون ، وكفل ايضا هذا حرية العقيدة (حرية الاديان مصونة وتحمي الدولة حرية القيام بشعائرها على ان لا يخل ذلك بالنظام العام او ينافي الآداب) المادة (٢٨). وتضمن ايضا حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة ولكل انسان له الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول او الكلمة او الكتابة او التصوير او غير ذلك في حدود القانون ، المادة (٢٩)، اما المادتان (٣٠ و ٣١) تضمنت الاشارة الى حرية الصحافة والطباعة والنشر وحرية تكوين الجمعيات والنقابات بالوسائل المشروعة ، وعلى اساس وطنية مكفولة في حدود القانون. وكفلت المادة (٣٢) للعراقيين حق الاجتماع في هدوء غير حاملين للسلح و دون حاجه الى إخطار سابق ، والاجتماعات العامة والموكب والتجمعات مباحة في حدود القانون. وكفل هذا الدستور ايضا حق التعليم والرعاية الصحية بأنشاء مستشفيات وكفل ايضا حقوق العمال من ضمان اجتماعي وتأمين صحي وتنظيم ساعات العمل والراحة والاجازة بصورة عادلة المواد (٣٣-٣٦).

وفي مجال الحقوق السياسية منح دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ ، المرأة وللمرة الأولى حق المشاركة في الحياة السياسية، فقد نصت الماد (٣٩) على انه (الانتخاب حق للعراقيين على الوجه المبين في القانون ومساهماتهم في الحياة العامة واجب وطني عليهم) وتأكيدا لهذا النص الدستوري نصت المادة (١) من قانون اعضاء مجلس الامه رقم (٧) لسنة ١٩٦٧ على انه (لكل ذكر وانثى حق انتخاب عضو مجلس الأمة ..) كما اشارت المادة (٢٠) من ذات القانون على انه (يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الامه أو يعين عضوا فيه ذكرا كان أم انثى ...) للمزيد من التفاصيل ينظر: علي يوسف الشكري ، حقوق الإنسان بين النص والتطبيق (دراسة في الشريعة الإسلامية والمواثيق الدولية والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥) ، ط١ ، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص٦٧-٦٨ . واحمد الموسوي ، مصدر سابق، ص٤٢-٤٦.

الفصل الثالث

ومن خلال تتبعنا للنصوص التي وردت في هذا الباب الخاص بالحقوق والحريات فقد أغفل المشرع الإشارة للعديد من الحقوق بالغة الأهمية، ربما ابرزها الحق في الحياة والحق في حرية التنقل، وحرية المرسلات.

كما انه أغفل النص على الحق في مخاطبة السلطات العامة اذ لم نجد ما يشير اليه بشكل واضح وصريح.

خامساً: دستور عام ١٩٦٨ المؤقت.

سقط النظام السياسي للجمهورية الثالثة في ١٧ تموز ١٩٦٨ ، وحل محله نظام سياسي جديد بدلاً عنه.^(١) لم يتخذ هذا النظام موقفاً رسمياً من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت الا ان عدداً من القرارات قد اتخذها النظام السياسي الجديد في مجال ممارسة السلطة السياسييه عدت بمثابة الغاء فعلي لذلك الدستور اما الالغاء الرسمي فلم يتم الا بعد اصدار النظام السياسي دستور ٢١ ايلول ١٩٦٨ نص بموجب المادة (٩٣) منه على الغاء دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ المؤقت.^(٢)

وبعد (٦٥) يوماً من قيام ثورة (١٧) تموز اصدر مجلس قيادة الثورة دستوراً جديداً هو دستور (٢١) ايلول ١٩٦٨ . المؤقت وجاء في ديباجته (نعلم هذا الدستور المؤقت ...ليعمل به حتى يوضع دستور البلاد الدائم)^(٣). وقد ألغي بموجبه الدستور السابق واحتوى دستور ١٩٦٨ على ديباجه و(٩٥) مادة توزعت خمسة ابواب وكالاتي:

الباب الاول الدولة المواد (١-٦). والباب الثاني المقومات الاساسية للمجتمع المواد (٧-١٩). والباب الثالث الحقوق والواجبات المواد (٢٠-٤٠) والباب الرابع ، شمل اربعة فصول المادة (٤١-٨٧). تضمن الفصل الاول نظام الحكم والفصل الثاني رئيس الجمهورية وسلطاته والفصل الثالث تضمن السلطة التنفيذية اما الفصل الرابع تضمن السلطة القضائية . اما الباب الخامس تضمن احكام متفرقة المواد (٨٨-٩٥).

(١) في ١٧ تموز عام ١٩٦٨ وقع انقلاب جديد اسفر عن وصول حكومة جديد ، وكان من عوامل التي ساعدت في نجاح الانقلاب هو مساعدة القوات المسلحة الفعالة، وسميت هذه الثورة (بالثورة البيضاء) لان قيادة الحزب كانت ترى ان تسلم الحزب للسلطة هذه المره يجب ان لا يرافقه صراعات دموية . للمزيد من التفاصيل ينظر: محمد سهيل طقوش ، تاريخ العراق (الحديث والمعاصر) ، ط ١ ، دار النفائس ، لبنان ، ٢٠١٥ ص ٣١٢-٣١٦. وينظر ايضا: مارينا سيرونفا ، مصدر سابق، ص ٥٨. وصالح جواد الكاظم واخرون، مصدر سابق، ص ٦٥.

(٢) رعد ناجي الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، مصدر سابق، ص ٩٧.

(٣) حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ٢٥٤-٢٥٥.

الفصل الثالث

ولدى مراجعة الباب الثالث الخاص بالحقوق والحريات في المواد (٢٠-٤٠) (١). نجد انه لم يتضمن اي نص او اشاره الى الحق في مخاطبة السلطات العامة، كالدستور الذي سبقه. كما يلاحظ ان النصوص الخاصة بالحقوق والحريات التي وردت في هذا الباب الثالث، هي نسخة طبق الاصل من دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤، إلا فيما يتعلق بحق الجنسية حيث ميزت المادة (٢٠) بين حامل الجنسية الاصلية وحاملها بالتجنس، إذ حظرت اسقاط الاولي واجازت سحب الثانية في الحالات التي يحددها القانون (٢).

ومما تجدر الإشارة إليه إن دستور عام ١٩٦٨، تعرض لأربع تعديلات خلال فتره نفاذه التعديل الاول كان في ١٢ اذار ١٩٦٩، والتعديل الثاني في ١٥ اذار ١٩٦٩، والتعديل الثالث كان في ١٠ تشرين الثاني ١٩٦٩، اما التعديل الرابع كان في ٢٤ كانون الأول ١٩٦٩ (٣).

سادساً: دستور عام ١٩٧٠ المؤقت.

نتيجة التطور السريع بعد تغيير نظام الحكم في ١٧ تموز عام ١٩٦٨، بدأ دستور ٢١ ايلول ١٩٦٨ المؤقت يشكل حالة تخلف عن الواقع السياسي وذلك بدليل التعديلات الاربعة التي جرت على الدستور المذكور خلال فترة عام واحد مما يؤكد حصول فجوة بين الواقع السياسي والنص

(١) اذ جاء ايضا في مقدمة هذه الحقوق الحق بالجنسية في المادة (٢٠) (أ-الجنسية العراقية يحددها القانون ولا يجوز إسقاطها عن عراقي ينتمي الى اسرة عراقية تسكن العراق قبل ٦ اب ١٩٢٤ وكانت تتمتع بالجنسية العثمانية واختارت الرعوية العراقية . ب- يجوز سحب الجنسية من المتجنس في الاحوال التي يحددها قانون الجنسية). ونص ع مساواة في الحقوق والواجبات للعراقيين وعدم التمييز فيما بينهم بسبب الجنس او الاصل اللون او اللغة او الدين. المادة (٢١) اما المادة (٢٢) فقد نصت على لا جريمة ولا عقوبة ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذي ينص عليها. اما مواد (٢٣ و ٢٣٤ و ٢٥) فقد اكدتا على العقوبة الشخصية وعلى عدم توقيف احد او حبسه او تفتيشه الا وفق احكام القانون، ومتهم برئ حتى تثبت ادانته في محاكمة قانونية تؤمن له الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع عن نفسه او وكالة عنه اما المواد الاخرى فقد نصت على عدم تسليم اللاجئين السياسيين وعلى حرمة المنازل بعدم جواز دخولها او تفتيشها الا في الاحوال التي يحددها القانون، ونص هذا الدستور ايضا حرية الاديان وتقوم بحمايتها والقيام بشعائرها كما اكد ايضا على حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة والطباعة والنشر وحرية تكوين الجمعيات والنقابات بالوسائل المشروعة، كما تضمن ايضا النص على حق الاجتماع في هدوء غير حاملين للسلاح ودون حازه الى إخطار سابق، واكد ايضا على حق التعليم والعمل وعلى الرعاية الصحية وانشاء مستشفيات وعلى حق الانتخاب ومساهمة العراقيين في الحياة العامة. لتفاصيل اكثر ينظر :

احمد الموسوي، مصدر سابق، ص ٦٠-٦٤. وعبد الحسين شندل عيسى، مصدر سابق، ص ٢٥٤.

(٢) علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص ٧٠.

(٣) المصدر نفسه، ص ٧٠-٧١.

الفصل الثالث

الدستوري في تلك المرحلة مما دعا القيادة السياسية الى اصدار دستور جديد في ١٦ تموز ١٩٧٠ ، والغاء دستور ٢١ ايلول ١٩٦٨ المؤقت (١).

وصدر الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ ، بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٧٩٢) بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٦/٧/١٩٧٠ ، احتوى هذا الدستور على (٧٠) مادة موزعة على خمسة ابواب جاءت بعناوين مختلفة :

الباب الاول جمهورية العراق المواد (١-٩). والباب الثاني الاسس الاجتماعية والاقتصادية المواد (١٠-١٨). والباب الثالث الحقوق والواجبات الاساسية المواد (١٩-٣٦). والباب الرابع مؤسسات جمهورية العراق المواد (٣٧-٦٤)، وقسم الى خمسة فصول ، اختص الفصل الاول بمجلس قيادة الثورة، والثاني بالمجلس الوطني، والثالث برئيس الجمهورية، والرابع بمجلس الوزراء والخامس بالقضاء. اما الباب الخامس فحمل عنوان أحكام عامة المواد (٦٥-٧٠) (٢).

فتضمن هذا الدستور ايضاً الباب الثالث للنص على الحقوق والواجبات الأساسية المواد (٣٦-١٩) (٣).

(١) فقام مجلس قيادة الثورة بتكليف لجنة لوضع دستور عام ١٩٧٠ ، فتألفت اللجنة برئاسة رئيس مجلس قيادة الثورة، وعضوية كل من ، رئيس ديوان رئاسة الجمهورية، ورئيس الدائرة القانونية في مجلس قيادة الثورة ، واربعة اساتذة من كلية القانون والسياسة في جامعة بغداد ، وبعد سلسلة من الاجتماعات وضعت مسودة الدستور ورفعت الى مجلس قيادة الثورة الذي اقرها بعد ادخال بعض التعديلات البسيطة عليها . وهذا يعني ان الدستور وضع من الجهة التي تتولى السلطة المتمثلة بمجلس قيادة الثورة. للمزيد ينظر عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٠، ص ٢٤٥. ورعد ناجي الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، مصدر سابق، ص ١١١. وحמיד حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ٢٦٢-٢٦٣.

(٢) احمد الموسوي، مصدر سابق ، ص ٦٧.

(٣) جاء في مقدمة هذه الحقوق الحق المساواة المواطنين سواسية امام القانون، دون تفريق بسبب الجنس او العرق او اللغة او المنشأ الاجتماعي او الدين. وتكافؤ الفرص لجميع العراقيين مضمون في حدود القانون. المادة (١٩). اما المادة ٢٠ فنصت على انه المتهم برئى حتى تثبت ادانته في محاكمة قانونية وحق الدفاع مقدس، في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة، وفق احكام القانون وجلسات المحاكم علنية الا اذا قررت المحكمة جلقها سرية. وتضمنت المادة (٢١) على العقوبة الشخصية، ولا جريمة ولا عقوبة الا بناءً على قانون. ، اما المادة (٢٢) اكدت على كرامة مصونه وتحرم ممارسة أي نوع من انواع التعذيب الجسدي او النفسي ، ولا يجوز القبض على احد او توقيفه او حبسه او تفتيشه الا وفق القانون ، وللمنازل حرمه ، لا يجوز دخولها او تفتيشها الا وفق القانون. اما المادة (٢٣) اكدت على سرية المرسلات البريدية والبرقية والهاتفية . وأشارت المادة (٢٤) الى حرية التنقل ، لا يجوز منع المواطن من السفر خارج البلاد، او من العودة اليها، ولا تقييد تنقله واقامته داخل البلاد، الا في الحالات التي يحددها القانون. اما المواد الاخرى فقد اشارت الى=

الفصل الثالث

من خلال تتبعنا للنصوص التي وردت في دستور عام ١٩٧٠ في الباب الثالث الخاص بالحقوق والحريات يلاحظ انه ايضاً لم يتضمن النص او الاشارة الى الحق في مخاطبة السلطات العامة.

المطلب الثاني

اوجه ممارسة الحق في مخاطبة السلطات العامة بالتشريعات ما قبل عام ٢٠٠٣

ان ممارسة الافراد لحقوقهم المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا يتم الا من خلال توفير ضمانات قانونية تحفظ هذا الحقوق ، فلا قيمة ولا اثر للنصوص الواردة في الدساتير ، اذا لم توفر لها البيئة والارضية التي تجعلها قابلة للتطبيق ، فالفرد لا يشعر بحقوقه من دون ان تكون هناك سبل لإنصافه^(١).

في الواقع ان فكرة انصاف المواطنين وحمائتهم لم تكن بعيدة عن بعض الدساتير العراقية فقد نص القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ على الحق في مخاطبة السلطات العامة للمواطنين العراقيين عن طريق تقديم العرائض والشكاوى والاقتراحات الى الملك، في المادة (١٤) منه. ونص ايضاً على تشكيل لجان برلمانية لبحث الشكاوى التي تصل الى المجالس التشريعية^(٢).

=حرية الايدان وحرية الرأي والتعبير والتظاهر السلمي وتأسيس الاحزاب والنقابات والجمعيات وهذه الحريات كانت مشروط بأنها يجب ان لا تتعارض مع افكار الحزب الحاكم.

للاطلاع على نصوص دستور عام ١٩٧٠ ، ينظر : نبيل عبد الرحمن حيوي ، دساتير العراق الجمهوري ، ط٢ ، المكتبة القانونية، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص٤٥-٤٨. وللمزيد من المعلومات ينظر : علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص٧٠-٧٥. واحمد الموسوي، مصدر سابق، ص٦٧-٧٠. وينظر ايضاً : علي حسين احمد غيلان الفهداوي ، دستور جمهورية العراق الصادر في ١٦ تموز ١٩٧٠ ، دار الحرية للطباعة ، بغداد ، ١٩٩٨ ، ص١٣-١٨.

(١) أمير موسى ، حقوق الإنسان مدخل الى وعي حقوقي ، ط١ ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ، ١٩٩٤ ، ص٢٥٨.

(٢) لقد جاء القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ بمبدأين هامين ، الاول أنه قائم على اسلوب ديمقراطي في تشكيل وقيام السلطات العامة ، إذ نص على وجود برلمان منتخب يمثل الشعب في ممارسة السلطة نيابة عنه ، وينبثق عن هذا البرلمان حكومة يتوقف قيامها وبقائها على موافقة البرلمان ، وبهذا اخضع السلطة التنفيذية الى رقابة البرلمان ، اما المبدأ الثاني هو توزيع السلطات وجعل أحدها مستقلة عن الأخرى وفق مبدأ الفصل بين السلطات مع اعتماد التعاون والتوازن بين هذه السلطات وساعد هذا الامر على وجود لجان داخل البرلمان تعنى بشكاوى المواطنين ومقترحاتهم لتعزيز وحماية حقوق الافراد . لتفاصيل اكثر ينظر : رحيم مؤنس حميد ، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ودوره في تفعيل الإداء البرلماني ، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة بغداد، كلية القانون ، العراق ، ٢٠٢٠ ، ص٣٤.

الفصل الثالث

وقد اشار النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ١٩٢٥/٨/٢٥ ، في المادة (١٦/أ) على انه في المجلس تسع لجان دائمة، منها لجنة المراجعات والعرائض من ضمن هذه اللجان الدائمة^(١).

وفي سياق متصل اشارت المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المعدل الصادر ١٩٣٨ ، على الحق في تقديم العرائض والشكاوى الى اللجنة المختصة في المجلس بعد مراجعات السلطة المختصة (التظلمات الادارية) ، اي عند عدم استجابتها لتلك التظلمات^(٢). وتقوم هذا اللجنة بأعداد جدول تنظم به شهرياً ما تضمنه خلاصة العرائض المحولة اليها من المجلس وتواريخها وارقامها واسماء اصحابها والمعاملة الجارية مع القرار الصادر بشأنها من قبلها، ويعلق هذا الجدول في اماكن مناسبة داخل المجلس، وللنواب الحق وضع اي استدعاء كان موضع المناقشة امام المجلس، وسؤال الوزير عنه عند الاقتضاء ، واذا دعي الوزير لإعطاء الايضاح تتبع القواعد المتعلقة بالسؤال والاستيضاح حسبما ورد في النظام الداخلي^(٣).

اما الدساتير اللاحقة فأنها لم تتضمن اية اي اشارة لحق مخاطبة السلطات العامة كما بينا سابقاً .

فعلى الرغم من ان حماية الحقوق والحريات العامة تصبح محمية أكثر في حالة النص عليها في صلب الدستور لكن هذا لا يمنع من ممارسة اي حق من ان يمارسه الافراد يطالبون ويدافعون عن حقوقهم وحرياتهم لان الفرد، هو الأحرص من

(١) حسين جميل ، الحياة النيابية في العراق (١٩٢٥-١٩٤٦) ، ط ١ ، منشورات مكتبة المثنى ، بغداد ، ١٩٨٣ ، ص ٥٨.

(٢) تنص المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس العراقي المعدل-الصادر ١٩٣٨ ، على : " يجوز تقديم الشكاوى والعرائض الى المجلس بعد مراجعة السلطات المختصة ، وعند عدم ترويجها لما تحتويه من المطالبات القانونية ، على ان تكون العرائض ممضاة من صاحبها أو وكيله القانوني ، وتحتوي على المعلومات الكافية عن القضية ، وعن محل اقامة المستدعي ، وشهرته ، وتقدم لرئيس المجلس ، وهو يحيلها الى لجنة العرائض والمراجعات ، ويجب ان تسجل هذه العرائض عند ورودها الى اللجنة بسجل خاص يحتوي خلاصتها ، وتفرق العرائض المحولة الى صنفين : .
الصنف الاول: العرائض المقتضى تبليغها إحدى الوزارات علي سبيل المعلومات .
الصنف الثاني: العرائض الواجب تدقيقها امام المجلس بعد اخذ أجابة الوزارة المختصة ، ورأي اللجنة فيها .

ولا تشترط مدة ما للعرائض المبلغة لأحدى الوزارات على سبيل المعلومات ، لكن العرائض المطلوبة جواب الوزارة عنها يشترط ان لا تتأخر جوابها اكثر من (١٥) يوماً.
(٣) سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي ، مصدر سابق، ص ٢٨٧-٢٨٨ .

الفصل الثالث

غيره على حمايتها والدفاع عنها.^(١) وكذلك لا يمنع المواطنين من رفع الشكاوى والمقترحات الى السلطات العامة بحجة عدم النص عليه في الدستور. لان من اهم واجبات السلطات العامة سماع شكاوى المواطنين والسعي الى حل مشاكلهم وهذا ما ينسجم مع فكرة قيام الدولة اذ ان هناك ترابط لا انفكاك له بين وجود الدولة والصالح العام ، فإذا كانت السلطة تنأى بنفسها عن سماع شكاوى المواطنين ، وتتعالى عن تلقي ملاحظاتهم ومقترحاتهم بما يخدم الصالح ، فلا يمكن لها ان تدعي انها تمثل الشعب . فوجد في ظل دستور ١٩٧٠ ، قوانين تضمنت الاشارة الى الحق في مخاطبة السلطات العامة إذ نصت المادة (٦٢) من النظام الداخلي للمجلس الوطني على اختصاصات لجنة الخدمات العامة وشؤون المواطنين والتي من ضمنها (دراسة شكاوى وعرائض المواطنين ومقترحاتهم وتقديم الرأي بشأنها).^(٢)

وأكد مجلس الوزراء بموجب الاعمام المرقم ٤٩٨٤ في ١٠/١٠/١٩٩١ ، على وضع صناديق لشكاوى المواطنين في مكان بارز في كل دائرة كما أكد الاهتمام بشكاوى المواطنين واجابتهم تحريرياً بما يتخذ من اجراءات ، اضافة الى الاهتمام بما ينشر في الصحف المحلية من شكاوى على ان يتم متابعة الموضوع من قبل مكتب الوزير أو رئيس الدائرة الغير مرتبطة بوزارة.^(٣)

وكانت الية عمل المكاتب الخاصة بعرائض والشكاوى والاقتراحات تتم باستلام ما يردها من شكاوى المواطنين، وتقوم هذه المكاتب بدورها بجمع المعلومات المتعلقة بالشكاوى ، وتسجيلها بسجل خاص وبرقم تسلسل مع تثبيت تاريخ استلامها ، ويسلم المشتكي ايصالاً لتأييد الاستلام ويطلق عليها "بطاقة الشكاوى" يثبت فيها رقم الشكاوى وتاريخ تقديمها ، واسم المشتكي ، ويقوم المكتب بتبليغ الجهة المعنية في الشكاوى ، والتي يجب ابداء رأيها في موضوع الشكاوى ، وتقديم جميع الاوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع . ومن ثم يقوم المكتب بتنظيم خلاصة في موضوع الشكاوى وفيها اقتراحاته وتوصياته لحل الموضوع الخاص بالشكاوى ، ويرفعها الى الوزير أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة ، وللوزير الفصل فيها مباشرة أو احوالها الى لجنة تحقيقية خاصة يتم تشكيلها لهذا الغرض ، اذا استوجب الامر ، على ان تقدم اللجنة توصياتها الى الوزير ضمن سقف زمني محدد ليقرر ما يراه مناسباً ،

(١) اميرة خبابة ، ضمانات حقوق الانسان، ط١ ، دار الفكر والقانون ، مصر ، ٢٠١٠ ، ص١١٧.

(٢) حميد حنون خالد، حقوق الإنسان، مصدر سابق، ص٢١١-٢١٢.

(٣) سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي، مصدر سابق، ص٢٨٨.

الفصل الثالث

ويتم تبليغ صاحب الشأن بالقرارات التي صدرت بشأن شكواه هاتفياً أو بالبريد المسجل.^(١)

ومن الجدير بالذكر ان عمل هذه المكاتب تكون مجانية ، إذ لا يستوجب دفع اية رسوم او نفقات مادية اخرى ، كما لا يستوجب اية شكلية معينة في صيغة الشكوى وتقديمها^(٢).

وفي ١٠/١/١٩٩٤ ، تم تشكيل لجنة للنظر بشكاوى المواطنين تابعة للسلطة التنفيذية ، بأمر من رئيس الجمهورية ، برئاسة واشراف رئيس اللجنة الاولمبية الوطنية العراقية وعضوية مختصين من موظفي ديوان الرئاسة إذ ضمت في عضويتها قاضيين وقد حددت اختصاصات هذه اللجنة للنظر بشكاوى المواطنين والتحقيق فيها فيما لحقهم من ضرر نتيجة خرق القانون أو تعطيل تطبيقه أو عدم تطبيقه بالشكل الصحيح من قبل اجهزة الدولة المختلفة ، واستطاعة هذه اللجنة العمل بجانب من الاستقلالية عن الاجهزة الادارية ، مما اتاح لها حسم الكثير من القضايا والمنازعات التي ظلت موقفه مدة طويلة من الزمن دون حل، واتبعت هذه اللجنة اسلوباً ميدانياً لمعالجة شكاوى المواطنين ، وفق جدول محدد بمواعيد معلنه مسبقاً للوزارات ، وتستمع لشكاوى الافراد بحضور المعنيين من مسؤولي الوزارات. وكما قامت بزيارات لعدة وزارات منها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، والصحة ، والتجارة ، والعدل ، والداخلية ، والزراعة ، وبلغ عدد الشكاوى المقدمة اليها اكثر (٧٠٠٠) شكوى نظرت فيها على مدى سنتين من عملها لحين تم انهاء اعمالها بأمر من رئاسة الجمهورية عام ١٩٩٦ .^(٣)

ومن كل ذلك نخلص الى القول ، ان القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ ، كان اكثر الدساتير العراقية اهتماماً بحق مخاطبة السلطات العامة، اذ ورد النص عليه في المادة (١٤) وكذلك ورد النص في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المعدل الصادر ١٩٣٨ ، في المادة (٣١) من خلال هذه النصوص الواضحة تفسر على انه دليل على اهتمام المشرع في العهد الملكي بهذا الحق. على العكس من الدساتير التي جاءت بعده في العهد الجمهوري إذ لم تتضمن اي اشارة واضحة وصريحة على الحق

(١) سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي، مصدر سابق ، ص٢٨٨.

(٢) المصدر نفسه ، ص٢٨٩.

(٣) علي حسين احمد الفهداوي ، مجلس الوزراء في دساتير العراق الجمهوري ، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة بغداد ، كلية القانون، العراق ، ١٩٩٧ ، ص١٣٨.

الفصل الثالث

في مخاطبة السلطات العامة عدا ما ورد من نصوص في التشريعات العادية في ظل دستور ١٩٧٠ ، التي أكدت على ممارسة هذا الحق.

وهذا ان دل على شيء فإنه يدل على ان الدساتير العراقية في ظل العهد الجمهوري (الدساتير المؤقتة)^(١) شابهها الكثير من القصور في اقرار وحماية حقوق الإنسان وحرية العامة من قبل المشرع بصورة عامه، والحق في مخاطبة السلطات العامة بصورة خاصه.

(١) لقد ذهب فقهاء القانون الدستوري الى اعتبار الدساتير المؤقتة لا تعد دستور لان شرط الدستور ان يكون صادراً ممن يملك السيادة وهذه السيادة أما ان تكون للملك في النظام الملكي وأما ان تكون للشعب في الدولة الحديثة ، فإن معنى ذلك الشعب هو الذي يكون من حقه ومن حقه وحدة وضع الدستور وبالتالي فإن الدستور المؤقت يعد بمثابة التزام سياسي من جانب قادة الانقلاب او الثورة للشعب يتضمن المبادئ والأحكام التي يتبناها طوال الفترة المؤقتة وحتى يتم وضع الدستور عن طريق ممن يملك وضعه قانوناً الا هو الشعب. وهذا الالتزام السياسي لا يقيد قادة الانقلاب او الثورة وإنما يملكون مخالفته والعدول عنه دون ان يعد ذلك مخالفة منهم لأحكامه ، وذلك لان هذه الفترة التي تسودها المبادئ والأحكام الواردة في الدستور المؤقت تعتبر فترة يسودها الفقه الثوري. لتفاصيل اكثر ينظر: عزيز حسن الحسني ، غياب الدستور في العراق (١٩٥٨ – ٢٠٠٣) ، ط ١ ، مؤسسة الرافد ، العراق ، ٢٠٠٣ ، ص ١٣-١٦ .

الحق في مخاطبة السلطات العامة والتحول الديمقراطي في العراق

بعد احتلال العراق واسقاط النظام في ٩/٣/٢٠٠٣ ، مرت عملية التحول الديمقراطي في العراق بعد ما انتهت العمليات العسكرية والاطاحة بالنظام السابق وحل الجيش ومؤسساته المختلفة ، بعدة مراحل لبناء العملية السياسية والتحول الديمقراطي .^(١) اذ تم تغيير النظام السياسي في العراق بشكل جذري ليشهد العراق لأول مرة في تاريخه الدستوري الحديث نظام برلماني. وتم اقرار دستورين بعد عام ٢٠٠٣ الدستور الاول قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ المؤقت ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، ووفقاً لهذه المعطيات سوف نقوم بالبحث عن الاساس القانوني لحق مخاطبة السلطات في ظل دساتير العراق ما بعد ٢٠٠٣ في

(١) في العشرين من اذار عام ٢٠٠٣ ، كان عاماً مميزاً في حياة العراقيين إذ شهد هذا العام تحول النظام السياسي من نظام استبدادي الى نظام ديمقراطي، ليدخل العراق مرحلة متميزة في تاريخه السياسي حيث حكم العراق منذ اكثر من خمسة عقود بدساتير مؤقتة واحوال طارئة واستثنائية ، كما ان هذه الدساتير لم تصدر عن هيئة تشريعية منتخبة بصورة نزيهة من الشعب بل صدرت من جهات هي صاحبة السلطة ، وجميع هذه الدساتير جعلت السلطة التنفيذية في منزلة وقوة تمكنها من التفوق على السلطات الأخرى وتجعلها خاضعة لها ، وبعد ما هيمنت الولايات المتحدة الأمريكية على العراق وقامت بإدارة الحكم فيه على الرغم من بعض التدخل البريطاني ، كانت هي الحاكم الفعلي للعراق في بغداد تسمى بسلطة الائتلاف المؤقت ، وبعد شهر واحد من الاحتلال تولى بول بريمر وهو دبلوماسي امريكي ، منصب رئيس سلطة الائتلاف المؤقت ، والمبعوث الرئاسي الإداري الأمريكي ، وبعد هذا الاحتلال اصدرت الامم المتحدة مجموعة من القرارات لإرسال بعثة المساعدة في العراق وتنظم علاقتها مع قوات الاحتلال وفي القرار المرقم ١٤٨٣ ، وضع مجلس الامن الدولي بعض النقاط المهمة في الحالة العراقية بعد ٩/٤/٢٠٠٣ ، ومنها تحويل الاحتلال من احتلال واقعي الى احتلال قانوني وتعيين ممثل خاص للأمين العام زود ببعض الصلاحيات والاختصاصات ، وفي القرار ١٥٠٠ تم تأسيس بعثة الامم المتحدة لتقديم المساعدة للعراق والتي بأسم بعثة يونامي ، وحددت مهامها بمساندة الممثل الخاص للأمين العام عند تأديتها للمهام الموكلة اليها . وفي القرار ١٥١١ ، تم وضع جدول زمني لبرنامج عمل سياسي يبدأ باختيار حكومة وطنية مؤقتة وبرلمان مؤقت يضع دستور دائم ويدعو لأنتخاب حكومة دائمة في نهاية عام ٢٠٠٥ . للمزيد من التفاصيل ينظر: عضيد داويشه ، العراق تاريخ سياسي من الاستقلال الى الاحتلال ، ترجمة سامر طالب ، ط١ ، مركز الرافدين للحوار ، لبنان ، ٢٠١٩ ، ص٢٦٥-٢٦٦ . وعبد العزيز رمضان الخطابي ، القانون الدولي العام، ط١ ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، ٢٠١٤ ، ص٦٢-٦٤ . وناظم نواف ابراهيم ، العنف السياسي في العراق المعاصر ، ط١ ، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع ، لبنان ، ٢٠١٥ ، ص١١١-١١٥ . وينظر محمد عبد الحمزة خوان ، التحول الديمقراطي في العراق واقاراره لحقوق الإنسان، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد(٦)، العدد(١)، جامعة القادسية العراق ، ٢٠١٥ ، ص١٦٥-١٦٦ .

الفصل الثالث

مطلب اول، وفاعلية ممارسة الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل دستور عام ٢٠٠٥ في مطلب ثاني.

المطلب الاول

الاساس القانوني لحق مخاطبة السلطات العامة في ظل دساتير العراق ما بعد عام ٢٠٠٣

بعد ان سقط النظام السياسي في العراق في ٩/٤/٢٠٠٣ ، اصبح بلداً يعاني من فراغ دستوري وأمني ، ودولة بلا مؤسسات سياسية ولا هيئات سلطة بهذا اصبح الوضع في العراق يعاني من مشاكل اجتماعية برزت بشكل كبير وارتفاع معدلات الجريمة بكل اشكالها ، وبطالة عارمه مما جعل القضية العراقية غاية الحساسية والشابك^(١) ونظراً لتعدد الوضع في العراق ، اخذ التفكير يتجه الى إعادة صياغة شكل الدولة من دولة موحدة الى دولة اتحادية ديمقراطية^(٢) فسارعت سلطة الائتلاف في وضع قانون ادارة ومن ثم تسليم السلطة الى حكومة عراقية من الناحية الشكلية في ٢٨/حزيران/٢٠٠٤ ، لان قوات الاحتلال لازالت موجودة في العراق^(٣) وبدأت المرحلة الانتقالية بتولي حكومة عراقية تم تشكيلها من قبل سلطة الائتلاف وبالتشاور مع مجلس الحكم ، وبعد تشكيل الحكومة المؤقتة غادر الحاكم المدني بول بريمر العراق ، وبعدها اجريت اول عملية اقتراع انتخابات الجمعية الوطنية الانتقالية والذي يسمى ايضاً بالبرلمان المؤقت بتاريخ ٣٠ / ١ / ٢٠٠٥^(٤). لذا سنبين في هذا المطلب ، قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ في فرع اول ، ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ في فرع ثاني.

الفرع الاول: قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .

صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ في ٨/٣/٢٠٠٤ ونشر في الجريدة الرسمية احتوى هذا القانون على ديباجة واثنين وستون مادة موزعة على تسعة ابواب ، إذ اختص الباب الاول (بالمبادئ الاساسية مواد ١-٩)

(١) شداد التميمي ، الحكومة الانتقالية في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، ط١ ، مكتبة زين الحقوقية، لبنان ، ٢٠١٧ ، ص١١٩-١٢٠ .

(٢) رشا ظافر محي الدين عبد الرضا ، ابعاد التحول الديمقراطي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، مجلة القضايا السياسية ، العدد (٥٧) ، جامعة النهرين ، العراق ، ٢٠١٩ ، ص٢٩ .

(٣) حميد حنون خالد، قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، مجلة العلوم القانونية ، المجلد (٢٠) ، العدد (١) ، جامعة بغداد، العراق ، ٢٠٠٥ ، ص١ .

(٤) عماد وكاع عجيل ، تحديات النظام البرلماني في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، مجلة تكريت للعلوم السياسية ، المجلد (٣) السنة (٣) العدد (٢٠) ، العراق، ص١٨٢ .

الفصل الثالث

الثاني (بالحقوق الأساسية مواد ١٠ - ٢٣) ، الثالث (بالحكومة العراقية الانتقالية مواد ٢٩-٢٤) ، الرابع (السلطة التشريعية الانتقالية مواد ٣٠ - ٣٤) ، الخامس (السلطة التنفيذية مواد ٣٥ - ٤٢) ، السادس (بالسلطة القضائية الاتحادية مواد ٤٣ - ٤٧) ، السابع (بالمحكمة المختصة والهيئات الوطنية مواد ٤٨ - ٥١) ، الثامن (بالأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية مواد ٥٢-٥٨) والتاسع (بالمرحلة الانتقالية ما بعد الانتقالية مواد ٥٩ - ٦٢). (١)

واضيف الى القانون ملحق يتألف من ثلاثة أقسام، هي (تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة) و (مؤسسات الحكومة العراقية وصلحاياتها) و (المجلس الوطني المؤقت). (٢)

ويلاحظ ان هذا القانون خصص الباب الثاني للنص على الحقوق الأساسية ، و من خلال تتبعنا للنصوص الواردة في هذا الباب لم نجد ما يشير الى الحق في مخاطبة السلطات العامة ، لكن اشار هذا القانون في الباب السابع المادة (٥٠) والتي نصت على انه " تؤسس الحكومة العراقية الانتقالية هيئة وطنية لحقوق الإنسان لغرض تنفيذ التعهدات الخاصة بالحقوق الموضحة في هذا القانون، وللنظر في الشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان تؤسس هذه الهيئة وفقا لمبادئ باريس الصادرة عن الأمم المتحدة والخاصة بمسؤوليات المؤسسات الوطنية ، وتضم هذه الهيئة مكتباً للتحقيق في الشكاوى ، ولهذا المكتب صلاحية التحقيق بمبادرة منه أو بشكاوى ترفع إليه ، في أي ادعاء بأن تصرفات السلطات الحكومية تجري بغير وجه حق وخلافا للقانون". (٣)

(١) حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ٣٠١.
(٢) المصدر نفسه، ص ٣٠٢.

(٣) ان مبادئ باريس الصادرة عن الأمم المتحدة بموجب قرار لجنة حقوق الإنسان ٤٨/١٣٤ المؤرخ في ٢٠ كانون الاول/ديسمبر ١٩٩٣ ، اكدت على انه تختص المؤسسة الوطنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها ، تكون للمؤسسة الوطنية ولاية واسعة قدر الإمكان ومنصوص عليها صراحة في احد النصوص الدستورية أو التشريعية التي تحدد تشكيلها ونطاق اختصاصاتها ، تكون للمؤسسة الوطنية جملة من الامور والمسؤوليات التالية:

أ- تقديم فتاوى وتوصيات ومقترحات وتقارير ، على اساس استشاري ، الى الحكومة أو البرلمان أو أي جهاز مختص ، سواء بناء على طلب السلطات المعنية او باستخدام حقها الى أية مسألة دون إحالة من جهة أعلى. بشأن جميع المسائل المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. ب- تعزيز وضمان المواءمة بين التشريع واللوائح والممارسات الوطنية والصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي تكون الدولة طرفا فيها والعمل على تنفيذها بطريقة فعالة. ج- تشجيع التصديق على الصكوك المذكورة او على الانضمام إليها وكفالة تنفيذها. د- المساهمة في اعداد التقارير التي ينبغي للدول أن تقدمها إلى هيئات ولجان الأمم المتحدة. هـ- التعاون مع الأمم المتحدة وجميع =

الفصل الثالث

ومن خلال هذا النص يتبين لنا ان هذا القانون أكد على تكوين هيئة وطنية تعنى بحقوق الإنسان وتتنظر في الشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان، وبالتالي فإن أي شكوى تقدم من الافراد بصدد انتهاك من قبل السلطات العامة تقوم هذه الهيئة في دورها بالتحقيق ومتابعة الموضوع مع الجهة المنسوب لها الانتهاك.

الفرع الثاني: دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

رسم قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وضع دستور العراق (الدائم) إذ الزم الجمعية الوطنية بكتابة مسودته.^(١)

احتوى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ ، على ديباجة ومائة واربع واربعين مادة توزعت على ستة ابواب، اذ جاء الباب الاول بعنوان (المبادئ الاساسية مواد ١-١٣). والثاني (الحقوق والحريات مواد ١٤-٤٦) ، والثالث (السلطات الاتحادية مواد ٤٧ - ١٠٨) والرابع (اختصاصات السلطات الاتحادية مواد

=المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية. و- المساعدة في اعداد البرامج المتعلقة بتدريس حقوق الإنسان. ز- الاعلان عن حقوق الإنسان والجهود المبذولة لمكافحة جميع اشكال التمييز، لاسيما التمييز العنصري. لتفاصيل أكثر زيارة الموقع الإلكتروني <https://www.ohchr.org>. تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٦/١٩ الساعة الواحدة مساءً.
(١) ينظر المادة (٦٠) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤. كما وبينت المادة (٦١) منه آلية اقامته وذلك وفقا للآتي:

- ١-تقوم الجمعية الوطنية بكتابة مسودة الدستور في موعد أقصاه الخامس عشر من اب لسنة ٢٠٠٥.
- ٢- تعرض مسودة الدستور على الشعب العراقي للموافقة عليه باستفتاء عام ، وفي الفترة التي تسبق اجراء الاستفتاء ، تنشر مسودة الدستور وتوزع بصورة واسعة لتشجيع اجراء نقاش عام بين ابناء الشعب بشأنها.
- ٣- يكون الاستفتاء العام ناجحاً ، ومسودة الدستور مصادقا عليها، عند موافقة أكثرية الناخبين في العراق ، وإذا لم يرفضها ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر.
- ٤- عند الموافقة على الدستور الدائم بالاستفتاء تجري الانتخابات لحكومة دائمة في موعد اقصاه الخامس عشر من كانون الأول لسنة ٢٠٠٥ وتتولى الحكومة الجديدة مهامها في موعد اقصاه الحادي والثلاثون من كانون الأول.
- ٥- إذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم ، تحل الجمعية الوطنية وتجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه الخامس عشر من كانون الأول لسنة ٢٠٠٥. وللمزيد ينظر : خيري عبد الرزاق جاسم ، نظام الحكم في العراق بعد ٢٠٠٣ والقوى المؤثرة فيه ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ١٦٠-١٦٤.

الفصل الثالث

١٠٩ - ١١٥)، والخامس (سلطات الاقاليم مواد ١١٦ - ١٢٥) والسادس (الاحكام الختامية والانتقالية مواد ١٢٦ - ١٤٤).^(١)

ولدى مراجعة للنصوص الواردة في باب الحقوق والحريات فلم ينص او يشير هذا الدستور الى حق مخاطبة السلطات العامة، على الرغم من حرصه على تعداد وتفصيل الحقوق والحريات، مواكباً ما سارت عليه الدساتير المعاصرة التي تنص في صلب الوثيقة الدستورية على الحقوق والحريات المتعارف عليها اممياً والمكفولة بموجب موثيق حقوق الإنسان.^(٢)

وان ما نص عليه في المادة العشرون على انه " للمواطنين رجالاً ونساءً ، حق المشاركة في الشؤون العامة ، والتمتع بالحقوق السياسية ، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح ".^(٣) فهذا النص يشير اشارة ضمنية للحق في مخاطبة السلطات العامة اذ ان نص المادة اشار للمشاركة في الشؤون العامة حيث كما نعلم ان الحق في مخاطبة السلطات العامة هو مظهر من مظاهر المشاركة في الشؤون العامة للبلاد . ولكن نلاحظ الحقوق والحريات التي وردت في هذا الباب يفهم انها لم ترد بصورة مختصرة انما جاءت النصوص صريحة ومفصلة، كان حري على المشرع الدستوري الاشاره الى الحق في مخاطبة السلطات العامة بذات الطريقه التي سلكها مع باقي الحقوق والحريات .

ونرى في ذلك انه شاب دستور ٢٠٠٥،^(٤) قصور يجب تلافيه تجاه الحق في مخاطبة السلطات العامة وأبعده عن دائرة الحقوق الأساسية ، وعلى الرغم من ذلك ينبغي ان لا يفسر عدم النص على هذا الحق في صلب الدستور انكار له كما بينا سابقاً ان الحقوق التي ترد في الدساتير ترد على سبيل المثال لا الحصر.^(٥)

(١) صباح صادق جعفر الانباري ، الدستور ومجموعة قوانين الأقاليم والمحافظات ، المكتبة القانونية ، بغداد ، بدون سنة نشر، ص٥-٤٠ .

(٢) عبد الباسط عبد الرحيم عباس، مصدر سابق، ص ٤٦٠ .

(٣) ينظر المادة (٢٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الدائم .

(٤) يتجه غالبية الكتاب الذين تناولوا الحقوق والحريات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، الى القول بأنه جاء منسجماً مع المعايير الدولية ، وحاكى المتقدمة التي تصدت لهذه الحقوق والحريات بالمعالجة . فعلى الرغم من ذلك وجهت انتقادات لهذا الدستور ومن جملة هذه الانتقادات انه لم يعالج عدداً من الحقوق والحريات ومنها (الحق في مخاطبة السلطات العامة او حق الشكوى ضد أي مسؤول أو سلطة عامة). لتفاصيل اكثر ينظر : مصدق عادل طالب وبيداء عبد الحسن ردام ، شرح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٦ ، ص٩٨-٩٩ .

(٥) لمى عبد الباقي محمود العزاوي، مصدر سابق، ص ٣٠ .

الفصل الثالث

وتتجلى أهمية الحقوق والحريات في ضرورة النص عليها ، والعمل على ضمانها في الوثيقة الدستورية ، ، والضمانات التي ترد في الدستور تكون واضحة الدلالة في معناها ، فكل ما يحرم الدستور اتيانه من اعمال وتصرفات تشكل مساس او اعتداء على الحقوق والحريات يعد ضمانه قوية لها (١)

وبالتالي سواء كانت الاشارة صريحة او ضمنية لحقوق الإنسان هي جميعها تهدف الى الدفاع عن الانسان وتبغى الحفاظ على كرامته وأدميته وحريته وكفالة وسائل الحماية وتوفير الضمانات اللازمة حتى يعم الشعور العام بتوفير الحماية للإنسان من أي ظلم او جور قد يقع عليه من قبل السلطات العامة .(٢)

المطلب الثاني

فاعلية ممارسة الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة

٢٠٠٥

على الرغم من خلو دستور من الاشارة للحق في مخاطبة السلطات العامة ، الا ان أوجه ممارسته كانت من خلال قنوات متعددة في هذا الدستور كفلته التشريعات العادية والفرعية ، وهذه التشريعات على عدة اصعدة فكانت على صعيد الهيئات المستقلة وعلى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والتي سوف نتكلم عن دورها في حماية حقوق الانسان ووفقاً للتالي:

الفرع الاول : الحق في مخاطبة السلطات العامة على صعيد الهيئات المستقلة.

ان وجود مؤسسات وطنية فاعلة في مجال حقوق الإنسان كالمفوضية العليا لحقوق الانسان (٣)، يعد عاملاً مهماً لتحقيق وكفالة حقوق الإنسان، اذ تقوم هذه

(١) سحر محمد نجيب ، التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الإنسان وحرياته ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١١ ، ص٧٥.

(٢) محمد عطية فودة ، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان، دار الجامعة الجديدة، مصر ، ٢٠١١ ، ص١١ .
(٣) تأسست في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ وزارة عرفت بأسم وزارة حقوق الإنسان في العراق وبدأت عملها عام ٢٠٠٤ بموجب التشريع رقم (٦٠) لسنة (٢٠٠٤) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة وجاءت في ديباجة هذا التشريع ، ان العراق قد عانى طويلاً من انتهاكات رهيبه لحقوق الانسان وحرياته الأساسية وان تطبيق القانون ، ونظام حماية حقوق الانسان والحريات الأساسية وكذلك تبني الموازين الدولية لحقوق الإنسان ، واحياء الموازين التقليدية العراقية للمعاملة الانسانية ، هي امور حيوية لتحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي للمجتمع العراقي ، وتعزيزا لأهداف مجلس الحكم المعني بإنشاء وزارة مسؤولة تتولى مواجهة الانتهاكات الوحشية لحقوق الإنسان، التي وقعت في الماضي ، وحماية حقوق الإنسان والحريات =

الفصل الثالث

المؤسسات بتعزيز وحماية حقوق الإنسان عبر انتهاج آليات ووسائل عديدة لتحقيق اهداف إنشائها ، لعل من بين اهم اختصاصاتها تلقي الشكاوى الخاصة بانتهاكات حقوق الإنسان، ومحاولة وضع حد لهذه الانتهاكات وإجراء التحقيق بخصوص أي اعتداء ، وتهدف حماية حقوق الانسان ايضاً الى دعم الضحايا وموازرتهم وتعويضهم^(١)

وفقاً لما تقدم ومن اجل بيان كيفية تشكيل المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق ومهامها فقد ارتأينا تسليط الضوء على تشكيل المفوضية اولاً وبين مهامها ثانياً. وثالثاً مهامها الاستشارية.

أولاً : تشكيل المفوضية العليا لحقوق الإنسان.

ان المفوضية العليا لحقوق الانسان جرى انشائها بموجب القانون رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨ ، المعدل الصادر عن السلطة التشريعية في العراق ، واستناداً الى ما ورد في صلب الدستور العراقي . اي بمعنى ان الدستور قد نص على انشاء مفوضية لحقوق الإنسان مستقلة ، وتولى البرلمان العراقي تفعيل النص الدستوري بسن قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان ، وبهذه الطريقة فأن المفوضية العليا لحقوق الانسان جرى انشاءها باعتماد خطوتين الخطوة الأولى وجود نص صريح في صلب الدستور والخطوة الثانية وجود قانون ينظم عمل المفوضية وهذا ما يمنح هذه المؤسسة بعداً أعمق واسباساً أقوى وذلك لان وجود هذا المؤسسة يعتمد على اساس دستوري وقانوني.^(٢)

=الأساسية لجميع الأشخاص المتواجدين على الأراضي العراقية مستقبلاً ، وكذلك اعترافاً بالتزامات العراق التي يتحملها بموجب الاتفاقيات الدولية بشأن حقوق الانسان. وبعد التصويت على الدستور الدائم لجمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نص في المادة (١٠٢) على انشاء المفوضية العليا لحقوق الإنسان، باعتبارها هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون. فتأسست المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق بموجب قانون رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨. للمزيد من التفاصيل ينظر: محسن حنون غالي ، الرقابة الدولية والوطنية على إنفاذ أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، ط١ ، منشورات زين الحقوقية، لبنان ، ٢٠١٩ ، ص٣١٦-٣٢١.

(١) عامر عياش عبد واديب محمد جاسم ، دور مؤسسات المجتمع المدني في مجال حقوق الإنسان، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد (٦) السنة (٢) ، العراق، ٢٠١٠ ، ص٢٩.

(٢) محمد قحطان فرحان التميمي ، النظام القانوني لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية (دراسة في القانون الدولي والحالة في العراق) ، اطروحة دكتوراه مقدمه لجامعة النهريين ، كلية الحقوق، العراق ، ٢٠١٥ ، ص٣٤٦-٣٤٧.

الفصل الثالث

تتكون المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق من مجلس مفوضين الذي يدير المفوضية وعدد الاعضاء في هذا المجلس هو أحد عشر عضواً أصلياً وثلاثة أعضاء احتياط ، يتم اختيارهم عن طريق لجنة تتكون من خبراء يشكلها مجلس النواب، لا يزيد عددهم عن خمسة عشر عضواً ، وتضم ممثلين عن مجلس النواب ، ومجلس الوزراء ، ومجلس القضاء الأعلى ، ومنظمات المجتمع المدني، ومكتب الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في العراق وتكون مهمة هذه اللجنة المرشحين لعضوية مجلس المفوضين في المفوضية العليا لحقوق الإنسان عن طريق الإعلان الوطني.(١)

واشترط القانون لعضوية مجلس المفوضين عدة شروط وهي :

أ- ان يكون عراقياً مقيماً في العراق أقامه دائماً.

ب- ان لا يقل عمره عن خمسة وثلاثين عاماً.

ج- ان يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية على الأقل.

د- وان يكون من ذوي الخبرة في مجال حقوق الإنسان.

هـ - ان يكون غير منتم الى اية تنظيمات سياسية ومن غير المحظور عليهم عضوية المجلس بموجب قانون (المساءلة والعدالة) .

و- ان يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجريمه مخله بالشرف.(٢)

وكما بين القانون كيفية انتخاب رئيس المفوضية ونائبة فنصت المادة (٨/ثالثاً) ينتخب المجلس في اول اجتماع له من بين اعضاءه وبالاقتراع السري رئيساً ونائباً للرئيس بأغلبية عدد الاعضاء. وقد حرص قانون المفوضية على تمثيل النساء في

(١) ينظر المادة (٧ و ٨ /أولاً) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨ المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٠٣) في ٢٠/١٢/٢٠٠٨.

(٢) ينظر المادة (٨/ثانياً) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم ٥٣ لسنة ٢٠٠٨.

ان النص في صلب القانون على تأسيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، على كيفية تشكيل المؤسسة الوطنية يعد ميزة مهمة لصالح القانون ومن شأن ذلك ان يدعم ضمان استقلال المؤسسة ، وكدت على ذلك مبادئ باريس على ضرورة قيام المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بوضع الهيكل التنظيمي الأساسي ، لعل العنصر المهم في هذا الهيكل التنظيمي الأساسي هو إنشاء مجموعات العمل والمكاتب الاقليمية ومكاتب المحافظات لمساعدة المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في الاضطلاع بوظائفها ، شريطة عدم تدخل السلطة التنفيذية في وضع تفاصيل الأنظمة الخاصة بالتشكيل والبنية التحتية للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان. ينظر : محمد قحطان فرحان التميمي، مصدر سابق، ص ٣٥٠.

الفصل الثالث

مجلس المفوضين ، فألزم أن تكون نسبة تمثيل النساء في المجلس بما لا يقل عن ثلث عدد أعضائه ، كما ألزم ايضاً ان تكون نسبة تمثيل الأقليات في المجلس بما لا يقل عن عضو أصلي واحد ، وآخر احتياط ، وتكون مدة العضوية في مجلس المفوضين اربع سنوات.(١)

اما مهام مجلس المفوضين فيمكن إيجازها بالاتي:

اولاً -الإشراف والمتابعة والرقابة على أعمال المفوضية.

ثانياً - مناقشة أوضاع حقوق الإنسان في العراق والتقارير التي ترد إليه واتخاذ القرارات والتوصيات اللازمة ولا يجوز لأعضاء المجلس نشر المناقشات الجارية الا بأذن من رئيسه.

ثالثاً – اتخاذ القرارات والتوصيات اللازمة لمنع انتهاك حقوق وحرريات المواطنين التي كفلها الدستور والتشريعات النافذة.

رابعاً – تقديم تقريراً سنوي لمجلس النواب يتضمن انجازات المفوضية وخطة عملها المقبلة.

خامساً – اقتراح الموازنة المالية للمفوضية وتقديمها إلى مجلس النواب لإقرارها.

سادساً – تعيين مدراء تنفيذيين لمكاتب المفوضية في الاقاليم والمحافظات من ذوي الخبرة والاختصاص وقبول استقالاتهم أو إعفائهم وفقاً للقانون.(٢)

ثانياً : مهام المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق.

ان من اهم مهام المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق هي الرصد وتلقي الشكاوى .

١-الرصد

تعد مهمة الرصد من المهام الجوهرية على المستوى الوطني للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، فمن خلال هذه المهمة يتم مراقبة ومتابعة وتقييم أداء الدولة في مدى امتثالها لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان التي تضمنها دستورها وقوانينها

(١) محسن حنون غالي، مصدر سابق، ص٣٢٢.

(٢) يراجع المادة (١٢) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨.

الفصل الثالث

والاتفاقيات الدولية الملزمة بموجبها. ويقصد بالرصد هو العمل الفعلي في جمع المعلومات والتحقق منها واستعمالها فوراً لتحسين حماية حقوق الإنسان. ويشمل الرصد جمع المعلومات عن الحوادث واحداث المراقبة ، مثل مراقبة الانتخابات والمحاکمات والمظاهرات وزيارة المواقع مثل أماكن الاعتقال ومخيمات اللاجئين ومتابعة وسائل العلاج وغير ذلك من إجراءات المتابعة الفورية ، ويشمل أيضاً مصطلح الرصد أنشطة التقييم في مقر الأمم المتحدة أو المكتب المركزي للعملية ويتسم الرصد بصفة زمنية حيث إنه يجرى عادة في فترة طويلة من الوقت.^(١)

ويكون عادة رصد اوضاع حقوق الإنسان ذا بعدين يتجسد (البعد الاول) بالاشراف على وضع حقوق الإنسان داخل البلد ، على نطاق واسع فيما يخص مجموعة معينة من الحقوق او مجموعة من الناس ، وتقوم العديد من مؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان برصد مدى امتثال الدولة لحقوق الإنسان بشأن احداث معينة مثل المظاهرات والاحتجاجات السلمية ، اذ يساعد هذا الرصد في تعزيز الامتثال لمعايير حقوق الإنسان من شرطة او مسؤولي قوات الأمن والجهات الاخرى ، وقد يكون الرصد على فئات معينة من الناس مثل اللاجئين والمشردين والنساء والاطفال فتقوم المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بإعداد التقارير حول هذا الوضع وتضع الاستنتاجات وتوصيات لمعالجة هذا الوضع . اما (البعد الثاني) فيكون عن طريق التفتيش للاماكن التي قد تكون فيها نسبة انتهاك حقوق الإنسان عالية ، فلدى العديد من مؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مهمه مراقبة اماكن الاحتجاز لأجل عدم انتهاك حقوق الإنسان ومطابقتها لمعايير حقوق الإنسان، فكما هو معلوم ان الاشخاص فاقد حريتهم يكون عرضة للأذى والتعذيب ولانتهاكات حقوق الإنسان.^(٢)

وقد نص قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق على ما يدخل الرصد وذلك من خلال زيارة السجون ومراكز الاصلاح الاجتماعي واماكن التوقيف وجميع مراكز الاحتجاز الاخرى دون الحاجة الى اذن مسبق من الجهات المسؤولة،

(١) الامم المتحدة، دليل التدريب على رصد حقوق الانسان، سلسلة التدريب المهني رقم (٧) ، نيويورك وجنيف ، ٢٠٠١ ، ص٣٠ ، بحث متاح على الموقع الالكتروني <http://hrlibrary.umn.edu/arab/HRM.html> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٦/٣٠ الساعة العاشرة مساء.

(٢) نورانية عبد الباري خالد ، وظيفة الهيئات المستقلة بحماية حقوق الإنسان في دستور العراق (٢٠٠٥) ، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة ديالى ، كلية القانون والعلوم السياسية، العراق ، ٢٠٢٠ ، ص١٠١-١٠٢.

الفصل الثالث

وبالإضافة الى اللقاء مع المحكومين والموقوفين للثبوت من حالات انتهاك حقوق الانسان والتحقق من وقوعها بغية اتخاذ ما يلزم بصددھا.^(١)

وعلى الرغم من هذا النص من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان الا ان هنالك اماكن احتجاز تخضع لحراسات أمنية تابعة لوزارة الدفاع المتمثلة بقيادة عمليات بغداد وغيرها ، من الجهات الامنية ، اذ يتطلب التنسيق مسبق مع تلك الجهات لأتمام الزيارة، وهذا ما يجعل اغلب الزيارات ، تكزن معلنة بشكل مباشر أو غير مباشر ، مما يصعب توثيق اللقاء مع المحتجزين ومعرفة الواقع الحقيقي لمراكز الاحتجاز ، نذكر موقف على ذلك على سبيل المثال : زيارة المفوضية لموقف التسفيرات الثابتة/ الفوج الأول باب بغداد في محافظة كربلاء الا ان مسؤول الاستعلامات استوقف فريق رصد المفوضية للاتصال بمديره للسماح لهم بأجراء الزيارة وبالرغم من قيام فريق الرصد بالتعريف بالمفوضية وبقانونها رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨ ، بإجراء زيارات دون أخذ الأذن المسبق ، وبالإضافة الى عرض كتاب الأمانة لمجلس الوزراء بالعدد (١٢٥٤٩) في (٢٥/٤/٢٠١٣) وكتب المفوضية بالعدد (٢١٩٧) في (١٠/١١/٢٠١٤) و (٧٣٣) في (٦/٤/٢٠١٥)، الا ان مسؤول الاستعلامات اخبر فريق المفوضية بعدم موافقة مدير التسفيرات بالدخول رغم من اشعاره بالكتب التي عرضها فريق المفوضية عليه بحجة عدم استحصال الموافقات الادارية ، وقد بلغت عدد الزيارات التي قامت بها المفوضية العليا لحقوق الانسان الى السجون ومراكز الاحتجاز (٤٩٨) زيارة.^(٢)

(١) ينظر المادة (٥/خامسا) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وعلى الرغم من هذا النص الا ان هناك انتهاكات بهذا الصدد فعندما اجرت بعثة يونامي مقابلات مع افراد أسر المسجونين وممثلين عن مؤسسات عراقية من ضمنهم اعضاء لدى مفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق ومجلس النواب ولجنة حقوق الإنسان وايضا ممثلين عن النظام القضائي لتقييم امتثال السلطات العراقية للالتزامات الوطنية والدولية القانونية المعنية بتعزيز وحماية حقوق المعتقلين والمسجونين والحق في محاكمة عادلة وسيادة القانون، تلقت يونامي العديد من الشكوى الخاصة بالتعرض للتعذيب وسوء المعاملة في مرافق الاعتقال التابعة لسلطات وزارة الداخلية واستخدام الاعتراف كدليل وحيد تعتمد عليه المحاكم كأساس للإدانة ، فضلا عن عدم احترام الضمانات القانونية بما في ذلك الحق في معرفة التهم الموجهة فورا والاعتقالات العشوائية وعدم الحصول على تمثيل قانوني لبعض المعتقلين والمسجونين وعدم كفاية تمثيل المحامين الذين تعينهم المحكمة. لتفاصيل أكثر ينظر: مكتب حقوق الإنسان التابع لبعثة الامم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) ، تقرير بشأن اوضاع حقوق الإنسان في العراق ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٥-٦.

(٢) نورية عبد الباري خالد، مصدر سابق، ص ١٠٦-١٠٧.

الفصل الثالث

ومن الجدير بالذكر أن عبارة الرصد لم ترد صراحةً في قانون المفوضية المذكور ، على الرغم من كونه احد العناصر الرئيسية في حماية حقوق الانسان وحريات العامة، ولكن للمفوضية ولاية واسعة بموجب قانونها له امكانية القيام بالرصد لتحقيق اهدافها المتمثلة بحماية وتعزيز احترام حقوق الإنسان في العراق.

ولوظيفة الرصد من قبل المفوضية تأثير واسع في القيام بمهامها بفعالية، اذ تقوم بواجباتها في حماية الانسان ، بمبادرة منها ، دون انتظار شكوى تقدم لها اذ ان الكثير من الفئات الضعيفة كالفقراء والمشردين والنساء وذوي الاعاقة ، وبالإضافة للأقليات القومية والدينية ، يجهلون حقهم فضلاً عن اليات حمايتها ، وحتى في حالة معرفتها فانه قد يعجز عن توكيل محامين او اللجوء للمؤسسات الحكومية في حالة الاعتداء عليها ، مما يجعلهم يكونوا عرضة للتمييز وانتهاك حقوقهم في المساواة.^(١)

وبالتالي فإن عملية الرصد هو تقييم لأداء الدولة، في مجال حقوق الإنسان والتعرف على اوضاع هذه الحقوق من حيث مدى الوفاء بالتزامات الدولة في هذا المجال ، وتحديد أوجه القصور في الشأن ، والامكانيات المتاحة لتلافي الاخلال بالحقوق ، وتشجيع اي تحركات ايجابية ومساندتها والتوصية بأي اجراءات لمعالجة أوجه الخلل.^(٢)

٢ - تلقي الشكاوى ومعالجتها.

تعد وظيفة تلقي الشكاوى ومعالجتها من اكثر الانشطة اهمية ، بالنسبة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، على ان هذه الوظيفة من الوظائف الاساسية للسلطة القضائية على المستوى الداخلي ، فقيام المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بهذه الوظيفة لا يعد بديلاً عن القضاء ، وانما هي ضمانه اضافيه مكمله لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها ، لكون هذه الوسيلة التي تقوم بها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في مجال تلقي الشكاوى والتحقيق ، تمتاز بالسرعة والمرونة في الاجراءات

(١) حميد طارش ساجت ويمامة محمد حسن كشكول ، اختصاصات المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق، المجلة القانونية ، المجلد (١) الاصدار (٤) ، جامعة القاهرة فرع الخرطوم ، ص٢٤٩ .
(٢) حسين فياض نايف ، دور المؤسسات الوطنية في الحماية الدولية لحقوق الإنسان في العراق، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة بغداد، كلية القانون ، العراق، ٢٠١٩ ، ص١٥٦ .

الفصل الثالث

وسهولة الوصول إلى المؤسسة ومجانية تقديم الشكاوى مما يجعلها متاحة لجميع فئات المجتمع لاسيما الفئات الفقيرة والمهمشة.^(١)

ولهذا فإن قدرة المؤسسة الوطنية على تلقي الشكاوى واتخاذ إجراءات بشأنها من الضروري ان تعتبر تدبيراً اضافياً للضمان ، اي الية تكميلية منشأة لضمان الاحترام الكامل لحقوق جميع الافراد ، وينبغي على المؤسسة الوطنية في مجال الشكاوى ان توفر شيئاً لا يستطيع النظام القانوني او المؤسسات الاخرى ان توفره ، ويتمثل ذلك في قدرة المؤسسة الوطنية على اكتساب المهارة الفنية ، وايجاد الحل السريع وغير باهظ الثمن في هذا المجال توفر بالفعل بعض المزايا للمؤسسة للأشخاص الذين يعتقدون ان حقوقهم قد تعرضت للانتهاك. وكما يجب ايضاً على المؤسسة الوطنية تحديد جوانبها الاجرائية بوضوح وراسخة من الناحية القانونية وان يكون هناك التزام صارم بها ، وبناءً على ذلك فمن الأفضل دائماً ان تحدد القوانين نطاق سلطات المؤسسة وان يكون هناك تحديد دقيق لمسؤولياتها تجاه الشكاوى ، ونجاح اي اجراء للشكاوى يعتمد الى حد بعيد على المصادقية الخارجية للمؤسسة ، لان اصحاب الشكاوى انهم قد عانوا على ايدي موظفين حكوميين او هيئات إدارية اخرى ، ويستلزم ايضاً على المؤسسة الوطنية ان تكون قادرة بإجراءاتها على إعادة طمأنة أصحاب الشكاوى بان شكاوهم ستعامل بجدية ومتبعة من قبلها وستتخذ اجراءات بشأنها واخبارهم بالنتيجة.^(٢)

وقد نص قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨ ، في (٥/اولا) تلقي الشكاوى من الافراد والجماعات ومنظمات المجتمع المدني عن الانتهاكات السابقة واللاحقة لنفاذ القانون مع الحفاظ على السرية التامة لأسماء مقدميها. وتقوم بعد ذلك المفوضية بالتحقيقات الأولية عن انتهاكات حقوق الإنسان المبينة على المعلومات ، والتأكد من صحة الشكاوى الواردة إلى المفوضية ، وتحريك الدعوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان واحالتها الى الادعاء العام لاتخاذ الإجراءات القانونية وإشعار المفوضية بالنتائج.^(٣)

(١) حميد طارش ساجت و يمامة محمد حسن كشكول، مصدر سابق ، ص ٢٥٣.

(٢) الامم المتحدة لحقوق الانسان، إنشاء وتقوية المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها ، جنيف ، متاح على الموقع الإلكتروني <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/National-HR-Institutions/> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٧/٣ الساعة الواحدة صباحاً.

(٣) ينظر المادة (٥) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨.

الفصل الثالث

ان هذا النص لم يتضمن التفاصيل التي ذكرناها انفاً فعلى الرغم من نصة على تلقي الشكاوى والتحقق منها ، هذا يستلزم معالجة نظامها الداخلي للمفوضية عبر وضع الاجراءات الخاصة والمتعلقة بتلقي الشكاوى ومعالجتها بحيث تكون متنسقة مع القانون والمعايير الدولية لحقوق الإنسان وتعكس الولاية المسندة اليها ، وحتى تكون المفوضية المنبر المفضل لإنصاف المواطنين الذين يتعرضون لانتهاكات حقوق الإنسان.(١)

اذ يقضي على المفوضية العليا لحقوق الإنسان لمعالجة الشكاوى بمعايير مهنية وشفافة وعادلة يجب ان تتسم اجراءاتها بالمرونة والبساطة لتكون حافزاً لإقبال المواطنين الذين تتعرض حقوقهم للانتهاك على تقديم الشكاوى، ولتفعيل هذه الحماية لابد لها من اصدار اللوائح وإجراءات تشتمل على (٢) :-

١- اجراءات تقديم الشكاوى.

٢- تحديد اختصاص المفوضية الشبة قضائي بتصنيف الشكاوى المختصة بها.

٣- تنظيم الاحالة الخارجية.

٤- تبويب الشكاوى وذلك عن طريق فرز الشكاوى الواردة الى المفوضية لمعرفة الانتهاكات الممنهجة لحقوق الإنسان.

٥- تنظيم اليات لتجميع الشكاوى ضمن قاعدة بيانات مبرمجة، وتنظيم لائحة حقوق المراجعين.

٦- ابلاغ المشتكين بالحلول الممكنة ووسائل الانتصاف المتاحة لشكواهم.

وتكمن أهمية هذه الامور التنظيمية بتعزيز فعالية وكفاءة المفوضية في حسم الشكاوى دون تحيز وبشكل محايد ، وتثقيف الجمهور وتوعيتهم لكيفية ممارسة هذا الحق عند تعاملهم مع المفوضية ، كما يستلزم اعلان المبادئ التوجيهية لتقديم الشكاوى على الموقع الإلكتروني للمفوضية ، التي توضح مستلزمات الشكاوى ومتضمنة الاتي:

١- تحديد الاشخاص الذين لهم حق تقديم الشكاوى.

٢- تحديد المدة الزمنية اللازمة لتقديم الشكاوى (قانون التقادم المسقط).

(١) نورانية عبد الباري خالد، مصدر سابق، ص ١١٠.

(٢) المصدر نفسه ، ص ١١١.

الفصل الثالث

٣- عدم النظر بالشكاوى الكيدية او العشوائية التي تفتقر الى الجدية والموضوعية.

٤- تقديم المعلومات اللازمة لقبول الشكوى .

٥- عدم قبول الشكوى القائمة على الاشاعات والمعلومات الغير دقيقة.

٦- عدم قبول الشكوى مجهولة الهوية او تحمل اسم مستعار.

٧- ان يكون تقديم الشكاوى مجاني ودون فرض رسوم.

٨- قبول الشكوى بأي لغة يتم التحدث بها في العراق.(١)

استخلصاً لما تقدم ذكره ، يجب ان تقدم الشكوى من قبل الاشخاص الذين يملكون حق تقديم الشكوى ، الا ان قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق منح الافراد والجماعات ومنظمات المجتمع المدني حق تقديم الشكاوى بشأن انتهاكات حقوق الإنسان، وقد حسن فعل المشرع العراقي في الطريق الذي سلكه بعدم اشتراطه المصلحة او سن معين لتقديم الشكوى لذلك قد يكون الضحية من ذوي الاعاقة او صغير في السن او قد يكون الضحايا محتجزين في السجون ، فتقدم الشكوى من صديق او احد اقارب الضحية او ممثل قانوني نيابة عن المجني عليه. (٢) فضلاً عن السرية التامة لمقدمي الشكوى مما يجنب انتقام المشكو منه.

اما فيما يتعلق بالفترة الزمنية التي يجب ان تقدم بها الشكوى والتي بمرورها يسقط الحق في تقديمها (التقادم المسقط) فلم يشير قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق الى فترة زمنية لتقدم الشكوى وانما جاء النص عاماً على تلقي الشكوى عن الانتهاكات السابقة والملاحقة على نفاذ القانون.(٣)

اذ نرى من الضروري تحديد الفترة الزمنية وذلك لان هناك تشريعات في العراق كافية على معالجة الانتهاكات السابقة لعام ٢٠٠٣.(٤) هذه من ناحية ومن ناحية

(١) حميد طارش ساجت و يمامة محمد حسن كشكول، مصدر سابق، ص ٢٥٤-٢٥٥.

(٢) مفوضية الامم المتحدة لحقوق الإنسان، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (التاريخ والمبادئ والادوار والمسؤوليات)، منشورات الامم المتحدة، سلسلة التدريب المهني العدد (٤) ، نيويورك وجنيف، ٢٠١٠ ، ص ٩٣.

(٣) ينظر المادة (٥/اولا) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨.

(٤) للمزيد من التفاصيل ينظر: قانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ المعدل ، وقانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ، وقانون المحكمة الجنائية العراقية العليا=

الفصل الثالث

أخرى يجب تحديد فترة زمنية للرد على الشكاوى المقدمة وإبلاغ مقدميها بمصيرها وهذا يقيد الأطراف التي تقدم ضدهم الشكاوى بفترة زمنية معينة للرد على المؤسسة الوطنية وتزويدها بكل ما تطلب وبالإضافة الى حضور ممثلين عنهم للامتنال امام المؤسسة الوطنية. (١)

وفي الختام لا بد من ان نشير الى عدد الشكاوى التي تلقتها المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق ففي عام ٢٠١٥ بلغ عدد الشكاوى (٨٠٨) شكوى وذلك بحسب النشاطات الصادرة عنها ، فكانت (٦٧٠) شكوى تهجير ، والشكاوى الاخرى (١٣٨) كانت متنوعة . وفي عام ٢٠١٧ وردت للمفوضية العليا لحقوق الانسان (٦٢٥) شكوى خاصة بالمفقودين ، و (٥٨) شكوى خاصة بحالات التعذيب والمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، و(٥) شكوى بخصوص الصحة ، و(٦) بخصوص التعليم ، و(٤٢) شكوى اجتماعية واقتصادية ، و(٢٨) شكوى ادارية و (٣٠٧) شكوى بخصوص الحريات العامة، اما في ٢٠١٨ بلغت عدد الشكاوى والمناشدات الانسانية التي تلقتها المفوضية (٩٢٣) شكوى. (٢)

وبصورة عامة في الوطن العربي لو استعرضنا مواد الاعلان العالمي لحقوق الانسان، نجد ان كل حق وكل حرية نص عليها الاعلان انها موضوع شكوى بافتقادها او انتهاكها في هذا القطر ، او ذاك ، من اقطار الوطن العربي، اذا لم يكن بصور مستمرة ودائمة ، ففي عهد أو اخر. (٣)

ثالثاً : المهام الاستشارية للمفوضية العليا لحقوق الانسان.

تتولى المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق الى جانب المهام التي ذكرناها مهام استشارية تتعلق بالتشريعات الوطنية وتتعلق ايضاً بالتوصية بانضمام العراق للمعاهدات والاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان. إذ حدد قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق مهام المفوضية الاستشارية فيما يخص التشريعات الوطنية

رقم(١٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل وقانون المسائلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ ، وقانون هيئة دعاوي الملكية رقم (١٣) لسنة ٢٠١٣ .

(١) المجلس الدولي لسياسة حقوق الانسان، تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، سويسرا ، ٢٠٠٥ ، ص٢٤-٢٥ .

(٢) نورانية عبد الباري خالد، مصدر سابق، ص١٢٤ .

(٣) حسين جميل، حقوق الانسان في الوطن العربي، ط١ ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ، ١٩٨٦ ، ص١٠٩ .

الفصل الثالث

النافذة وخلال تقييمها وبيان مدى مطابقتها للدستور وتقديم التوصية بشأنها الى مجلس النواب.^(١) وان هذه الوظيفة تهدف الى ضمان دستورية القوانين ، وبحكم عمل المفوضية في ملاحظة تأثير التشريعات الوطنية على حقوق الافراد وحررياتهم بشكل مباشر او غير مباشر، مما ينتج عن ذلك تحديد المعوقات القانونية وتقديمها لمجلس النواب لغرض معالجتها عن طريق الغاء القانون او تعديله أو استبداله ، وهنا يتبين التجسيد الصريح لحق مخاطبة السلطات العامة إذ ان هذا الحق كما بيناه يمارسه الافراد بطريقتين ، الطريقة التي تتمثل في تقديم العرائض والشكاوى والطريق الثاني بتقديم المقترحات والملاحظات على القوانين التي لا تتلائم مع حقوق الافراد وحررياتهم، فالمفوضية تقوم بهذه المهام التي ذكرناها تتلقى الشكاوى الخاصة بحقوق الانسان وكذلك تقدم التوصيات والمقترحات لمجلس النواب بشأن القوانين التي قد تمس بحقوق الافراد وحررياتهم ، وبالإضافة الى ذلك تقوم المفوضية بتقديم المقترحات والتوصيات لانضمام العراق الى المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بحقوق الإنسان.^(٢)

ان لهذه الاستشارة المقدمة من المفوضية بشأن القوانين النافذة او مشاريع القوانين ، يعد اختصاصاً بالغ الأهمية وذلك بغية التأكد من عدم وجود أية ثغرات في القوانين النافذة وكذلك مشاريع القوانين التي قد من الممكن ان تقع انتهاكات لحقوق الإنسان، كما ان لهذا الدور مساهمة في رفع مستوى وعي المشرع الوطني بإدراك وفهم مضمون معايير حقوق الإنسان.^(٣)

ونستخلص مما تقدم ذكره ان المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق تتشابه في بعض الشيء بمؤسسة الامبودسمان في السويد من حيث تلقي الشكاوى والتحقيق فيها وكذلك تقدم التوصيات والمقترحات لمجلس النواب بشأن القوانين الا ان المفوضية تفنقر الى القرارات الالزامية اي ليس لها حق البت في الشكاوى التي تتلقها انما تحيل الشكاوى الى الادعاء العام لحسم النزاع واصدار القرارات الملزمة إذا كان هناك انتهاكات لحقوق الانسان، اي ان القضاء هو كلمة الفصل في النزاع.

(١) ينظر المادة (٤/٤) (ثالثاً) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) ينظر الماد (٤/٤) (رابعاً) من القانون اعلاه.

(٣) محمد قحطان فرحان التميمي، مصدر سابق، ص ٣٨٣.

الفصل الثالث

على العكس من مؤسسة الامبودسمان التي تتمتع بصلاحيات واسعة فهي التي تصدر القرارات الملزمة ومعاقبة الموظفين وفي كافة المجالات حيث تمتد رقابة الامبودسمان على القضاء والجيش ، اي ليس فقط على قضايا حقوق الإنسان كما هو الحال بالنسبة للمفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق التي تقتصر مهمتها فقط على قضايا حقوق الإنسان.

ونرى من الضروري منح المفوضية العليا لحقوق الإنسان الصلاحيات كصلاحية اصدار القرارات الملزمة وصلاحية اتخاذ اجراءات عقابية كمؤسسة الامبودسمان، التي تملك هذه الصلاحية. فأن التوسع بهذه الصلاحيات سوف يجعل منها آلية اكثر فعالية للتصدي لانتهاكات حقوق الإنسان ومعالجتها بشكل سريع وفعال ، وتحقيق اهدافها التي انشأت من اجلها إلا وهي حماية وتعزيز حقوق الإنسان.

وبالتالي فأن المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق ليست مؤسسة بديله عن اي مؤسسة في الدولة سواء كانت قضائية ام غير قضائية ، وإنما هي مكملة لهياكل الدولة المختصة بحماية حقوق الإنسان.

الفرع الثاني: الحق في مخاطبة السلطات العامة على صعيد السلطة التشريعية.

فعلى صعيد السلطة التشريعية نجد ان مجلس النواب لم يغفل عن هذا الحق ، فنص عليه في نظامه الداخلي ورسم طريقا واضحا لتقديم الشكاوى والمقترحات من قبل المواطنين ، وفي شتى المجالات دون يقتصرها بشأن معين ، فنجدة في المادة (٧٠) نصت على تشكيل اربع وعشرون لجنة دائمة في مجلس النواب مختصة في مجالات متنوعة ، منها لجنة الشكاوى ، ثم بين في المادة (١١١) منه 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 الشكاوى والمقترحات والآراء وتحويلها الى اللجان المختصة .

٣- متابعة هذه المقترحات مع اللجان المختصة وابلاغ المواطنين بها.(١)

(١) ينظر المادة (٧٠) و (١١١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٣٢) في ٢٠٠٧/٢/٥ ، متاح على الموقع الإلكتروني <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/20860.html>