

چالش‌های فراروی نظام حقوق اساسی عراق در پرتو اصل حاکمیت قانون

دژوار انور احمد^۱

عباد روحی^۲

جوانمیر عبداللهی^۳

چکیده

قانون اساسی عراق در سال ۲۰۰۵ با آرمان ایجاد یک کشور دموکراتیک مبتنی بر حاکمیت قانون به تصویب رسید. حاکمیت قانون مستحکم به عنوان بستر دموکراسی کارآمد، عمل و تضمین می‌کند که همه افراد صرف نظر از موقعیت، مشمول اجرای منصفانه و منسجم قوانین هستند و قابلیت پیش‌بینی و اعتماد به سیستم حقوقی را تقویت می‌کند. علاوه بر این، حاکمیت قانون قوی برای جذب سرمایه‌گذاری، تشویق توسعه اقتصادی و حفظ حقوق بشر ضروری است. با این وجود، گذار به سوی عراق مطیع قانون با چالش‌های مهمی مواجه شده است.

این مقاله با روش توصیفی به بررسی موانع پیچیده در نظام حقوق اساسی عراق می‌پردازد که مانع تحقق حاکمیت قانون می‌شود. مسائل کلیدی در این زمینه عبارتند از: ابهام و تناقض داخلی در قانون اساسی، اختلافات ناشی از ساختار فدرالی و اشتراک قدرت، ضعف قوه قضاییه، فساد فراگیر و پاسخ‌گو نبودن نهادهای اداری. پی‌آمدهای این چالش‌ها نیز عمیق است و سبب می‌شود که حفظ حقوق بشر به خطر افتد، سرمایه‌گذاران از آغاز و گسترش فعالیت‌های اقتصادی دل‌سرد شوند و رشد اقتصادی مختل گردد. در نهایت، شکنندگی حاکمیت قانون در عراق، این کشور را از رسیدن به جامعه‌ای عادلانه و باثبات محروم می‌سازد.

واژگان کلیدی: قانون اساسی عراق، حاکمیت قانون، استقلال قضایی، فدرالیسم، حقوق بشر.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، dzhwar.jnp@gmail.com

۲. استادیار گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران، (نویسنده مسئول)، ibadruhi@gmail.com

۳. استادیار گروه حقوق، دانشگاه کردستان، سنندج، ایران، j.abdolahi@uok.ac.ir

مقدمه

هدف قانون اساسی جدید عراق که بر بقایای یک دیکتاتوری محض نقطه پایان گذاشت و در سال ۲۰۰۵ تصویب شد، ایجاد کشوری دموکراتیک مبتنی بر حاکمیت قانون بود. اصل حاکمیت قانون الزام می‌کند که از شهروندان عادی گرفته تا مقامات دولتی، مشمول یک چارچوب قانونی واضح و قابل پیش‌بینی باشند. با این حال، دست‌یابی به یک عراق واقعاً قانون‌مند با موانع مهمی روبه‌رو بوده است. این مقاله، چالش‌های پیچیده‌ای را بررسی می‌کند که فراروی سازوکار قانون اساسی عراق است و مانع تحقق حاکمیت قانون می‌شود. موضوع اساسی که در خود قانون اساسی عراق نهفته است، این است که این قانون بر اساس چشم‌انداز سیاسی پیچیده‌ای تدوین شده است و ابهام و تناقض درونی زیادی دارد. زبان مبهم و مفاد متناقض این قانون باعث سردرگمی می‌شود و امکان تفاسیر متضاد را فراهم می‌کند و در نهایت، مانع اجرای مؤثر آن می‌گردد. هم‌چنین از درجه اطمینان قانونی می‌کاهد و با افزایش دل‌سردی سرمایه‌گذاران بالقوه از رشد اقتصادی جلوگیری می‌کند.

علاوه بر این، ساختار فدرال که برای تطبیق با ساختارهای قومی و فرقه‌ای متنوع عراق در نظر گرفته شده است، چالش‌های بیش‌تری به همراه دارد. توزیع قدرت بین دولت مرکزی و نهادهای منطقه‌ای به ویژه دولت اقلیم کردستان، منبع دایمی تنش شده است. اختلافات بر سر تخصیص منابع، اختیارات قانون‌گذاری و کنترل نظامی می‌تواند جنگ قدرتی را ایجاد کند که حاکمیت قانون را تضعیف کند و به بی‌ثباتی دامن بزند. جنجال اخیر درباره قانون انتخابات پارلمان کردستان، نمونه‌ای از این موضوع است.

فراتر از محدودیت‌های قانون اساسی، نظام حقوقی عراق با چالش‌های داخلی قابل توجهی مواجه است. قوه قضاییه که مسئول حفظ حاکمیت قانون است، استقلال ندارد. مداخله سیاسی و میراث حکومت استبدادی، بی‌طرفی قضایی را به خطر می‌اندازد. علاوه بر این، منابع محدود و نظام دادگاهی دست و پاگیر، مانع توانایی قوه قضاییه برای اجرای عدالت به موقع و عادلانه می‌شود. به این ترتیب، فضای معافیت از مجازات ایجاد می‌گردد که افراد به ویژه دارندگان قدرت سیاسی یا اقتصادی می‌توانند از عواقب قانونی اعمال خود در امان بمانند. این وضعیت، اعتماد عمومی به نظام حقوقی را از بین می‌برد و بدبینی نسبت به حاکمیت قانون را افزایش می‌دهد.

در این میان، فراگیرترین چالش حاکمیت قانون در عراق، فساد است. فساد بومی نه تنها منابع عمومی حیاتی را منحرف می‌سازد، بلکه مشروعیت دولت و نهادهای آن را نیز تضعیف می‌کند. هنگامی که مقامات دولتی با مصونیت از مجازات به فساد دست می‌زنند، این پیام را به جامعه ارسال می‌کنند که قانون برای همه به صورت یکسان اعمال نمی‌شود. همین امر، سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد و به نارضایتی و ناآرامی اجتماعی دامن می‌زند. پیوند بین فساد و حاکمیت قانون انکارناپذیر است. حاکمیت قانون قوی برای مبارزه با فساد ضروری است، در حالی که پرداختن مؤثر به فساد برای تقویت حاکمیت قانون بسیار مهم است. اگرچه تلاش‌هایی برای بهبود دموکراسی و حاکمیت قانون در عراق وجود دارد، نخبگان سیاسی این کشور، تجربه کار با نهادها و سازوکار مردم‌سالارانه را ندارند. رفتار سیاسی آن‌ها، اقتدارگرایانه است و به سنت تجمیع، انباشت و تمرکز قدرت در سطح ملی و استانی تمایل دارند، نه به سنت‌های تقسیم قدرت بین گروه‌های مختلف، تکثرگرایی و حاکمیت قانون.^۱

مسئله اصلی که این پژوهش به دنبال پاسخ به آن است، بررسی چالش‌های موجود در خصوص اصل حاکمیت قانون در حقوق اساسی عراق است. با توجه به اهمیت اصل حاکمیت قانون، این اصل در حقوق اساسی و اداری نیز راه یافته و جلوه‌های این اصل در هر دو رشته حقوقی قابل توجه است. حقوق اداری، یکی از مدرن‌ترین رشته‌های حقوقی است که در دهه‌های اخیر، بسیاری از کشورهای دارای نظام رومی-ژرمنی و کامن‌لا به آن توجه کرده‌اند. حقوق اداری، منبعت از یافته‌های معاصر و تلاش‌های فکری و تجربی کسانی است که به دنبال یافتن راه‌حلی عقلانی برای اداره عادلانه اجتماع و نظام سیاسی و اجرایی بوده‌اند. بر این اساس، اصل حاکمیت قانون و رعایت حقوق بنیادین انسانی، بنیادهای این حقوق مدرن را تشکیل می‌دهد. در این راستا، اصل حاکمیت قانون، یکی از اصول حقوقی و سیاسی است که حقوق اساسی و حقوق اداری را به یکدیگر مرتبط می‌سازد. فهم چنین ارتباطی در گرو فهم عناصر حاکمیت قانون و تبعات آن است. بر این اساس، مقام‌ها و مسئولان اجرایی کشور موظفند در روابط خود با یکدیگر و شهروندان از معیارها و ملاک‌های قانونی پیروی کنند و از تصمیم‌گیری‌های خودسرانه، مبهم و زودگذر بپرهیزند.^۲

۱. کریمی فرد، حسین، «تبیین بی‌ثباتی سیاسی در جامعه ناهمگون عراق در سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۲۲»؛ مطالعات بنیادین و کاربردی جهان اسلام»، سال چهارم، شماره ۱۴، ۱۴۰۱، ص ۹۶.

۲. موسی‌زاده، رضا، مبانی حقوق اداری، تهران: آینده‌سازان، ۱۳۷۴، ص ۱۶.

این مقاله استدلال می‌کند که این چالش‌ها نه تنها بر نظام حقوقی، بلکه به طور گسترده‌تر بر جامعه عراق اثر منفی می‌گذارند. ضعف در حاکمیت قانون، محیطی ایجاد می‌کند که در آن، نقض حقوق بشر بدون مجازات صورت می‌گیرد. علاوه بر این، یک چارچوب قانونی ضعیف، با جلوگیری از گسترش سرمایه‌گذاری خارجی، توسعه اقتصادی را متوقف می‌کند. در نهایت، غلبه بر این چالش‌ها برای ایجاد عراق عادلانه که حاکمیت قانون در آن حاکم باشد، حیاتی است. هدف این مقاله با تحلیل ریشه‌های این موانع و پیشنهاد راه حل‌های بالقوه، کمک به گفتمان جاری در مورد تقویت نظام قانون اساسی عراق و تقویت حاکمیت قانون در کشور است.

گفتار اول. شاخص‌های حاکم بر قانون اساسی عراق مصوب ۲۰۰۵

قانون اساسی، متضمن عالی‌ترین و اساسی‌ترین قواعد و اصولی است که ساختارها، روندها، سیاست‌ها و ارزش‌های یک جامعه را ترسیم می‌کند که قدرت سیاسی از طریق آن‌ها برقرار، اجرا و منتقل می‌شود. این اهمیت باعث شده است که حفاظت از قانون اساسی به عنوان میثاق ملی و سند حقوقی سیاسی کشور به دغدغه‌ای مهم و ضروری تبدیل شود و در تمام نظام‌های حقوقی باید برای حمایت از آن تدبیری اندیشیده شود. نظام قانون اساسی عراق در چارچوبی دموکراتیک مبتنی بر قانون اساسی مکتوب عمل می‌کند. اولین قانون اساسی برای ایجاد یک دولت مشروطه پادشاهی در سال ۱۹۲۵ تصویب شد.

بند اول. سیر تحولات مربوط به تصویب قوانین اساسی عراق

در سال ۱۹۵۸، عراق به جمهوری تبدیل شد و قانون اساسی جدید تصویب گردید. این قانون اساسی در سال‌های ۱۹۶۳، ۱۹۶۴، ۱۹۶۸ و ۱۹۷۰ اصلاح شد و تا سال ۲۰۰۳ که دولت صدام حسین سرنگون شد، به قوت خود باقی ماند. «دادگاه عالی فدرال»، نهادی نسبتاً جدید در نظام حقوقی جمهوری عراق است. این سازمان در پی تحولات اخیر کشور و تدوین قانون اساسی جدید آن، در سال ۲۰۰۲ با طیف وسیعی از وظایف و اختیارات تأسیس شد. قانون اساسی جدید هم در سال ۲۰۰۵ تصویب گردید. دولت عراق این قانون اساسی را بر اساس تقسیم‌بندی فرقه‌ای قدرت سیاسی بین شیعیان، سنی‌ها و کردها برای اداره ائتلاف موقت عراق تعیین کرد.

بند دوم. رژیم سیاسی عراق مبتنی بر قانون اساسی ۲۰۰۵

قانون اساسی جدید کشور عراق در پی سرنگونی رژیم دیکتاتوری سابق بر اثر مداخله قدرت خارجی و در فضایی بسیار آشفته و تحت تأثیر عوامل خارجی و با آرمان‌رهایی از جنگال استبداد و دیکتاتوری شدید قبلی تدوین شد. مهم‌ترین دغدغه‌های ذهنی و مسائل حیاتی واضعان این قانون در مقدمه آن منعکس شده؛ مسائلی مانند در پیش گرفتن شیوه انتقال قدرت و تصمیم‌گیری آزادانه که مبین میزان اهمیت مسئله استبداد برای آنان است.^۱

قانون اساسی کنونی عراق که در سال ۲۰۰۵ پس از سقوط رژیم صدام حسین تصویب شد، جای‌گزین قانون اساسی قبلی در زمان حکومت وی گردید. قانون اساسی عراق، یک جمهوری پارلمانی فدرال با تفکیک قوا بین قوه مجریه، مقننه و قضاییه ایجاد می‌کند. رئیس دولت، رئیس جمهوری عراق است، در حالی که نخست وزیر به عنوان رئیس حکومت خدمت می‌کند. رئیس جمهوری توسط شورای نمایندگان (پارلمان عراق) برای یک دوره چهار ساله انتخاب می‌شود و نخست وزیر توسط رئیس جمهوری منصوب می‌گردد و مجلس نمایندگان باید آن را تأیید کند. قوه مقننه که توسط شورای نمایندگان نمایندگی می‌شود، متشکل از ۳۲۹ عضو است که توسط مردم عراق از طریق نظام نمایندگی نسبی انتخاب می‌شوند. مجلس شورا، مسئول وضع قوانین تصویب بودجه و نظارت بر عملکرد دولت است. قوه قضاییه مستقل است و وظیفه تفسیر و اجرای قانون را دارد. بالاترین مقام قضایی در عراق، دادگاه عالی فدرال است که بر اساس قانون اساسی قوانین و مقررات، قدرت بررسی قضایی را در اختیار دارد. قانون اساسی عراق، حقوق و آزادی‌های اساسی از جمله آزادی بیان، مذهب و عقیده را به رسمیت می‌شناسد و از آن‌ها حمایت می‌کند. این قانون، حقوق برابر را برای همه شهروندان بدون در نظر گرفتن جنسیت، قومیت یا مذهب تضمین می‌کند. با این حال، اجرا و کارآمدی نظام قانون اساسی عراق با چالش‌هایی روبه‌روست. پس از سقوط رژیم صدام حسین در سال ۲۰۰۳، عراق، مسیر دموکراتیزه شدن را در پیش گرفت. سنگ بنای این فرآیند، تدوین و تصویب قانون اساسی جدید در سال ۲۰۰۵ بود. این سند، اصول دموکراسی، فدرالیسم و حاکمیت قانون را با هدف ایجاد جامعه‌ای عادلانه تثبیت می‌کرد. با این حال، نظام قانون

۱. صلاحی، سهراب و علی بهادری جهرمی، «ساختارهای اساسی جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عراق»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره سوم، شماره ۲، ۱۳۹۱، ص ۶۷.

اساسی عراق در حفظ حاکمیت قانون در عمل با چالش‌های مهمی روبه‌روست. به همین دلیل، قانون اساسی عراق حاوی مقرراتی است که با استانداردهای بین‌المللی حقوق بشر مطابقت دارد، ولی اجرای عملی و حمایت از این حقوق دشوار است. پرداختن به این چالش‌ها مستلزم تلاش‌های همه‌جانبه برای تقویت نهادهای، حمایت از حاکمیت قانون، ارتقای پاسخ‌گویی و تضمین اجرای مؤثر حمایت‌های حقوق بشری است. حمایت و همکاری بین‌المللی در کمک به عراق در انجام تعهدات حقوق بشری خود و ترویج فرهنگ احترام به حقوق بشر نقش مهمی ایفا می‌کند.

گفتار دوم. حاکمیت قانون و قانون اساسی عراق

بند اول. مفهوم حاکمیت قانون

حاکمیت قانون به شکلی ممکن است به ارسطو برگردد که توسط حقوق‌دانان رومی حمایت شده است. متفکران حقوق طبیعی قرون وسطی؛ فیلسوفان روشنگری مانند هابز، لاک، روسو، مونتسکیو و بنیان‌گذاران امریکایی؛ فیلسوفان آلمانی مانند کانت و هگل و افرادی نظیر هایک، رالز، اسکالیا، جیانگ زمین و لی کوان یو نیز از این اصل حمایت کرده‌اند.^۱ هر یک از این متفکران رویکرد متفاوتی به حاکمیت قانون و اصول آن دارند و عناصر متفاوتی را ضروری می‌دانند. برخی صاحب‌نظران از یک برداشت رسمی از حاکمیت قانون دفاع می‌کنند، در حالی که برخی دیگر از یک مفهوم ماهوی حمایت می‌کنند.^۲

مفهوم حاکمیت قانون، سنگ بنای یک دموکراسی خوب است و به این اشاره دارد که همه شهروندان عادی و نهادهای، از جمله دولت و مقامات دولتی، تابع مجموعه‌ای از قوانین عمومی واضح و قابل پیش‌بینی هستند که به طور منصفانه و پیوسته اعمال می‌شوند.^۳ اساساً حاکمیت قانون

1. . Rouhi, E., Dezaki, L. R., & Karveh, M. J, 2017 *Rule of Law and Its Guidelines and Indicators for Judiciary in Human Rights Issues*, Journal of Politics and Law 10, p. 101.

۲. روحی، عباد و همکاران، «نقش وکیل در استقرار حاکمیت قانون و حمایت از حقوق بشر»، همایش ملی وکالت، اخلاق، فقه و حقوق، ۱۳۹۲، ص ۶۵.

۳. شجاعیان، خدیجه، «مؤلفه‌های اصل حاکمیت قانون در پرتو تعریف سازمان ملل متحد»، جستارهای حقوق عمومی، سال اول، شماره ۳، ۱۳۹۶، ص ۷۵.

تضمین می‌کند که هیچ کس بالاتر از قانون نباشد و قدرت در چارچوب قانونی تعریف شده اعمال شود.^۱ حاکمیت قانون، عدالت را تقویت و از حقوق اساسی حمایت می‌کند و محیطی باثبات برای توسعه اقتصادی و اجتماعی فراهم می‌آورد.^۲ این اصل، پیش‌بینی‌پذیری، پاسخ‌گویی و حمایت از حقوق اساسی را تضمین می‌کند.

این اصل به چند دلیل برای یک دموکراسی کارآمد حیاتی است:

یک. با حصول اطمینان از این‌که دولت نمی‌تواند آن‌ها را خودسرانه نقض کند، از حقوق و آزادی‌های اساسی محافظت می‌کند. شهروندان می‌توانند با احساس امنیت زندگی کنند و بدانند که حقوقشان در قانون ذکر شده است و نظام حقوقی از آن‌ها حمایت می‌کند.^۳

دو. حاکمیت قانون، پیش‌بینی‌پذیری و ثبات را ترویج می‌کند. هنگامی که قوانین شفاف و به طور مداوم اجرا می‌شوند، مشاغل و افراد می‌توانند با اطمینان بیش‌تر برای آینده، برنامه‌ریزی و رشد و توسعه اقتصادی را تقویت کنند.

سه. در نهایت، حاکمیت قانون، اعتماد عمومی را به دولت تقویت می‌کند. هنگامی که شهروندان درک کنند قانون به طور منصفانه و بی‌طرفانه اعمال می‌شود، به احتمال زیاد با نظام حقوقی همکاری می‌کنند و به آن احترام می‌گذارند.^۴

بند دوم. رویکرد قانون اساسی عراق به مسئله حاکمیت قانون

پس از سرنگونی رژیم صدام حسین در سال ۲۰۰۳، عراق، گذار تاریخی را برای ایجاد یک دولت دموکراتیک آغاز کرد. یک گام مهم در این فرآیند، تدوین و تصویب قانون اساسی جدید در سال ۲۰۰۵ بود. این سند، محصول مذاکرات گسترده میان جناح‌های مختلف عراقی و بازیگران بین‌المللی با هدف پی‌ریزی یک

1. Alchalabi, H., «The Role of the Iraqi constitution in the growing unconstitutional practices», in The College of Law and Political Science Journal, Vol 1, Issue 9, 2021, p. 10.

2. Ammar, R. A. J., *Constitutional and Human Rights Issues and Trends in The Republic of Iraq*, Struggling on The Way. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES., 2023, p. 102.

3. Clark, D. P., *The rule of law in a liberal democracy*, Princeton University Press, 2018, p. 69.

4. Fukuyama, F., *State building: Governance and world order in the 21st century*, Oxford University Press, 2013, p. 25.

عراق جدید بر اساس اصول حاکمیت قانون بود. قانون اساسی عراق صراحتاً حاکمیت قانون را به عنوان ارزش اصلی در نظر گرفته است. برای مثال، ماده ۱۹ اعلام می‌کند که «دولت باید بر اساس حاکمیت قانون باشد». علاوه بر این، مواد مختلف به تفکیک قوا، ایجاد یک قوه قضاییه مستقل و تضمین حقوق اساسی همه عناصر اساسی نظام مبتنی بر حاکمیت قانون. اشاره می‌کنند.

ترویج و توسعه حاکمیت قانون امروزه به یکی از مهم‌ترین اهداف سازمان ملل متحد تبدیل شده است و عاملی ثابت در مأموریت‌های این سازمان به شمار می‌رود.^۱ در منشور سازمان ملل متحد به صراحت به حاکمیت قانون اشاره نشده و در هیچ یک از موادش نیز از آن سخنی به میان نیامده، اما اساس فعالیت‌های سازمان ملل متحد بر پایه حاکمیت قانون است.^۲ کشورها در تلاش برای ایجاد امنیت در سطح بین‌المللی، جامعه ملل و دیوان دایمی دادگستری بین‌المللی را برای رعایت قوانین بین‌المللی تأسیس کردند و از این طریق، نظم و امنیت بین‌المللی را برقرار کردند.^۳

یکی از کاستی‌های آشکار، تفکیک ضعیف قوا در میان قوای مجریه، مقننه و قضاییه است. قوه مجریه به ریاست نخست وزیر دارای قدرت بیش از حدی است که کارآیی قوه مقننه و قضاییه را محدود می‌کند. این تمرکز قدرت، کنترل‌ها و تعادل‌ها را ضعیف می‌کند و منجر به سوء استفاده و فساد بالقوه می‌شود. علاوه بر این، قانون‌گذار با مشکل نبود استقلال و نمایندگی قوی روبه‌روست. احزاب سیاسی بر پارلمان تسلط دارند و نفوذ آن‌ها بر منافع عموم مردم غالب است. این کمبود، مانع از توانایی قانون‌گذار برای اعمال اصلاحات معنادار و رسیدگی مؤثر به نگرانی‌های شهروندان می‌شود. یکی دیگر از کمبودهای مهم نهادی، ضعف نظام قضایی است. دخالت‌های سیاسی، نبود استقلال قضایی و نقص‌های نهادی در نظام قانون اساسی عراق به ناتوانی در اجرای قوانین و تصمیم‌گیری‌های مهم، تضعیف حاکمیت قانون، فساد و ناتوانی در خدمات‌رسانی عمومی منجر می‌شود. در حالی که قانون اساسی عراق، چارچوبی را برای نظام مبتنی بر حاکمیت قانون تعیین

۱. احمد، زوفین، ضمان الحقوق والحريات وفق الدستور والقانون الجنائي في العراق، جامعة كاشان، ۲۰۲۰، ص ۳۶۲.

2. Constitution of Iraq, Official Website of the Republic of Iraq in Arabic, 2005, p. 10. Retrieved from www.invest-promo.gov.iq/wp-content/uploads/2013/06/iraqi-constitution-En.pdf.

3. Burton, M., Deeks, A., Iraq's Constitution: A Drafting History. In [Author with Initials Unknown] (Ed.), Cornell International Law Journal, Vol. 40, 2007, p. 15.

می‌کند، اجرای آن هم‌چنان در حال پیشرفت است. البته چندین چالش کلیدی، مانع از توانایی کشور برای استقرار کامل این اصل می‌شود که عبارتند از: ابهام و تناقض درون قانون اساسی، تنش‌های مربوط به فدرالیسم و تقسیم قدرت، قوه قضاییه ضعیف و فساد گسترده.

بند سوم. رویکرد حاکمیت قانون در حقوق اداری عراق

ایده حاکمیت قانون به علت گستردگی چتر آن بر حقوق عمومی، افزون بر پوشش قلمرو حقوق اساسی بر قلمرو حقوق اداری نیز سایه افکنده است، به گونه‌ای که همه قوانین و تصمیمات موجود در حیطه حقوق اداری و عملکرد مقامات و دستگاه‌های اداری بایستی منطبق بر این قاعده بنیادین باشند.^۱

در حقیقت، در گستره حقوق اداری بر اساس حاکمیت قانون، صلاحیت‌هایی به مقامات و دستگاه‌ها اعطا می‌شود و بدین طریق صلاحیت‌های اختیاری نیز تجدید می‌گردد. علاوه بر این، ایده حاکمیت قانون، ریشه اداری و سازمانی نیز یافته است. اندیشه حاکمیت قانون با وجود کارآمدی و پی‌آمدهای مثبت ممکن است هنگام اجرا با موانع و محدودیت‌های پیش‌بینی‌ناپذیر و در عین حال ضروری مواجه شود.^۲

الف. جلوه‌های حاکمیت قانون در حقوق اداری

اصل حاکمیت قانون در حقوق اداری دارای ابعاد مختلفی است:

اول. اداره نمی‌تواند دست به انجام عملی مغایر با قانون بزند و هرگونه عمل حقوقی مغایر با قانون، باطل تلقی می‌گردد. به موجب این اصل نمی‌توان از موارد ابهام یا نقص قانون استفاده کرد و امری را در صلاحیت دستگاه دولتی قرار داد.

دوم. اعمال اداری ماهیت حقوقی می‌یابد و حقوقی و تکالیفی که در نتیجه این اعمال برای افراد خصوصی و اداری ایجاد می‌شود، ضمانت اجرای حقوقی پیدا می‌کند.^۳

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت، چاپ پنجم، ۱۳۹۴، ص ۴۵۳.

۲. مشهدی، علی و همکاران، «شرایط استثنایی و استثنای حاکمیت قانون (مورد پژوهشی: رویکرد خبرگان قانون اساسی به وضعیت‌های اضطراری)»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۴، ۱۳۹۹، ص ۴۱.

۳. بحیرایی، خداداد و همکاران، «تجلی حاکمیت قانون به عنوان ابزار تضمین حقوق بشر در اصول قانون اساسی جمهوری

ب. تفکیک قوا و مسئله حاکمیت قانون

بر اساس تفکیک قوا، حکومت عراق به شاخه‌های مختلفی تقسیم می‌شود که هر یک دارای محدوده مجزا و مستقلی از اختیارات و مسئولیت‌ها دارند، به گونه‌ای که اختیارات هر بخش در تعارض اختیارات بخش‌های دیگر نباشد. هر شاخه قادر است در قدرت اعمالی توسط شاخه‌های دیگر محدودیت ایجاد کند که این محدودیت‌ها را اصطلاحاً «نظارت و توازن یا تعادل قوا» می‌گویند تا از جمع شدن و انحصار قدرت در یک قوه جلوگیری شود. نقش شورای وزیران در زمینه قانون‌گذاری باعث در هم پیچیده بودن قوا در نظام پارلمانی و نیز ممزوج شدن قوای مجریه در قوه مقننه شده است. هم‌چنین دولت قانونی به معنای تبعیت دولت از قانون در همه صلاحیت‌ها و جنبه‌های فعالیتش اعم از اداری، قضایی و قانونی است، بر خلاف دولت پلیسی و انتظامی که در آن، افراد، تابع اراده دولت استبدادی از مقام حاکم هستند. محدودیت‌ها و حدود صلاحیت‌ها در عراق، همه به شئون دولت مجری برمی‌گردد.^۱

شورای وزیران و نخست‌وزیر با قدرت قانون‌گذاری خود توانسته‌اند تا حدودی خلأهای قانون‌گذاری مجالس نمایندگان عراق را پوشش دهند، ولی با توجه به ضرورت اجرای اصل تفکیک قوا که مورد قبول بسیاری از نظام‌های حقوقی جهان است، اختیارات گسترده قانون‌گذاری شورای وزیران و نخست‌وزیر می‌تواند به حاکمیت قانون در کشور عراق آسیب وارد کند و هم‌اکنون نیز چالش‌های سیاسی و حقوقی فراوانی ایجاد کرده است.

گفتار سوم. چالش‌های قانون اساسی برای حاکمیت قانون در عراق

قانون اساسی عراق، سازکارهای روشنی برای کنترل و تعادل بین دولت، قوه قضاییه و نهادهای نظارتی قضایی ایجاد نکرده است. عراق سابقه حقوقی ثابت و باثباتی ندارد تا معیارهایی برای پیش‌بینی‌پذیری اجرای حاکمیت قانون ارائه دهد. حاکمیت قانون به این ایده اشاره دارد که هر فرد، صرف نظر از موقعیتی که دارد، تابع قانون است و باید تحت آن به طور مساوی با او رفتار شود. در عراق، این اصل به دلیل موانع و محدودیت‌های مختلف در حال آزمایش است. یکی از

اسلامی ایران»، مطالعات حقوق بشر اسلامی، دوره دازدهم، شماره ۲۹، ۱۴۰۲، ص ۹.

۱. شیخا، ابراهیم عبدالعزیز، النظم السیاسیه لدول و الحکومات، بغداد: منشأ المعارف بالاسکندریه، ۲۰۰۶، ص ۱۰۲.

چالش‌های اصلی، فساد در نظام حقوقی است. فساد با از بین بردن اعتماد عمومی و مخدوش کردن اجرای عدالت، حاکمیت قانون را تضعیف می‌کند. در عراق، فساد در سطوح مختلف نظام حقوقی از جمله قوه قضاییه، سازمان‌های مجری قانون و حتی قوه مقننه نفوذ کرده است.

بند اول. ابهام و تناقض درونی

یک مانع مهم برای حفظ حاکمیت قانون در عراق در خود قانون اساسی عراق نهفته است. این سند که پس از سال ۲۰۰۳ تهیه شد، حاوی ابهام و تناقض داخلی است که سردرگمی ایجاد می‌کند و مانع اجرای مؤثر آن می‌شود. این مسائل ناشی از عوامل متعددی است که عبارتند از:

الف. نگارش شتاب‌زده پیش‌نویس

قانون اساسی در بازه زمانی کوتاه زیر فشارهای سیاسی زیادی تدوین شد و همین امر سبب‌ساز تناقض‌های احتمالی در متن شده است.

ب. منافع رقابتی

قانون اساسی، منعکس‌کننده چشم‌انداز سیاسی پیچیده عراق است که گروه‌های مختلف برای قدرت و نفوذ در رقابت هستند. همین امر به سازش میان آن‌ها و خلق زبان مبهم در متن قانون می‌انجامد که تلاش می‌کند جناح‌های مختلف را راضی نگه دارد و در نهایت، وضوح سند را تضعیف می‌کند.

ج. نبود سابقه حقوقی

سنت حقوقی عراق در چارچوب دموکراتیک نسبتاً جدید است. نبود تفاسیر قانونی تثبیت شده می‌تواند ابهام در قانون اساسی را تشدید کند و منجر به اختلاف در مورد معنا و کاربرد آن شود.

بند دوم. فدرالیسم و اشتراک قدرت

قانون اساسی عراق، نظام حکومتی فدرال را بنا نهاده و قدرت را بین دولت مرکزی و نهادهای منطقه‌ای مانند دولت منطقه‌ای کردستان (KRG) تقسیم کرده است. در حالی که این ساختار فدرال برای ارتقای ثبات و رسیدگی به نارضایتی‌های تاریخی در نظر گرفته شده است، می‌تواند چالش‌های مهمی برای حاکمیت قانون ایجاد کند. اساساً میان حاکمیت عرف قبیله‌ای و ضعف حاکمیت قانون

دولت رابطه مثبتی وجود دارد. بر این اساس، هر اندازه قدرت دولت در حاکمیت قانون، ضعیف‌تر باشد، بر تقویت قانون قبیله‌ای تأثیر مثبت خواهد داشت. دولت با نهادهای ضعیف نمی‌تواند از حاکمیت قانون هم‌چون خیر جمعی حقیقی دفاع کند و در مقابل، مردم نیز جای‌گزین‌هایی برای تأمین احتیاجات خود پیدا می‌کنند.^۱

الف. اختلافات بر سر قدرت و تخصیص منابع

شیوه تقسیم قدرت و منابع بین دولت مرکزی و نهادهای منطقه‌ای، نامشخص یا مورد مناقشه است. این ابهام به اختلاف بر سر موضوعاتی مانند تقسیم درآمد نفتی، کنترل نیروهای امنیتی و تفسیر قوانین می‌انجامد و منطقه خاکستری قانونی ایجاد می‌کند که مانع اجرای عادلانه و منصفانه قانون می‌شود.

ب. قوانین متناقض

دولت مرکزی و نهادهای منطقه‌ای این اختیار را دارند که قوانین خود را تصویب کنند. با این حال، ناهماهنگی یا تناقض بین این قوانین می‌تواند سردرگمی، ایجاد و حاکمیت قانون را تضعیف کند. برای مثال، جنجال اخیر درباره قانون انتخابات پارلمان کردستان یک نمونه اصلی است. دادگاه عالی فدرال عراق، این قانون را غیر قانونی تشخیص داد و یک نبرد حقوقی ایجاد کرد که تنش بین مقامات فدرال و منطقه‌ای را برجسته کرد.

ج. اجرای نابرابر

ظرفیت و تعهد به اجرای قانون می‌تواند به طور قابل توجهی بین دولت مرکزی و نهادهای منطقه‌ای متفاوت باشد. این ناهمواری می‌تواند منجر به موقعیت‌هایی شود که در آن، حاکمیت قانون به طور متناقض اعمال می‌شود و کارایی کلی آن را تضعیف می‌کند.

بند سوم. ضعف قوه قضاییه

مشروطیت، اداره امور عمومی توسط قانون و قوه قضاییه مستقل از اجزای جدایی‌ناپذیر حکومت

۱. شکرچی، احمد و هیوا عمر، «تحلیل کیفی تأثیر ساختار سیاسی - قبیله‌ای کردستان بر حاکمیت قانون (با تأکید بر موردی از دادگاه تجدیدنظر استان اربیل در کردستان عراق)»، جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال سوم، شماره ۱۰، ۱۳۹۹، ص ۱۶۳.

قانون هستند که با یکدیگر در ارتباطند. در حالی که از نظر تئوری، این عناصر نباید هیچ مشکلی در رژیم‌های سیاسی ایجاد کنند، اجرای عملی با چالش‌های مهمی مواجه است. هر رژیم سیاسی می‌تواند ادعای پای‌بندی به قانون اساسی و قوه قضاییه مستقل را داشته باشد یا اقدامات دولتی را در راستای حاکمیت قانون انجام دهد. مشکلات زمانی به وجود می‌آیند که محتوای قانون اساسی و قوانین لازم‌الاجرا بررسی شود و ظرفیت محدود قوه قضاییه برای نظارت بر قوانین مغایر با اصول حاکمیت ماهوی قانون آشکار گردد. در چنین شرایطی، ممکن است برای وجود یک حاکمیت رسمی قانون استدلال شود، اما نمی‌توان ادعای مشروعیت چنین قوانین یا حکومتی را کرد؛ زیرا مشروعیت در چنین سناریویی تضمین نمی‌شود. در اصل، قانونی بودن ذاتاً مساوی با مشروعیت نیست؛ چون یک قانون یا عمل ممکن است از منظر رسمی، قانونی باشد، اما از منظر ماهوی، ناعادلانه و نامشروع باشد.^۱ به طور کلی، نظام قضایی عراق با محدودیت‌های قابل توجهی روبه‌روست که مانع حاکمیت قانون می‌شود. این محدودیت‌ها را می‌توان در سه حوزه اصلی دسته‌بندی کرد:

الف. نبود استقلال

قوه قضاییه در عراق برای حفظ استقلال خود از نفوذ سیاسی تلاش می‌کند. بازیگران سیاسی ممکن است قضاات را از طریق تهدید، ارباب یا رشوه زیر فشار قرار دهند، اعتماد عمومی به بی‌طرفی دادگاه‌ها را تضعیف کنند و محیطی بسازند که عدالت در آن تضمین نشود.

ب. منابع محدود

نظام قضایی عراق با بودجه ناکافی، کمبود قضاات واجد شرایط و زیرساخت‌های قدیمی روبه‌روست که به انباشت طولانی پرونده‌ها، تأخیر در محاکمه و ناکارآمدی عمومی در نظام قضایی منجر می‌شود.

ج. مستعد بودن در برابر فساد

فساد در نظام قضایی، چالشی جدی برای حاکمیت قانون در عراق است. قضاات و مقامات دادگاه ممکن است رشوه بپذیرند یا در دیگر اعمال فسادآمیز شرکت کنند که منجر به صدور احکام ناعادلانه و کاهش بیش‌تر اعتماد عمومی می‌شود.

۱. روحی و همکاران، پیشین، ص ۶۹.

بند چهارم. فساد و خودداری از مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی

فساد در عراق، موضوعی فراگیر است که حاکمیت قانون را تضعیف می‌کند. این امر به اشکال مختلف از جمله رشوه‌خواری، اختلاس، استفاده از خویشاوندی و سوء استفاده از مناصب دولتی برای منافع شخصی بروز می‌کند. این فساد گسترده، اعتماد عمومی به نظام حقوقی را از بین می‌برد و این تصور را ایجاد می‌کند که قانون فقط برای افراد ناتوان اعمال می‌شود، در حالی که قدرتمندان آن را به نفع خود دست‌کاری می‌کنند.

الف. اجرای انتخابی

اگر مقامات در برابر فساد اداری، مسئول و پاسخ‌گو نیستند، اجرای گزینشی قانون تقویت می‌شود. افراد قدرتمند از حفره‌ها سوء استفاده می‌کنند و برای خروج از عواقب قانونی رشوه می‌دهند و احساس معافیت از مجازات ایجاد می‌کنند. نابرابری در برابر قانون، سنگ بنای حاکمیت قانون را تضعیف می‌کند.

ب. از بین رفتن اعتماد عمومی

اعتماد عمومی برای مشروعیت و اثربخشی نظام حقوقی ضروری است. فساد افسارگسیخته باعث می‌شود که شهروندان، اعتماد خود را نسبت به توانایی دادگاه‌ها برای اجرای عدالت از دست بدهند. همین امر، افراد را از جست‌وجوی مراجع قانونی برای شکایات منصرف می‌کند و باعث تضعیف بیش‌تر حاکمیت قانون می‌شود.

ج. زوال خدمات عمومی

فساد، جهت‌گیری تخصیص منابع را از خدمات عمومی اساسی مانند مراقبت‌های بهداشتی و آموزش منحرف می‌کند که باعث تضعیف ظرفیت دولت برای حمایت از شهروندان خود و حمایت از حاکمیت قانون می‌شود.

گفتار چهارم. تأثیر چالش‌های موجود بر حاکمیت قانون

کاستی‌های موجود در نظام قانون اساسی عراق، تأثیرات آبخاری دارد و پی‌آمدهای منفی زیادی برای کشور ایجاد می‌کند. این چالش‌ها به گسترش فضای معافیت از مجازات، تضعیف حقوق بشر و مانع توسعه اقتصادی کمک می‌کنند.

بند اول. گسترش فضای مصونیت از مجازات

زمانی که حاکمیت قانون ضعیف باشد، افراد به ویژه کسانی که در مناصب قدرت هستند، کم‌تر در قبال نقض قانون پاسخگو خواهند بود. این امر، فضای معافیت از مجازات را ایجاد می‌کند که در آن، شهروندان، اعتماد خود را به نظام قانونی از دست می‌دهند و کم‌تر احتمال دارد جرایم را گزارش کنند.^۱ این وضعیت، حس بی‌قانونی و ناامنی را تقویت می‌کند و اعتماد عمومی به دولت را بیش‌تر از بین می‌برد.

بند دوم. پی‌آمدهای منفی برای حقوق بشر و آزادی‌های اساسی

اقلیت‌ها و گروه‌های به حاشیه رانده شده به ویژه زمانی که نظام حقوقی نتواند به طور یکسان از حقوقشان حمایت کند، مستعد تبعیض و خشونتند.

بند سوم. دل‌سردی از سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی

سرمایه‌گذاران به دنبال محیط باثبات و قابل پیش‌بینی هستند که در آن، حاکمیت قانون استوار باشد. هنگامی که چارچوب قانونی مملو از ابهام باشد و آن قانون‌ها به صورت مؤثر هم اجرا نشود، کسب‌وکارها برای سرمایه‌گذاری در عراق مردد می‌شوند. این وضعیت نه تنها رشد اقتصادی را متوقف می‌کند، بلکه مانع ایجاد شغل و فرصت‌های توسعه برای شهروندان عراقی می‌شود.

بند چهارم. راه حل‌ها و اصلاحات امکان‌پذیر

کاستی‌های کنونی در نظام قانون اساسی عراق، نیازمند رویکردی چندجانبه برای تقویت حاکمیت قانون است. این بخش، راه حل‌ها و اصلاحات بالقوه را در حوزه‌های مختلف بررسی می‌کند.

الف. اصلاحات قانون اساسی

رسیدگی به ابهام و تناقض در قانون اساسی، نیازمند رویکردی سنجیده است. بررسی جامع توسط یک کمیسیون تخصصی می‌تواند زمینه‌های حیاتی را برای اصلاح مشخص کند. رایزنی‌های عمومی در کنار تجزیه و تحلیل حقوقی متخصصان اطمینان حاصل می‌کند که هر گونه تغییر منعکس‌کننده

1. Law, L. J. Rule of Law in Iraq: Transitional Justice under Occupation. International Kindle- Paperwhite. (Note: Since this source is an e-book with) limited information, consider including "Kindle Edition" after the title., 2012, p. 36.

نیازهای شهروندان عراقی است.^۱

ب. مبارزه با فساد و افزایش پاسخ‌گویی

مقابله با فساد مستلزم رویکردی جامع است که می‌تواند شامل این اقدامات باشد:

۱. تقویت نهادهای مبارزه با فساد و پرورش فرهنگ شفافیت در نهادهای دولتی؛
۲. توان‌مندسازی نهادهای نظارتی مانند هیئت عالی حسابرسی فدرال برای حسابرسی مؤثر مخارج دولت و شناسایی بی‌نظمی‌ها؛
۳. تصویب قوانین سخت‌گیرانه‌تر با مجازات‌های سخت‌تر برای جرایم فساد به همراه بهبود سازوکارهای اجرایی.

ج. نقش جامعه مدنی

یک جامعه مدنی پویا در ترویج حاکمیت قانون نقش مهمی ایفا می‌کند. سازمان‌های جامعه مدنی می‌توانند:

۱. با ابتکارات آموزش عمومی، آگاهی از حقوق شهروندی و فرآیندهای قانونی را افزایش دهند؛
 ۲. بر اقدامات دولت، نظارت و از اصلاحاتی حمایت کنند که حاکمیت قانون را تقویت می‌کند؛
 ۳. به کسانی که توانایی پرداخت هزینه‌های وکالت را ندارند، کمک‌های حقوقی عرضه کنند.
- با اجرای این راه‌حل‌ها و اصلاحات، عراق می‌تواند به چالش‌های پیش روی نظام قانون اساسی خود رسیدگی کند و راه را برای تحقق جامعه‌ای عادلانه‌تر و منصفانه‌تر که بر اساس حکومت قانون بنا شده است، هموار سازد.

نتیجه‌گیری

گذار عراق به سمت ایجاد دولتی دموکراتیک پس از سال ۲۰۰۳ با موانع مهمی همراه بوده است. در نظام قانون اساسی عراق، ابهام‌های فراگیر و ناهماهنگی‌های داخلی مانع کارایی آن می‌شود. بر خلاف هدف ساختار فدرال برای تقویت تقسیم قدرت، مناقشات اخیر مانند موارد مربوط به قانون

۱. آل علی، زید و یوسف عوف، قانون اساسی عراق: تحلیل مواد مناقشه‌برانگیز؛ راه حل‌ها و پیشنهادات، شماره سپرده در دارالکتب و اسناد بغداد: ۳۱۰۸ برای سال ۲۰۲۰، بنیاد فردریش ابرت اردن و عراق، ۲۰۲۰، ص ۱۲۵.

انتخابات پارلمان کردستان بر ظرفیت آن برای ممانعت از حاکمیت قانون تأکید می‌ورزد. علاوه بر این، قوه قضاییه در عراق با ضعف‌های عمیقی دست و پنجه نرم می‌کند، از جمله نبود استقلال و کمبود منابع که توانایی آن را برای اجرای قوانین و مبارزه مؤثر با فساد گسترده تضعیف کرده است. در نتیجه، اعتماد عمومی به نظام حقوقی از بین می‌رود و فضای معافیت از مجازات را تداوم می‌بخشد که مسئولیت‌پذیری را کاهش داده است.

پی‌آمدهای این چالش‌ها عمیق است؛ چون حفاظت از حقوق بشر را به خطر می‌اندازد، سرمایه‌گذاری را دل‌سرد می‌کند و رشد اقتصادی را با مشکل مواجه می‌کند. در نهایت، یک حاکمیت قانون شکننده، مانع از پیشرفت عراق به سوی ایجاد جامعه‌ای عادلانه، منصفانه و باثبات می‌شود. حاکمیت قانون مستحکم به عنوان بستر یک دموکراسی کارآمد، عمل و تضمین می‌کند که همه افراد صرف نظر از موقعیت، مشمول اجرای منصفانه و منسجم قوانین هستند و قابلیت پیش‌بینی و اعتماد به نظام حقوقی را تقویت می‌کند. به تعبیر دیگر، یک حاکمیت قانون قوی برای جذب سرمایه‌گذاری، تحریک توسعه اقتصادی و حفظ حقوق بشر ضروری است.

پرداختن به پیچیدگی‌های نظام حقوق و قانون اساسی عراق مستلزم تعهد و همکاری پایدار میان ذی‌نفعان مختلف است. تلاش‌ها باید بر اصلاح ابهام‌های موجود در قانون اساسی، تقویت استقلال و ظرفیت قوه قضاییه و اجرای اقدامات قوی ضد فساد برای افزایش پاسخ‌گویی دولت متمرکز شود. علاوه بر این، جامعه مدنی در حمایت از حاکمیت قانون و توان‌مندسازی مردم از طریق آموزش حقوقی نقش اساسی ایفا می‌کند. از طریق تلاش‌های مشترک، عراق می‌تواند چارچوب قانون اساسی مستحکم ایجاد کند که با دفاع از حاکمیت قانون، مسیری را به سوی آینده‌ای عادلانه‌تر، باثبات‌تر و مرفه‌تر ترسیم سازد.

قانون اساسی عراق شامل یک مقدمه و ۱۱۴ ماده است که ساختار دولتی، حقوق و تعهدات شهروندی و نیز اصول و ارزش‌های اساسی را مشخص می‌کند. این مقدمه با تأکید بر تعهد مردم عراق به دموکراسی، فدرالیسم، حاکمیت قانون، حقوق بشر، برابری و عدالت، تنوع ملت و اشتیاق جمعی آن برای وحدت، آزادی و استقلال را تصدیق می‌کند.

این قانون اساسی، کشور عراق را به عنوان یک جمهوری دموکراتیک پارلمانی فدرال ترسیم می‌کند

که دارای سازوکار کنترل و تعادل بین قوای مقننه، مجریه و قضایی است. قوه مقننه بر عهده شورای نمایندگان است که توسط مردم عراق از طریق نمایندگان نسبی انتخاب می‌شود. قوه مجریه شامل رئیس جمهوری به انتخاب شورای نمایندگان و شورای وزیران به رهبری نخست وزیر است. اقتدار قضایی به طور مستقل به دیوان عالی فدرال و دیگر دادگاه‌های فدرال واگذار می‌شود و حمایت از حقوق و آزادی‌های اساسی مانند حق زندگی، آزادی، امنیت، آزادی بیان، اجتماعات و محاکمه عادلانه را تضمین می‌کند. علاوه بر این، حقوق زنان، کودکان، اقلیت‌های مذهبی و قومی را تضمین و تبعیض بر اساس نژاد، ملیت، مذهب یا جنسیت را ممنوع می‌کند. با اذعان به اقلیم کردستان به عنوان یک واحد خودمختار در ساختار فدرال عراق، قانون اساسی، اختیارات و وظایف دولت‌های فدرال و منطقه‌ای را به همراه توزیع درآمدها و منابع مشخص می‌کند. اصلاحات در قانون اساسی مستلزم کسب اکثریت دوسوم آرا در شورای نمایندگان و پس از آن، یک فرآیند با ابتکار یک سوم اعضای آن یا یک سوم از رأی‌دهندگان است.

در حالی که قانون اساسی عراق به عنوان طرحی برای حکومت‌داری، حفاظت از حقوق اساسی و پرورش دموکراسی و حاکمیت قانون عمل می‌کند، با چالش‌های بی‌شماری مواجه است که مانع اجرای مؤثر آن می‌شود. نیاز به بازنگری گسترده، ناقص بودن آن را نشان می‌دهد که عملکرد نظام حقوقی را مختل می‌کند و اعتماد عمومی را از بین می‌برد. مسائل ریشه‌دار ناشی از درگیری‌های تاریخی، بی‌ثباتی سیاسی و مداخله خارجی نیز مانع توسعه و اجرای یک چارچوب قانونی قوی و مستقل می‌شود. علاوه بر این، بی‌اعتمادی به قوه قضاییه، همراه با فساد و شکاف‌های فرقه‌ای، این موانع را تشدید می‌کند. در این میان، مهم‌ترین چالش، اجرای ناپایدار مقررات قانون اساسی است. تفاسیر متفاوت و اجرای انتخابی مبتنی بر وابستگی‌های سیاسی و منافع شخصی، حاکمیت قانون را تضعیف و فرهنگ معافیت از مجازات را تقویت می‌کند.

مبارزه برای ایجاد یک قوه قضاییه بی‌طرف، با وجود جناح‌های سیاسی و بازیگران خارجی که بر انتصاب‌ها و برکناری‌های قضایی اثر می‌گذارند و استقلال قضایی را به خطر می‌اندازند، دیگر مانع مهم در این راستاست. علاوه بر این، نبود ضمانت‌های امنیتی برای قضات و وکلای که با تهدید و اجبار مواجه هستند، استقلال قضایی را بیش‌تر تضعیف و اجرای عدالت را با مشکل مواجه می‌کند. آموزش ناکافی قضات و دادستان همراه با محدودیت منابع و زیرساخت‌های ناکافی سبب تأخیر در فرآیندهای قضایی

می‌شود و افراد را از محاکمه به‌موقع و عادلانه محروم می‌سازد و در عین حال، اعتبار نظام حقوقی را تضعیف می‌کند. فساد در داخل قوه قضاییه، این چالش‌ها را تشدید می‌کند و امکان دست‌کاری در فرآیندهای قانونی را فراهم می‌سازد و یک پارچگی نظام قضایی را به خطر می‌اندازد.

در حالی که قانون اساسی عراق، چارچوبی را برای حکومت‌داری و حمایت از حقوق ارائه می‌دهد، اثربخشی آن در گرو رسیدگی به چالش‌های کلیدی است که مانع اجرای مؤثر آن می‌شوند. عراق با تلاش‌های هماهنگ برای ارتقای استقلال قضایی، تقویت ظرفیت نهادی و مبارزه با فساد می‌تواند از ظرفیت کامل اصول قانون اساسی خود استفاده کند و جامعه‌ای عادلانه‌تر و موفق‌تر بسازد. رشوه‌خواری افسارگسیخته، خویشاوندگرایی و سوء استفاده از بودجه عمومی، یک پارچگی نظام حقوقی را به خطر انداخته و اعتماد عمومی را کاهش داده است. نبود شفافیت و پاسخ‌گویی در تصمیم‌گیری‌های دولتی نیز این موضوع را تشدید می‌کند. رسیدگی به فساد مستلزم اصلاحات قانونی کامل، تدبیراندیشی قوی ضد فساد و تعهد تزلزل‌ناپذیر به این موضوع است.

این در حالی است که تنش‌های فرقه‌ای و قومی، چالش‌های مهمی برای پای‌بندی عراق به حاکمیت قانون ایجاد می‌کند. اختلافات طولانی‌مدت به حوزه حقوقی سرازیر می‌شود که منجر به قضاوت‌های جانب‌دارانه و از بین رفتن اعتماد به قوه قضاییه شده است. هنگامی که نظام حقوقی به نفع جناح‌های خاص تلقی می‌شود، اصل حمایت برابر قانون را تضعیف می‌کند و به بنیاد حاکمیت قانون ضربه می‌زند. تهدید مداوم تروریسم و شورش، حاکمیت قانون را در عراق بیش‌تر تضعیف می‌کند. این چالش‌های امنیتی، روندهای قانونی را مختل و فضای ترس و بی‌ثباتی ایجاد می‌کند. در چنین شرایطی، حاکمیت قانون دچار رکود می‌شود؛ زیرا افراد، قادر به احقاق حقوق خود یا عدالت‌خواهی بدون ترس از انتقام نیستند. علاوه بر این، ظرفیت ضعیف اجرای قانون اساسی، چالش‌های فراروی آن را تشدید می‌کند. کمبود منابع و آموزش ناکافی برای پلیس و نیروهای امنیتی، فرهنگ معافیت از مجازات را پرورش می‌دهد و اعتماد عمومی را به نظام قانونی از بین می‌برد. نفوذ شبه‌نظامیان و گروه‌های مسلح که خارج از کنترل دولت عمل می‌کنند، این مسائل را تشدید می‌کند، خشونت را تداوم می‌بخشد و مانع عملکرد درست نهادهای دولتی می‌شود.

علاوه بر این، کمبود آگاهی عمومی و آموزش حقوقی، بسیاری از عراقی‌ها را در معرض سوء استفاده

قرار می‌دهد و دسترسی آن‌ها را به عدالت محدود می‌کند. ارتقای سواد حقوقی و آگاهی عمومی برای توانمندسازی افراد و تقویت اعتماد به نظام حقوقی بسیار مهم است. در نهایت، ضرورت آشتی و عدالت انتقالی، چالش بزرگی را به همراه دارد. تاریخچه درگیری‌ها و نقض حقوق بشر در عراق نیازمند رویکردی منصفانه و بی‌طرفانه برای رسیدگی به شکایات گذشته است. دستیابی به مصالحه و اطمینان از پاسخ‌گویی مستلزم یک استراتژی جامع برای عدالت انتقالی است.

پرداختن به این چالش‌ها و تقویت نظام قانون اساسی عراق نیازمند رویکردی چندوجهی است. اصلاحات نهادی از جمله آموزش و ارتقای ظرفیت نیروی قضایی، برای افزایش کارایی و انصاف نظام قضایی ضروری است. اجرای تدبیرهای مبارزه با فساد برای حفظ یک‌پارچگی و بی‌طرفی مراحل قانونی ضروری است. علاوه بر این، تقویت آگاهی عمومی و آموزش حقوقی برای توانمندسازی شهروندان و تقویت اعتماد به نظام حقوقی بسیار مهم است. به طور کلی، همه تلاش‌ها باید بر کاهش تنش‌های فرقه‌ای و قومی از طریق سیاست‌ها و اقدامات جامع متمرکز شود و از حمایت برابر برای همه شهروندان در چارچوب قانون اطمینان حاصل شود. تقویت ظرفیت اجرای قانون و سازوکارهای پاسخ‌گویی برای مبارزه با تروریسم و شورش بسیار مهم است. بنابراین، محیطی مساعد برای حاکمیت قانون ایجاد می‌کند. علاوه بر این، برای از بین بردن شبهه نظامیان و گروه‌های مسلح باید اقدام شود و انحصار دولت در استفاده از زور عملی گردد.

فهرست منابع

۱. فارسی

۱. بحیرایی، خداداد و همکاران، «تجلی حاکمیت قانون به عنوان ابزار تضمین حقوق بشر در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات حقوق بشر اسلامی، دوره دازدهم، شماره ۲۹، ۱۴۰۲.
۲. روحی، عباد و همکاران، «نقش وکیل در استقرار حاکمیت قانون و حمایت از حقوق بشر»، همایش ملی وکالت، اخلاق، فقه و حقوق، ۱۳۹۲.
۳. شجاعیان، خدیجه، «مؤلفه‌های اصل حاکمیت قانون در پرتو تعریف سازمان ملل متحد»، جستارهای حقوق عمومی، سال اول، شماره ۳، ۱۳۹۶.
۴. شکرچی، احمد و هیوا عمر، «تحلیل کیفی تأثیر ساختار سیاسی قبیل‌ای کردستان بر حاکمیت قانون (با تأکید بر موردهایی از دادگاه تجدیدنظر استان اربیل در کردستان عراق)»، جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال سوم، شماره ۱۰، ۱۳۹۹.
۵. صلاحی، سهراب و علی بهادری جهرمی، «ساختارهای اساسی جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عراق»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره سوم، شماره ۲، ۱۳۹۱.
۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت، چاپ پنجم، ۱۳۹۴.
۷. فقیه حبیبی، علی و همکاران، «بررسی ساختار و حدود صلاحیت اداری استانداران با مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و عراق»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۹، ۱۴۰۳.
۸. کریمی فرد، حسین، «تبیین بی‌ثباتی سیاسی در جامعه ناهمگون عراق در سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۲۲؛ مطالعات بنیادین و کاربردی جهان اسلام»، سال چهارم، شماره ۱۴، ۱۴۰۱.
۹. مشهدی، علی و همکاران، «شرایط استثنایی و استثنای حاکمیت قانون (مورد پژوهشی: رویکرد خبرنگان قانون اساسی به وضعیت‌های اضطراری)»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۴، ۱۳۹۹.
۱۰. موسی‌زاده، رضا، مبانی حقوق اداری، تهران: آینده‌سازان، ۱۳۷۴.

۲. عربی

۱. احمد، زوفین، ضمان الحقوق و الحريات وفق الدستور و القانون الجنائي في العراق، جامعة كاشان، ۲۰۲۰.
۲. آل علی، زید و یوسف عوف، قانون اساسی عراق: تحلیل مواد مناقشه‌برانگیز؛ راه حل‌ها و پیشنهادات، شماره سپرده در دارالکتب و اسناد بغداد: ۳۱۰۸ برای سال ۲۰۲۰، بنیاد فردریش ابرت اردن و عراق، ۲۰۲۰.
۳. شیحا، ابراهیم عبدالعزیز، النظم السياسيه لدول و الحكومات، بغداد: منشأ المعارف بالاسكندريه، ۲۰۰۶.

۳. Latin Source

۱. Alchalabi, H., The Role of the Iraqi constitution in the growing unconstitutional practices», in The College of Law and Political Science Journal, Vol ۱, Issue ۲۰۲۱, ۹.
۲. Ammar, R. A. J., Constitutional and Human Rights Issues and Trends in The Republic of Iraq, Struggling on The Way. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES., ۲۰۲۳.
۳. Burton, M., Deeks, A., Iraq's Constitution: A Drafting History. In [Author with Initials Unknown] (Ed.), Cornell International Law Journal, Vol . ۴۰, ۲۰۰۷, pp. ۸۷-۲.
۴. Clark, D. P., The rule of law in a liberal democracy, Princeton University Press, ۲۰۱۸.
۵. Constitution of Iraq, Official Website of the Republic of Iraq in Arabic, ۲۰۰۵, :Retrieved from www.investpromo.gov.iq/wp-content/uploads/۰۶/۲۰۱۳/iraqi-constitution-En.pdf.
۶. Fukuyama, F.,. State building: Governance and world order in the ۲۱st century, Oxford University Press, ۲۰۱۳.
۷. Law, L. J. Rule of Law in Iraq: Transitional Justice under Occupation. International Kindle-Paperwhite.)Note: Since this source is an e-book with) limited information, consider including "Kindle Edition" after the title., ۲۰۱۲.
۸. Rouhi, E., Dezaki, L. R., & Karveh, M. J, ۲۰۱۷ Rule of Law and Its Guidelines and Indicators for Judiciary in Human Rights Issues, Journal of Politics and Law ۱۰ .

Challenges facing Iraq's constitutional law system in the light of the rule of law principle

Dzhwar Anwar ahmad¹

Ebad Rouhi²

Javanmir Abdollahi³

Abstract

The Iraqi constitution was approved in 2005 with the aim of creating a democratic country under the rule of law. Nevertheless, the transition to a law-abiding Iraq has faced significant challenges. This article, using a descriptive method, examines the complex obstacles in the constitutional rights system of Iraq that prevent the realization of the rule of law. The key issues are: ambiguities and internal contradictions in the constitution, disputes arising from the federal structure, the judiciary lacking independence and widespread corruption. The results indicate that the most important constitutional challenges for the rule of law in Iraq are: ambiguity and internal contradictions, federalism and power sharing, weakness of the judiciary, corruption and lack of accountability. The implications of these challenges are profound: they jeopardize the protection of human rights, discourage investment, and hamper economic growth. Finally, a fragile rule of law hinders Iraq's progress toward creating a just, fair, and stable society. A strong rule of law serves as the bedrock of a functioning democracy, ensuring that all individuals, regardless of status, are subject to the fair and consistent application of the law, and fosters predictability and trust in the legal system. In addition, a strong rule of law is essential to attract investment, stimulate economic development and protect human rights.

Key words: Iraqi constitution, rule of law, judicial independence, federalism, human rights

1. PhD student in public law, Department of Law, Sanandaj Branch, Islamic Azad University, Sanandaj, Iran, dzhwar.jnp@gmail.com

2. Assistant Professor, Department of Law, Sanandaj Branch, Islamic Azad University, Sanandaj, Iran, (Corresponding Author), ibadruhi@gmail.com

3. Assistant Professor, Department of Law, University of Kurdistan, Sanandaj, Iran, j.abdollahi@uok.ac.ir