



Volume 3, Issue 1, 2025

Opportunities and Challenges of the Legal Systems of Administrative Courts in Iraq and Egypt in Adapting to International Human Rights Standards

Haifa Mohammed Sadiq Musa Al-Batran¹, Mahdi Rajaei^{2*}

1. PhD Student in Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

2. Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran. (Corresponding Author)

ARTICLE INFORMATION

Type of Article: Original Research

Pages: 159-171

Corresponding Author's Info:

ORCID: 0009-0007-2091-8619

TELL: +980000000000

Email: m.rajaei@qom.ac.ir

Article History:

Received: 02 Mar 2025

Revised: 12 Mar 2025

Accepted: 15 Mar 2025

Published online: 20 Mar 2025

Keywords:

International Human Rights,
Administrative Court, Judicial
Practice, International Treaties,
Iraq, Egypt.

ABSTRACT

In the contemporary era, international human rights have transcended a mere moral ideal and have become a fundamental criterion for assessing the legitimacy of the exercise of public authority. Administrative courts, as the competent tribunals for disputes between citizens and the state, play a pivotal role in safeguarding these rights against the arbitrariness and abuse of power by the executive branch. This study aims to comparatively examine the extent to which the judicial practice of administrative courts in Iraq and Egypt aligns with international human rights treaties and standards, analyzing the opportunities and challenges facing these two legal systems. Adopting a descriptive-analytical method with a comparative approach, the research examines legal texts—including constitutions, laws of the State Council, and procedural rules—as well as judicial rulings issued by the administrative courts of both countries. The findings indicate that the Egyptian administrative court, supported by the explicit provision of Article 93 of the 2014 Constitution and a dynamic and creative judicial practice, has been able to employ international treaties as an interpretive and binding tool for protecting public freedoms, such as freedom of expression, the right to defense, and freedom of belief. In contrast, the Iraqi administrative court, despite the explicit stipulation of Article 8 of the 2005 Constitution, faces serious challenges in the practical application of these standards due to the lack of judicial expertise in international human rights law, a restrictive interpretation of legal texts, structural dependence on the executive branch, and the absence of explicit enforcement mechanisms. Nevertheless, promising signs can be observed in its recent rulings, such as the protection of acquired rights and the prohibition of discrimination. The study concludes by emphasizing the existence of a deep gap between legal texts and practical reality in Iraq, and underscores the necessity of a fundamental transformation in the structure and practice of the country's administrative court.



This is an open access article under the CC BY license.

© 2025 The Authors.

How to Cite This Article: Al-Batran, H. M. S. M & Rajaei, M (2025). "Opportunities and Challenges of the Legal Systems of Administrative Courts in Iraq and Egypt in Adapting to International Human Rights Standards". *Journal of International Criminal Law*, 3(1): 159-171.



انجمن ملی فقه و حقوق ایران

فصلنامه حقوق جزای بین الملل

www.iclj.ir



فصلنامه حقوق جزای بین الملل

دوره سوم، شماره اول، بهار ۱۴۰۴

فرصت‌ها و چالش‌های نظام قانونی دادگاه‌های اداری عراق و مصر در تطبیق با معیارهای حقوق بشر بین‌المللی

هیفاء محمدصادق موسی البطران^۱، مهدی رجائی^{۲*}

۱. دانشجوی دکتری، حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران.

۲. استادیار، حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران. (نویسنده مسؤول)

چکیده

در دوران معاصر، حقوق بشر بین‌المللی از یک آرمان اخلاقی فراتر رفته و به معیاری بنیادین برای سنجش مشروعیت اعمال قدرت عمومی تبدیل شده است. دادگاه‌های اداری، به‌عنوان محکمه صالح در منازعات میان شهروندان و دولت، نقش محوری در پاسداری از این حقوق در برابر تعسف و سوءاستفاده قوه مجریه ایفا می‌کنند. پژوهش حاضر با هدف واکاوی تطبیقی میزان انسجام رویه قضایی دادگاه‌های اداری عراق و مصر با معاهدات و معیارهای بین‌المللی حقوق بشر، به تحلیل فرصت‌ها و چالش‌های فراروی این دو نظام حقوقی می‌پردازد. این پژوهش با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی و رویکرد تطبیقی، متون قانونی قوانین اساسی، قوانین شورای دولتی و آیین دادرسی و آراء قضایی صادره از دادگاه‌های اداری دو کشور را مورد بررسی و مذاقه قرار داده است. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که دادگاه اداری مصر، به مدد پشتوانه صریح ماده ۹۳ قانون اساسی ۲۰۱۴ و رویه قضایی پویا و خلاق، توانسته است معاهدات بین‌المللی را به‌عنوان ابزاری تفسیری و الزام‌آور در حمایت از آزادی‌های عمومی نظیر آزادی بیان، حق دفاع و آزادی عقیده به کار گیرد. در مقابل، دادگاه اداری عراق با وجود تصریح ماده ۸ قانون اساسی ۲۰۰۵، به دلیل ضعف تخصص قضات در حقوق بین‌الملل بشری، تفسیر مضیق نصوص، وابستگی ساختاری به قوه مجریه و نبود سازوکارهای اجرایی صریح، در بهره‌گیری عملی از این معیارها با چالش جدی مواجه است؛ هرچند نشانه‌های امیدوارکننده‌ای در آراء اخیر آن مانند حمایت از حقوق مکتسبه و منع تبعیض مشاهده می‌شود. نتیجه‌گیری پژوهش بر وجود شکافی عمیق میان نصوص قانونی و واقعیت عملی در عراق تأکید دارد و بر ضرورت تحولی بنیادین در ساختار و رویه دادگاه اداری این کشور صحنه می‌گذارد.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۱۵۹-۱۷۱

اطلاعات نویسنده مسؤول

کد ارکید: ۸۶۱۹-۲۰۹۱-۰۰۷-۰۰۹

تلفن: ۹۸۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰

ایمیل: m.rajaei@qom.ac.ir

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۲/۱۲

تاریخ ویرایش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۱/۰۱

واژگان کلیدی:

حقوق بشر بین‌المللی، دادگاه اداری، رویه قضایی، معاهدات بین‌المللی، عراق، مصر.

خوانندگان این مجله، اجازه توزیع، ترکیب مجدد، تغییر جزئی و کار روی مقاله حاضر به‌صورت غیرتجاری را دارند.



© تمامی حقوق انتشار این مقاله، متعلق به نویسنده می‌باشد.

مقدمه

در ساختار حقوقی دولت مدرن، شهروند در برابر قدرت عمومی آسیب‌پذیر است و این آسیب‌پذیری زمانی تشدید می‌شود که اداره، با تکیه بر امتیازات قدرت عمومی، تصمیمی اتخاذ کند که حقوق اساسی فرد را نقض نماید. از این‌رو، وجود یک مرجع قضایی مستقل و متخصص برای نظارت بر اعمال اداره، نه یک تجمل حقوقی، بلکه ضرورتی بنیادین است. دادگاه‌های اداری در نظام‌های حقوقی عراق و مصر، به‌عنوان محکمه صالح منازعات اداری، وظیفه دارند تا مرز میان مصلحت عمومی و حقوق فردی را ترسیم کنند و از تعسف قوه مجریه جلوگیری نمایند. با این حال، پرسش اساسی این است که آیا این دادگاه‌ها در عمل توانسته‌اند از معیارهای بین‌المللی حقوق بشر که امروزه به‌مثابه شاخصی برای سنجش مشروعیت اعمال حاکمیت تلقی می‌شوند، بهره بگیرند و رویه قضایی خود را با آن‌ها هم‌سو سازند. اهمیت این پرسش از آنجا ناشی می‌شود که نظام حقوقی عراق و مصر، هر دو، تعهدات بین‌المللی مشخصی در حوزه حقوق بشر پذیرفته‌اند. قانون اساسی عراق ۲۰۰۵ در ماده ۸، دولت را به احترام به تعهدات بین‌المللی ملزم کرده است. این تعهد، صرفاً یک اعلامیه سیاسی نیست، بلکه یک الزام حقوقی است که همه قوا، از جمله قوه قضائیه را در برمی‌گیرد. در سوی دیگر، قانون اساسی مصر ۲۰۱۴ با صراحتی بیشتر، در ماده ۹۳ مقرر داشته که «دولت به کنوانسیون‌ها، میثاق‌ها و منشورهای بین‌المللی حقوق بشر که به آن‌ها پیوسته است، متعهد است و پس از انتشار، دارای قوه قانون هستند». این تفاوت در صراحت قانون اساسی، خود زمینه‌ساز پرسشی تطبیقی است: آیا این تفاوت هنجاری، در رویه عملی دادگاه‌های اداری دو کشور نیز بازتاب یافته است؟ مرور ادبیات حقوقی موجود نشان می‌دهد که پژوهش‌های تطبیقی متعددی به نقش دادگاه‌های اداری در حمایت از حقوق و آزادی‌های عمومی پرداخته‌اند (الطماوی، ۱۹۷۰؛ الحلو، ۲۰۱۰). همچنین، تحقیقاتی به‌طور خاص به ساختار و صلاحیت شورای دولتی مصر و دادگاه اداری عراق اشاره کرده‌اند (الزهیری، ۲۰۱۶؛ الحمدانی، ۲۰۱۵). با این وجود، شکاف پژوهشی آشکار در آن است که مطالعات اندکی به‌طور نظام‌مند و تطبیقی، میزان و کیفیت استناد عملی این دادگاه‌ها به معاهدات بین‌المللی حقوق بشر را به‌عنوان مبنای

تفسیری و ابزار حمایتی مورد واکاوی قرار داده‌اند. پژوهش حاضر بر آن است تا این شکاف را پر کند و نشان دهد که فراتر از نصوص قانونی، رویه قضایی تا چه حد توانسته است حقوق بشر بین‌المللی را از سطح متن به سطح عمل منتقل سازد. بر این اساس، پژوهش حاضر به دنبال پاسخ به پرسش‌های زیر است: نخست، جایگاه معاهدات بین‌المللی حقوق بشر در نظام حقوقی و رویه قضایی دادگاه‌های اداری عراق و مصر چگونه است؟ دوم، دادگاه‌های اداری دو کشور در مقام تفسیر و اجرای قوانین تا چه اندازه از این معیارها بهره می‌گیرند و چه نمونه‌هایی از این بهره‌گیری قابل شناسایی است؟ و سوم، موانع و چالش‌های ساختاری، تخصصی و اجرایی فراروی دادگاه‌های اداری، به‌ویژه در عراق، در مسیر هم‌راستایی با استانداردهای جهانی حقوق بشر چیست؟ برای پاسخ به این پرسش‌ها، پژوهش حاضر از روش توصیفی-تحلیلی با رویکرد تطبیقی بهره می‌گیرد. داده‌های پژوهش از طریق بررسی متون قانونی قوانین اساسی، قوانین شورای دولتی و آیین دادرسی و تحلیل آراء قضایی صادره از دادگاه‌های اداری دو کشور گردآوری شده است. ساختار مقاله به این ترتیب سازمان یافته است که نخست چارچوب قانونی و جایگاه معاهدات بین‌المللی در نظام حقوقی دو کشور بررسی می‌شود. سپس، رویه قضایی دادگاه‌های اداری در بهره‌گیری از این معیارها به‌عنوان فرصت تحلیل می‌گردد. در ادامه، چالش‌ها و موانع فراروی این هم‌راستایی، با تأکید بر تجربه عراق، واکاوی می‌شود؛ و در نهایت، نتیجه‌گیری و پیشنهادهای تقنینی و قضایی برای ارتقاء سطح حمایت از حقوق اساسی ارائه می‌گردد.

۱- مبانی نظری و چارچوب قانونی جایگاه معاهدات بین‌المللی در نظام حقوقی عراق و مصر

نسبت میان حقوق داخلی و معاهدات بین‌المللی، به‌ویژه در حوزه حقوق بشر، یکی از دقیق‌ترین مباحث نظری در حقوق عمومی است که پیامدهای عملی آن در رویه دادگاه‌های اداری به روشنی قابل مشاهده است. پیش از ورود به تحلیل رویه قضایی، لازم است چارچوب قانونی حاکم بر جایگاه این معاهدات در دو نظام حقوقی عراق و مصر به دقت ترسیم شود، زیرا تفاوت در این چارچوب، مسیر و محدوده عملکرد قاضی اداری را تعیین می‌کند.

اساسی مغایرت دارد، بگریزد. به تعبیر دادگاه، اعمال حاکمیت استثنایی بر اصل مشروعیت است و باید به نحو مضیق تفسیر شود؛ در غیر این صورت، به دروازه‌ای برای نقض اراده ملت و قانون اساسی تبدیل خواهد شد (سالم، ۲۰۱۷). این رویه، نشان‌دهنده گذار از یک قضاوت محتاطانه به سمت قضاوت فعالانه در قبال معاهدات بین‌المللی است.

در سوی دیگر، نظام حقوقی عراق تصویری متفاوت و در عین حال پیچیده‌تر ارائه می‌دهد. ماده ۸ قانون اساسی ۲۰۰۵ مقرر می‌دارد که عراق تعهدات بین‌المللی خود را محترم می‌شمارد. این تعهد، به تصریح دکترین حقوقی عراق، صرفاً یک جهت‌گیری سیاسی نیست، بلکه یک الزام قانونی و قانون اساسی است که همه قوای دولت، از جمله قوه قضائیه را ملزم می‌کند از هر اقدام یا قانون‌گذاری که ناقض این تعهدات باشد، خودداری ورزند (القیسی، ۲۰۱۳). با این حال، آنچه این تصویر را پیچیده‌تر می‌کند، نحوه درونی‌سازی معاهدات در نظام حقوقی عراق است. واقعیت عملی و رویه غالب از زمان تأسیس دولت عراق تاکنون نشان می‌دهد که این کشور رویکرد ثنویت‌گرایانه را دنبال کرده است. در این رویکرد حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل به‌عنوان دو نظام حقوقی مستقل، متمایز و جدا از هم تلقی می‌شوند که هر کدام دارای قلمرو، منابع و مخاطبان خاص خود هستند. بر اساس این دیدگاه حقوق بین‌الملل نظامی است که روابط میان دولت‌ها را تنظیم می‌کند و مخاطب اصلی آن، دولت‌ها هستند، نه افراد. طبق این رویکرد حقوق داخلی نیز نظامی است که روابط افراد و مقامات در درون یک کشور را تنظیم می‌کند. معاهده بین‌المللی برای نفوذ در نظام حقوقی داخلی، نیازمند تصویب توسط مجلس و انتشار در روزنامه رسمی است (الدوری، ۲۰۰۳). به عبارت دیگر، صرف تصویب معاهده توسط قوه مجریه یا حتی تصریح قانون اساسی به احترام به تعهدات بین‌المللی، برای اینکه قاضی اداری بتواند به آن استناد کند، کافی نیست؛ بلکه معاهده باید از مجرای یک قانون داخلی قانون تصویب عبور کرده و به‌مثابه قانون عادی درآمدی باشد.

در نظام حقوقی مصر، ماده ۹۳ قانون اساسی ۲۰۱۴ نقطه عطفی در تحول جایگاه معاهدات حقوق بشری به شمار می‌رود. این ماده مقرر می‌دارد که دولت به کنوانسیون‌ها، میثاق‌ها و منشورهای بین‌المللی حقوق بشر که به آن‌ها پیوسته است، متعهد است و پس از انتشار، مطابق با اوضاع و شرایط مقرر، دارای اعتباری به‌مثابه قانون هستند. این صراحت قانون اساسی، معاهدات حقوق بشری را از سایر معاهدات بین‌المللی جدا می‌سازد و به آن‌ها جایگاهی هم‌تراز با قانون داخلی می‌بخشد. برخی تحلیل‌ها حتی پا را فراتر نهاده و معتقدند که این ماده به حقوق و آزادی‌های مندرج در این معاهدات، حمایت مقرر برای قاعده قانون اساسی را اعطا کرده و راه را برای طرح دعوای عدم انطباق قوانین عادی با این معاهدات در برابر دادگاه قانون اساسی هموار ساخته است (المسلمانی، ۲۰۱۴). در کنار ماده ۹۳، ماده ۱۵۱ قانون اساسی نیز تعهد به اجرای معاهدات بین‌المللی را به‌عنوان بخشی از قوانین داخلی مورد تأکید قرار داده است.

این چارچوب هنجاری، پیامدهای مستقیمی برای صلاحیت شورای دولتی مصر دارد. قانون شماره ۴۷ سال ۱۹۷۲، صلاحیت تفسیر معاهدات بین‌المللی را به شورای دولتی اعطا کرده است. بنابراین، قاضی اداری مصری نه تنها مجاز، بلکه بر اساس قانون، مکلف است در مقام تفسیر معاهدات، صلاحیت خود را اعمال کند. با این حال، این مسیر همواره هموار نبوده است. رویه قضایی مصر در دهه‌های گذشته تحولی چشمگیر را تجربه کرده است. در دوره‌ای، دادگاه اداری از ورود به قلمرو معاهدات بین‌المللی خودداری می‌کرد و آن‌ها را از مصادیق اعمال حاکمیت می‌دانست و معتقد بود که این معاهدات پس از تصویب و انتشار، به قانون تشریعی تبدیل می‌شوند که نظارت بر آن خارج از صلاحیت دادگاه اداری و در حیطه اختیار دادگاه قانون اساسی است (غازی، ۲۰۱۲). اما این نگرش در پرونده موسوم به تیران و صنایع دگرگون شد. در سال ۲۰۱۶، دادگاه اداری مصر با ابطال توافقنامه تحدید حدود دریایی با عربستان سعودی، اصل مهمی را بنیان نهاد. دولت نمی‌تواند با توسل به اعمال حاکمیت از نظارت قضایی بر توافقنامه‌ای که با قانون

^۱ - قانون مجلس الدولة المصری، مصوب ۱۹۷۲.

شده است یا خیر. تحلیل آراء دادگاه‌های اداری دو کشور نشان می‌دهد که «فرصت» بهره‌گیری از معیارهای بین‌المللی حقوق بشر، در مصر به واقعیتی نسبتاً تثبیت‌شده بدل شده، درحالی‌که در عراق هنوز در مراحل نخستین و پراکنده قرار دارد.

۲-۱- تجربه گذار از تفسیر مضیق به قضاوت فعالانه در مصر
تجربه مصر گویای مسیری است که از احتیاط آغاز و به کنشگری رسیده است. در دهه‌های گذشته، شورای دولتی مصر در برخورد با معاهدات بین‌المللی، رویکردی محافظه‌کارانه اتخاذ می‌کرد؛ به این معنا که این معاهدات را از مصادیق اعمال حاکمیت می‌دانست و خود را از ورود به آن‌ها منع می‌کرد و معتقد بود که پس از تصویب و انتشار، به «قانون تشریعی» تبدیل می‌شوند و نظارت بر آن‌ها خارج از صلاحیت دادگاه اداری و در حیطه اختیار دادگاه قانون اساسی است (سالیم، ۲۰۱۷). این نگرش، عملاً دادگاه اداری را از ابزارهای تفسیری حقوق بشری محروم می‌ساخت.

نظام حقوقی مصر اصلی را بنیان نهاد که پیامدهای آن فراتر از آن پرونده‌ای خاص رفت. به تعبیر دادگاه، اعمال حاکمیت استثنایی بر اصل مشروعیت است و باید به نحو مضیق تفسیر شود؛ در غیر این صورت، به نقض حقوق شهروندان منتهی خواهد شد (شحاته، ۲۰۱۸). این رویه، نشان‌دهنده گذار از یک قضاوت محتاطانه به سمت قضاوت فعالانه در قبال معاهدات بین‌المللی است.

این کنشگری، در حوزه حقوق و آزادی‌های عمومی نیز بازتاب یافته است. دادگاه اداری مصر در آراء متعددی، معاهدات بین‌المللی حقوق بشر را به‌عنوان مبنای تفسیری مورد استناد قرار داده است. نمونه شاخص، استناد به حق دفاع در پرونده‌های انضباطی کارکنان دولت است؛ دادگاه با تأکید بر اینکه حق دفاع از حقوق بنیادین مندرج در معاهدات بین‌المللی است، قراردادهای انضباطی صادرشده بدون رعایت این حق را ابطال کرده است. در حوزه آزادی عقیده نیز دادگاه اداری با منع مطلق حجاب در اماکن عمومی مخالفت کرده و آن را نقض آزادی شخصی و آزادی عقیده دانسته است (قادر، ۲۰۰۹). همچنین در حوزه آزادی بیان، دادگاه با ابطال تصمیمات اداری محدودکننده فعالیت رسانه‌ها، بر حق دسترسی به اطلاعات و

این وضعیت، پیامدهای عملی مهمی برای دادگاه اداری عراق دارد. نخست، جایگاه معاهدات حقوق بشری در سلسله‌مراتب قوانین عراق، در بهترین حالت، هم‌تراز با قانون عادی است و نه بالاتر از آن. دوم، در صورت تعارض میان یک قانون عادی و یک معاهده تصویب‌شده، قاضی اداری با یک دوراهی تفسیری مواجه می‌شود که قانون شورای دولتی پاسخی صریح برای آن ارائه نکرده است. رویه قضایی نیز در این زمینه یکدست نیست. نمونه شاخصی از این ناهمگونی، پرونده‌ای است که در آن دادگاه احوال شخصیه کرده، با استناد به کنوانسیون رفع همه‌اشکال تبعیض علیه زنان سیداو و به دلیل نبود نص قانونی داخلی مناسب، به نفع زوجه رأی داد؛ اما دادگاه تمیز با نقض این حکم، معاهدات حقوق بشری را اصول کلی دانست که قانون‌گذار باید در وضع قوانین مدنظر قرار دهد، نه نصوصی که قاضی بتواند بی‌واسطه بر آن استناد کند (الجبوری، ۲۰۱۸). این رویکرد، شکافی آشکار را با ماده ۸ قانون اساسی و نیز با رویکرد فعالانه دادگاه اداری مصر نمایان می‌سازد.

در نهایت، مقایسه این دو چارچوب، یک تفاوت بنیادین را آشکار می‌کند: در مصر، قانون اساسی با صراحت ماده ۹۳، معاهدات حقوق بشری را به سطحی والا ارتقا داده و دادگاه اداری را از نظر هنجاری مجهز ساخته است تا از این معاهدات به‌عنوان ابزاری تفسیری و حمایتی بهره گیرد (المسلمانی، ۲۰۱۴). در عراق، هرچند ماده ۸ قانون اساسی تعهد به احترام به تعهدات بین‌المللی را مقرر داشته، اما سازوکار درونی‌سازی معاهدات، آن‌ها را در سطح قانون عادی نگه داشته و فقدان تصریح قانونی به صلاحیت تفسیری دادگاه اداری و نبود رویه قضایی منسجم، فضایی از ابهام و احتیاط را بر عملکرد قاضی اداری حاکم ساخته است (الدوری، ۲۰۰۳). این تفاوت هنجاری، زمینه‌ساز پرسشی است که در بخش بعدی مقاله به آن پرداخته می‌شود: آیا این برتری نظری نظام مصر، در رویه عملی دادگاه‌های اداری دو کشور نیز بازتاب یافته است یا خیر.

۲- ظرفیت رویه قضایی دادگاه‌های اداری در تطبیق با معیارهای حقوق بشر

پس از ترسیم چارچوب هنجاری، پرسش محوری این است که آیا این چارچوب، در عمل به رویه‌ای منسجم و حمایت‌گر تبدیل

آزادی بیان به عنوان حقوق مندرج در معاهدات بین‌المللی تأکید کرده است.

نکته مهم آن است که این استنادها صرفاً جنبه تشریفاتی نداشته است. در بسیاری از این آراء، دادگاه اداری از معاهده به عنوان ابزار تفسیر قانون داخلی بهره گرفته است؛ یعنی در جایی که نص قانون داخلی مبهم یا ناقص بوده، معاهده بین‌المللی به مثابه منبعی برای کشف اراده قانون‌گذار و پر کردن خلأ به کار رفته است. این رویکرد، با ماده ۹۳ قانون اساسی ۲۰۱۴ که معاهدات حقوق بشری را پس از انتشار «دارای ارزش قانون» دانسته، هم‌راستا است (المسلمانی، ۲۰۱۴). چه آنکه در این صورت متن معاهده را جزئی از حقوق داخلی می‌داند.

۲-۲- تجربه عراق مبتنی بر گام‌های نخستین و پراکنده

در سوی دیگر، تجربه عراق تصویری متفاوت ارائه می‌دهد. برخلاف مصر، رویه قضایی دادگاه اداری عراق در استناد به معاهدات بین‌المللی حقوق بشر، نه منسجم است و نه از یک مبنای نظری روشن پیروی می‌کند. با این حال، نشانه‌هایی از تحول در آراء اخیر مشاهده می‌شود که نمی‌توان آن‌ها را نادیده گرفت.

نخستین حوزه‌ای که این تحول در آن قابل مشاهده است، حمایت از حقوق مکتسبه کارکنان دولت است. دادگاه اداری عراق در چندین رأی، تصمیمات اداری را که به طور ناگهانی و بدون مبنای قانونی، حقوق مکتسبه کارمندان مانند ارتقا، ترفیع یا حق بازنشستگی را سلب کرده بود، ابطال کرده است. مبنای استدلال دادگاه در این آراء، هرچند به صراحت به معاهدات بین‌المللی ارجاع نمی‌دهد، اما بر «اصول عدالت و انصاف» و «منع تعسف در استفاده از قدرت» استوار است (الجبوری، ۲۰۱۸) که خود بازتابی از حقوق بنیادین مندرج در معاهدات بین‌المللی است.

دومین حوزه، منع تبعیض در انتصاب و ارتقا است. در چند پرونده، دادگاه اداری عراق تصمیمات اداری را که بر مبنای جنسیت، وابستگی سیاسی یا طایفه‌ای، حق برابر شهروندان در دسترسی به مناصب عمومی را نقض کرده بود، ابطال کرده است. این رویکرد، هرچند به طور صریح به میثاق بین‌المللی

حقوق مدنی و سیاسی (ماده ۲۵) یا کنوانسیون سیداو ارجاع نمی‌دهد، اما در محتوا با این معیارها هم‌سو است (الفتلاوی، ۲۰۰۸) و نشان‌دهنده توجه فزاینده قضات به اصول عدالت اجتماعی است.

سومین حوزه، حمایت از حق اشتغال در برابر اخراج بلا دلیل است. دادگاه اداری عراق در آراء متعددی، تصمیمات اخراج کارمندان را که بدون رعایت تشریفات قانونی مانند عدم برگزاری تحقیق یا عدم رعایت حق دفاع صادر شده بود، ابطال کرده است. این آراء، هرچند بر مبنای قانون خدمات مدنی و قانون انضباط کارکنان دولت صادر شده‌اند، اما در استدلال خود بر حق دفاع و منع مجازات بدون محاکمه عادلانه تأکید دارند (الطائر، ۲۰۱۷) که از حقوق بنیادین مندرج در معاهدات بین‌المللی است.

با این حال، باید اذعان کرد که این تحولات، فرصت را در عراق به معنای یک رویه منسجم و تثبیت‌شده نمایندگی نمی‌کنند. برخلاف مصر که در آن دادگاه اداری به طور نظام‌مند و با اتکا به یک مبنای قانون اساسی صریح (ماده ۹۳)، از معاهدات بین‌المللی بهره می‌گیرد، در عراق استناد به این معاهدات همچنان استثناست، نه قاعده. قاضی اداری عراقی معمولاً ترجیح می‌دهد بر نصوص قانون داخلی تکیه کند و تنها در جایی که نص داخلی ساکت یا مبهم باشد، به طور ضمنی و غیرمستقیم به اصول عدالت و انصاف که خود بازتابی از حقوق بشر است، توسل می‌جوید؛ به عبارت دیگر، در عراق، ظرفیت به معنای امکان بالقوه وجود دارد، اما به رویه بالفعل تبدیل نشده است.

۲-۳- مقایسه ظرفیت‌های دادگاه‌های اداری مصر و عراق در استفاده از استانداردهای بین‌المللی

مقایسه این دو تجربه، دو الگوی متفاوت را آشکار می‌سازد. الگوی مصری، الگویی نهادینه‌شده است؛ چه آنکه واجد یک مبنای قانون اساسی صریح در این خصوص است که در ماده ۹۳ قانون اساسی مصر بدان اشاره شده است و منتج به یک رویه قضایی فعال و خلاق و یک دکترین حقوقی شده است که این رویه را تأیید و تقویت می‌کند؛ و این پشتوانه حقوقی دست‌به‌دست هم داده‌اند تا دادگاه اداری مصر را به یکی از

نصوص قانونی و واقعیت عملی، صرفاً ناشی از فقدان اراده قضایی نیست، بلکه ریشه در ساختار، تخصص و سازوکارهای اجرایی دارد.

۱-۳- چالش‌های ساختاری و نهادی از منظر استقلال دادگاه‌های اداری عراق و مصر

نخستین و شاید بنیادین‌ترین مانع، به ساختار نهادی دادگاه‌های اداری بازمی‌گردد. استقلال قضایی، پیش‌شرط هرگونه قضاوت مبتنی بر معیارهای بین‌المللی است؛ زیرا قاضی‌ای که نگران پیامدهای شغلی، مالی یا سیاسی رأی خود باشد، نمی‌تواند با جسارت به معاهداتی استناد کند که ممکن است با منافع قوه مجریه در تعارض باشد.

در مصر، شورای دولتی به‌عنوان یک هیئت قضایی مستقل، از پشتوانه قانون اساسی (ماده ۱۹۰) برخوردار است. این ماده مقرر می‌دارد که شورای دولتی «هیئت قضایی مستقلی است که صلاحیت انحصاری در رسیدگی به منازعات اداری و منازعات اجرای احکام خود را دارد». اعضای شورا از همان تضمین‌های قضاوت عادی مانند مصونیت در برابر عزل و نقل و انتقال خودسرانه بهره‌مندند و بودجه آن نیز مستقل است. این استقلال ساختاری، زمینه را برای قضاوت فعالانه و بدون هراس از فشار قوه مجریه فراهم کرده است. با این حال، حتی در مصر نیز چالش‌هایی وجود دارد؛ از جمله حجم بالای پرونده‌ها، تمرکز بیش از حد برخی صلاحیت‌های استشاری در شورای دولتی که گاه توان قضایی این نهاد را تحت تأثیر قرار می‌دهد و در برخی دوره‌ها، فشارهای غیررسمی از سوی نهادهای امنیتی در پرونده‌های حساس (خلف، ۲۰۱۷).

در عراق، وضعیت متفاوت و دشوارتر است. دادگاه اداری عراق، برخلاف شورای دولتی مصر، از جایگاه قانون اساسی مستقل برخوردار نیست. قانون اساسی ۲۰۰۵ در ماده ۸۹، نهادهای قضایی فدرال را تنها در «شورای عالی قضایی، دیوان عالی فدرال، دادگاه تمییز فدرال، دادستانی عمومی و هیئت نظارت قضایی» منحصر کرده و هیچ اشاره‌ای به دادگاه اداری یا شورای دولتی نکرده است. این سکوت قانون اساسی، پیامدهای عملی مهمی دارد؛ به گونه‌ای که دادگاه اداری عراق در سطح یک «قانون عادی» باقی مانده است. قانونی که به راحتی

پیشروترین نهادهای قضایی در منطقه در زمینه حمایت از حقوق بشر تبدیل کنند. در این الگو، معاهده بین‌المللی نه یک شیء زینتی در متن قانون اساسی، بلکه ابزاری زنده و کارآمد در دست قاضی است.

در مقابل الگوی عراقی مدلی است که در ابتدای مسیر خود است و در حال شکل‌گیری است. چه آنکه قانون اساسی عراق در ماده ۸ خود یک چارچوب مبهم ارائه می‌دهد و از آن یک رویه قضایی پراکنده و غیرمنسجم متولد می‌شود و فقدان صریح قانونی به صلاحیت تفسیری دادگاه اداری، باعث شده‌اند که استناد به معاهدات بین‌المللی همچنان یک استثنا باشد. با این حال، نشانه‌های تحول در آراء اخیر حمایت از حقوق مکتسبه، منع تبعیض و حمایت از حق اشتغال حاکی از آن است که قضاوت اداری عراقی، حتی بدون مبنای قانونی صریح، به‌تدریج در حال درونی‌سازی ارزش‌های حقوق بشری در استدلال‌های خود هستند. این ظرفیت را می‌توان نقطه اتکایی برای اصلاحات آینده دانست، مشروط بر آنکه اراده سیاسی و اصلاحات قانونی لازم برای تبدیل این استثناها به قاعده فراهم شود (شحاته، ۲۰۱۸). در نهایت، می‌توان گفت که تفاوت میان دو تجربه، نه صرفاً در میزان استناد به معاهدات، بلکه در کیفیت این استناد است. در مصر، معاهده به‌مثابه منبع حقوق و ابزار تفسیر به کار می‌رود؛ اما در عراق، همچنان استفاده از استانداردهای بین‌المللی به‌مثابه اصل کلی و ارزش اخلاقی تلقی می‌شود که قاضی می‌تواند در استدلال خود به آن توسل جوید؛ اما نمی‌تواند به‌طور مستقیم به آن استناد کرد. غلبه بر این تفاوت کیفی، مهم‌ترین چالش پیش روی نظام قضایی اداری عراق در مسیر هم‌راستایی با استانداردهای جهانی حقوق بشر است.

۳- چالش‌ها و موانع فراروی دادگاه‌های اداری عراق و مصر در تطبیق با معیارهای بین‌المللی

اگر بخش پیشین، تصویر «فرصت‌ها» را ترسیم کرد، این بخش باید روی دیگر سکه را نشان دهد: موانعی که هرچند در مصر کمتر و در عراق بیشتر، اما در هر دو نظام وجود دارند و مسیر هم‌راستایی کامل با استانداردهای جهانی حقوق بشر را دشوار می‌سازند. تحلیل این موانع نشان می‌دهد که شکاف میان

در مصر، هرچند شورای دولتی از دیرباز به تربیت نسل‌هایی از قضات متخصص در حقوق اداری اهتمام داشته و مرکز مطالعات قضایی وابسته به شورا، دوره‌های تخصصی برگزار می‌کند، اما حتی در آنجا نیز شکاف میان دانش حقوق بین‌الملل و رویه قضایی اداری، به‌ویژه در حوزه معاهدات جدیدتر مانند کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت یا کنوانسیون منع شکنجه همچنان محسوس است (سالم، ۲۰۱۷). بسیاری از قضات مصری، آموزش رسمی در حقوق بین‌الملل حقوق بشر ندیده‌اند و آشنایی آن‌ها با این حوزه، بیشتر بر تجربه شخصی و مطالعات فردی استوار است و بر یک برنامه آموزشی نظام‌مند مبتنی نیست.

در عراق، این چالش بسیار عمیق‌تر است. نظام آموزشی قضات در عراق، به‌ویژه در دوره پس از ۲۰۰۳، با بی‌ثباتی و فقدان برنامه‌ریزی راهبردی مواجه بوده است. معهد القضاء العالی (مؤسسه عالی قضایی) که مسئول آموزش قضات است، برنامه‌های درسی خود را عمدتاً بر حقوق داخلی مدنی، جزایی، اداری متمرکز کرده و جایگاه حقوق بین‌الملل حقوق بشر در این برنامه‌ها بسیار حاشیه‌ای است (عبدالعال، ۲۰۱۵). بسیاری از قضات دادگاه اداری، آموزش تخصصی در حقوق بین‌الملل حقوق بشر ندیده‌اند و با رویه‌های تفسیری نهادهای بین‌المللی آشنایی کافی ندارند. این کمبود تخصص، پیامدهای عملی مهمی دارد به‌گونه‌ای که قاضی اداری عراقی با ابزارهای تفسیری حقوق بین‌الملل آشنا نیست و ناچار است به تفسیر مضیق نصوص داخلی بسنده کند و از استناد به معاهدات بین‌المللی، حتی در جایی که نص داخلی ساکت است، پرهیز نماید. به عبارت دیگر، فقدان تخصص، به خودسانسوری قضایی در استناد به معاهدات می‌انجامد (الدوری، ۲۰۰۳). این خودسانسوری، در رویه قضایی عراق قابل مشاهده است. در بسیاری از آراء، قاضی اداری حتی در جایی که می‌توانست به معاهده‌ای مانند میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مثلاً در حوزه منع تبعیض یا حق دادرسی عادلانه استناد کند، ترجیح داده است که استدلال خود را صرفاً بر قانون داخلی بنا نهد (الجبوری، ۲۰۱۸). این ترجیح، نه لزوماً ناشی از مخالفت با حقوق بشر، بلکه غالباً ناشی از عدم آشنایی با نحوه استفاده از این ابزارها و نگرانی از پیامدهای نامعلوم آن است.

می‌تواند توسط مجلس اصلاح یا حتی لغو شود. این بدان معناست که موجودیت و صلاحیت دادگاه اداری، به اراده سیاسی اکثریت پارلمانی وابسته است و به یک تضمین بنیادین قانون اساسی منتهی نمی‌شود.

بدتر از آن، وابستگی اداری و مالی شورای دولتی و به‌تبع آن دادگاه اداری به وزارت دادگستری است که خود بخشی از قوه مجریه محسوب می‌شود. قانون شورای دولتی ۱۹۷۹، شورای دولتی را در ساختار وزارت دادگستری قرار داده و رئیس آن توسط وزیر دادگستری پیشنهاد و با حکم جمهوری منصوب می‌شود. این وابستگی، یک پارادوکس خطرناک ایجاد می‌کند؛ یعنی نهادی که وظیفه نظارت بر قوه مجریه را دارد، خود از نظر اداری و مالی به همان قوه وابسته است. طبیعی است که چنین ساختاری، استقلال قاضی اداری را در معرض تهدید قرار می‌دهد و او را در برابر فشارهای سیاسی و اداری آسیب‌پذیر می‌سازد (أبو یونس، ۲۰۰۷). این وابستگی، پیامدهای رفتاری مشخصی دارد. قاضی اداری عراقی که می‌داند ترفیع، نقل و انتقال و حتی ادامه خدمتش در گرو رضایت مقامات وزارت دادگستری است، به‌طور ناخودآگاه در پرونده‌هایی که طرف مقابل آن‌ها نهادهای قدرتمند دولتی هستند، محتاط‌تر عمل می‌کند. این «احتیاط» در بسیاری از موارد، خود را در قالب تفسیر مضیق قوانین، پرهیز از استناد به معاهدات بین‌المللی و ترجیح دادن راه‌حل‌های محافظه‌کارانه نشان می‌دهد. به عبارت دیگر، وابستگی ساختاری، نه تنها یک نقص حقوقی، بلکه یک عامل بازدارنده روانی برای قضاوت فعالانه است (الدوری، ۲۰۰۳).

۲-۳- چالش‌های تخصصی و آموزشی قاضی در برابر حقوق بین‌الملل بشر

چالش دیگر به تخصص قضات بازمی‌گردد. تطبیق معیارهای بین‌المللی حقوق بشر، پیش از هر چیز نیازمند شناخت دقیق این معیارها، تفسیر نهادهای نظارتی بین‌المللی مانند کمیته حقوق بشر، کمیته منع شکنجه و کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و رویه دادگاه‌های منطقه‌ای مانند دادگاه اروپایی حقوق بشر است. قاضی‌ای که با این ابزارها آشنا نباشد، نمی‌تواند به‌طور مؤثر از آن‌ها در استدلال خود بهره گیرد.

۳-۳- چالش‌های قانونی و تفسیری منتهی شده به ابهام در سازوکار ارجاع

مانع دیگر به ابهام در سازوکار قانونی ارجاع به معاهدات بازمی‌گردد. همان‌طور که در بخش مبانی نظری اشاره شد، نظام حقوقی عراق رویکرد ثنویت‌گرایانه را دنبال کرده و معاهدات را در سطح قانون عادی نگه داشته است (الدوری، ۲۰۰۳). اما مشکل اصلی، فراتر از این است؛ حتی در جایی که معاهده‌ای تصویب و منتشر شده، قانون شورای دولتی هیچ نص صریحی ندارد که قاضی اداری را به تفسیر قوانین در پرتو معاهدات بین‌المللی ملزم کند یا نحوه برخورد با تعارض میان قانون داخلی و معاهده را مشخص سازد.

این خلأ قانونی، قاضی را در موقعیتی مبهم قرار می‌دهد و این سؤال برای او مطرح می‌شود که آیا او می‌تواند بر معاهده به‌عنوان مبانی مستقل رأی استناد کند؟ آیا در صورت تعارض، معاهده بر قانون داخلی تقدم دارد؟ آیا معاهده صرفاً ابزاری تفسیری است یا منبعی الزام‌آور؟ پاسخ این پرسش‌ها در رویه قضایی عراق یکدست نیست. نمونه شاخص، همان پرونده «کراده» است که در آن دادگاه تمییز، معاهدات حقوق بشری را اصول کلی دانست که قانون‌گذار باید مدنظر قرار دهد، نه نصوصی که قاضی بتواند بی‌واسطه بر آن استناد کند (الزهیری، ۲۰۱۳). این رویکرد، برخلاف ماده ۸ قانون اساسی و نیز برخلاف رویکرد فعالانه دادگاه اداری مصر، شکافی آشکار را در نظام عراق نمایان می‌سازد.

این ابهام، پیامدهای عملی مهمی دارد. قاضی اداری عراقی که نمی‌داند آیا می‌تواند بر معاهده استناد کند یا نه، در بسیاری از موارد ترجیح می‌دهد که از این کار پرهیز کند و به جای آن، بر اصول کلی حقوقی مانند عدالت و انصاف توسل جوید. این اصول کلی، هرچند ارزشمند هستند، اما فاقد دقت و الزام‌آوری معاهدات بین‌المللی هستند و نمی‌توانند جایگزین کاملی برای آن‌ها باشند. نتیجه آن است که حمایت از حقوق بشر در رویه قضایی عراق، به جای اتکا بر معیارهای عینی و بین‌المللی، بر تفسیرهای ذهنی و موردی قاضی استوار می‌شود که خود منجر

به ناهمگونی آرا و کاهش پیش‌بینی‌پذیری حقوقی می‌گردد (الفتلاوی، ۲۰۰۸).

در مصر، هرچند ماده ۹۳ قانون اساسی ۲۰۱۴ مسیر را هموارتر کرده، اما چالش تفسیری همچنان وجود دارد. یکی از مسائل بحث‌برانگیز، رابطه میان معاهدات حقوق بشری و قوانین عادی است. به این معنا که آیا معاهده، در صورت تعارض با قانون عادی، بر آن تقدم دارد یا صرفاً در سطح آن قرار می‌گیرد؟ رویه قضایی مصر در این زمینه نیز یکدست نیست؛ برخی آرا معاهده را بر قانون عادی مقدم دانسته‌اند و برخی دیگر، آن را صرفاً ابزاری تفسیری در کنار قانون عادی تلقی کرده‌اند (حمید، ۲۰۱۹). این ابهام تفسیری، هرچند در مصر کمتر از عراق است، اما همچنان مانعی بر سر راه هم‌راستایی کامل با استانداردهای بین‌المللی محسوب می‌شود.

۳-۴- چالش‌های اجرایی از رأی تا واقعیت

چالش دیگر، به مرحله اجرای احکام بازمی‌گردد؛ مرحله‌ای که در آن، حق از سطح کاغذ به سطح واقعیت منتقل می‌شود. در واقع، بدون اجرای مؤثر، حتی بهترین و مترقی‌ترین رأی نیز فاقد ارزش عملی است. این چالش، در هر دو نظام وجود دارد، اما شدت آن در عراق بسیار بیشتر است.

در مصر، اگرچه احکام شورای دولتی از قدرت اجرایی بالایی برخوردارند و امتناع از اجرا ماده ۱۲۳ قانون مجازات جرم محسوب می‌شود، اما در عمل، برخی دستگاه‌های اداری با توسل به تشریفات بوروکراتیک یا تأخیرهای عمدی، اجرای احکام را دشوار می‌سازند. نمونه‌ای از این تاکتیک‌ها، درخواست‌های مکرر برای تفسیر یا تمدید مهلت است که اجرای حکم را به تعویق می‌اندازد. با این حال، وجود سازوکار کیفری و فرهنگ نسبی احترام به احکام قضایی در مصر، این چالش را قابل مدیریت‌تر کرده است (حمد، ۲۰۱۳).

در عراق، این مشکل به مراتب حادتر است. در عراق، نه تنها سازوکار کیفری برای مجازات امتناع‌کنندگان از اجرای حکم وجود ندارد، بلکه وابستگی اداری دادگاه اداری به وزارت دادگستری، این نهاد را در موقعیتی ضعیف در برابر دستگاه‌های

^۱ - قانون العقوبات المصري، ۱۹۳۷.

در عراق، این فشارها به مراتب بیشتر و نهادینه‌تر است. نظام سیاسی عراق بر مبنای سهمیه‌بندی (المحاصصه) شکل گرفته و در آن، هر نهاد دولتی تا حدی به یک گروه سیاسی خاص وابسته است. در چنین محیطی، قاضی اداری که پرونده‌ای را علیه یک وزیر یا نهاد قدرتمند بررسی می‌کند، خود را در معرض فشارهای سیاسی و اداری می‌یابد که می‌تواند بر رأی او تأثیر بگذارد. این فشارها، به‌ویژه در پرونده‌های مربوط به فساد اداری یا اخراج‌های سیاسی، بسیار محسوس است (الفتلاوی، ۲۰۰۸؛ الدوری، ۲۰۰۳). نتیجه آن است که قاضی اداری عراقی، حتی در صورت برخورداری از تخصص و استقلال ساختاری، ممکن است به دلیل ملاحظات سیاسی و فرهنگی، از صدور رأی جسورانه به نفع شهروند خودداری کند.

۳-۶- جمع‌بندی تحلیلی چالش‌های موجود در عراق و مصر به‌مثابه زنجیره‌ای از موانع به هم پیوسته

آنچه از تحلیل این پنج دسته چالش برمی‌آید، آن است که موانع فراروی دادگاه‌های اداری، نه مجزا از هم، بلکه زنجیره‌ای به هم پیوسته هستند. وابستگی ساختاری به قوه مجریه (چالش اول)، قاضی را در موقعیتی قرار می‌دهد که جسارت استناد به معاهدات را از دست می‌دهد. فقدان تخصص (چالش دوم)، ابزارهای لازم برای این استناد را از او می‌گیرد. خلأ قانونی و ابهام تفسیری (چالش سوم)، مبنای هنجاری لازم را تضعیف می‌کند. ضعف در اجرا (چالش چهارم)، حتی در صورت صدور رأی مطلوب، تحقق عملی حقوق را ناممکن می‌سازد؛ و فشارهای سیاسی و فرهنگی (چالش پنجم)، انگیزه و جسارت قضاوت فعالانه را کاهش می‌دهد. این زنجیره، توضیح می‌دهد که چرا در عراق، با وجود برخی نشانه‌های مثبت در آراء اخیر، استناد به معاهدات بین‌المللی همچنان استثناست و نه قاعده (الفتلاوی، ۲۰۰۸؛ الدوری، ۲۰۰۳).

در مقابل، تجربه مصر نشان می‌دهد که شکستن این زنجیره، نه با یک اصلاح جزئی، بلکه با یک تحول چندلایه ممکن است به گونه‌ای که یک مبنای قانون اساسی صریح (ماده ۹۳)، یک رویه قضایی فعال و خلاق و یک دکترین حقوقی که این رویه را تأیید و تقویت می‌کند، می‌تواند این زنجیره را از هم بگسترد. این تحول، در مصر چند دهه به طول انجامید و همچنان با

اجرایی قرار می‌دهد. نتیجه آن است که بسیاری از احکام دادگاه اداری عراق، حتی در صورت صدور به نفع شهروند، در مرحله اجرا با موانع جدی مواجه می‌شوند و به «حبر علی الورق» تبدیل می‌گردند (الجبوری، ۲۰۱۸؛ الفتلاوی، ۲۰۰۸). این وضعیت، نه تنها اعتماد شهروندان به دستگاه قضایی را تضعیف می‌کند، بلکه انگیزه اداره برای نقض حقوق را نیز افزایش می‌دهد، زیرا می‌داند که حتی در صورت محکومیت، هزینه‌ای برای امتناع از اجرا پرداخت نخواهد کرد.

نمونه‌ای از این وضعیت، در پرونده‌های مربوط به بازگرداندن کارمندان اخراجی به کار مشاهده می‌شود. دادگاه اداری عراق در چندین رأی، اخراج کارمندان را غیرقانونی دانسته و حکم به بازگشت آن‌ها به کار داده است. اما در عمل، برخی دستگاه‌های اداری با استناد به کمبود بودجه یا بازنگری ساختار از اجرای حکم خودداری کرده‌اند و هیچ نهادی نیز آن‌ها را ملزم به اجرا نکرده است (بوضیاف، ۲۰۱۳). این وضعیت، نشان‌دهنده شکاف عمیق میان حق و واقعیت است که خود یکی از موانع اصلی در مسیر حمایت مؤثر از حقوق بشر در عراق محسوب می‌شود.

۳-۵- چالش‌های سیاسی و فرهنگی از منظر فشارهای پنهان

چالش دیگر که کمتر آشکار است اما بسیار تأثیرگذار می‌باشد، به فشارهای سیاسی و فرهنگی بازمی‌گردد. در هر دو نظام، دادگاه‌های اداری در محیطی فعالیت می‌کنند که در آن، منافع نهادهای قدرتمند دولتی و گروه‌های سیاسی ذی‌نفوذ، می‌تواند بر استقلال قضایی سایه بیفکند. این فشارها، لزوماً به شکل دستور مستقیم یا مداخله آشکار نیست، بلکه غالباً در قالب‌های ظریف‌تری مانند توصیه، هماهنگی یا ملاحظات امنیتی اعمال می‌شود.

در مصر، پرونده‌های مربوط به اعمال حاکمیت (مانند توافقنامه تیران و صنافیر) نمونه‌ای از این فشارها را نشان می‌دهد. در این پرونده‌ها، دادگاه اداری با فشارهایی از سوی نهادهای حاکمیتی مواجه بود که خواهان توقف رسیدگی یا صدور رأی به نفع دولت بودند. با این حال، استقلال ساختاری شورای دولتی و پوشش رسانه‌ای گسترده، تا حدی توانست این فشارها را خنثی کند (الطائی، ۲۰۱۶).

چالش‌های اجرایی و تفسیری دست‌وپنجه نرم می‌کند. برای عراق، درس اصلی آن است که رفع موانع، نیازمند یک رویکرد نظام‌مند است که هم‌زمان ساختار، تخصص، قانون، اجرا و فرهنگ سیاسی را هدف قرار دهد؛ رویکردی که بدون آن، فرصت‌های موجود نیز به تدریج فرسوده خواهند شد.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با تحلیل تطبیقی چارچوب قانونی و رویه قضایی دادگاه‌های اداری عراق و مصر، به یافته‌های مشخصی دست‌یافت که در عین حال، مبنای نتیجه‌گیری نهایی آن را تشکیل می‌دهند. نخستین و شاید بنیادین‌ترین یافته آن است که شکاف میان دو نظام، نه صرفاً در میزان استناد قضایی، بلکه در مبنای هنجاری این استناد ریشه دارد. در مصر، ماده ۹۳ قانون اساسی ۲۰۱۴ با صراحت، معاهدات حقوق بشری را پس از انتشار دارای قدرت قانون دانسته و بدین ترتیب، مسیر را برای استناد مستقیم قاضی اداری هموار ساخته است. در عراق، هرچند ماده ۸ قانون اساسی ۲۰۰۵ تعهد به احترام به تعهدات بین‌المللی را مقرر داشته، اما رویکرد ثنویت‌گرایانه حاکم، معاهدات را در سطح قانون عادی نگه داشته و فقدان تصریح قانونی به صلاحیت تفسیری دادگاه اداری، فضایی از ابهام را بر عملکرد قاضی حاکم ساخته است. این تفاوت هنجاری، به نوبه خود، دو الگوی متفاوت در رویه قضایی را پدید آورده است. در مصر، استناد به معاهدات بین‌المللی به یک رویه نسبتاً تثبیت‌شده تبدیل شده و دادگاه اداری، به‌ویژه پس از پرونده تیران و صنافیر در سال ۲۰۱۶، از یک قضاوت محتاطانه به سمت قضاوت فعالانه حرکت کرده و از معاهدات به‌عنوان ابزاری تفسیری و حمایتی در حوزه‌هایی مانند حق دفاع، آزادی عقیده و آزادی بیان بهره گرفته است. در مقابل، در عراق استناد به معاهدات همچنان استثناست، نه قاعده رسمی و قانونی نیست. قاضی اداری عراقی غالباً بر نصوص قانون داخلی تکیه می‌کند و تنها در جایی که نص داخلی ساکت یا مبهم باشد، به‌طور ضمنی و غیرمستقیم به اصول عدالت و انصاف که خود بازتابی از حقوق بشر است، توسل می‌جوید.

تحلیل این دو الگو نشان داد که موانع فراروی دادگاه‌های اداری، نه مجزا از هم، بلکه زنجیره‌ای به هم پیوسته هستند.

وابستگی ساختاری به قوه مجریه به‌ویژه در عراق، فقدان تخصص قضات در حقوق بین‌الملل بشری، خلأ قانونی و ابهام تفسیری در سازوکار ارجاع، ضعف در اجرای احکام، و فشارهای سیاسی و فرهنگی است. این زنجیره توضیح می‌دهد که چرا در عراق، با وجود برخی نشانه‌های مثبت در آراء اخیر، استناد به معاهدات بین‌المللی همچنان استثناست و قاعده نیست. همچنین، در هر دو نظام، شکافی میان آنچه در نصوص قانونی مقرر شده و آنچه در عمل رخ می‌دهد، مشاهده می‌شود؛ با این تفاوت که در مصر، این شکاف بیشتر در مرحله اجرای احکام و در برخی ابهام‌های تفسیری نمود می‌یابد؛ درحالی‌که در عراق، این شکاف عمیق‌تر است و نه تنها در اجرا، بلکه در خود فرآیند استناد به معاهدات نیز مشاهده می‌شود. به عبارت دیگر، در عراق، حق در سطح نصوص قانونی و حتی در برخی آراء شناسایی می‌شود، اما در مرحله تحقق عملی، با موانع جدی مواجه می‌گردد.

بر اساس این یافته‌ها، نتیجه‌گیری کلی پژوهش آن است که مسیر هم‌راستایی دادگاه‌های اداری با معیارهای بین‌المللی حقوق بشر، نه یک انتخاب ساده، بلکه فرآیندی چندلایه و زمان‌بر است که نیازمند تحول هم‌زمان در ساختار، تخصص، قانون و اجراست. تجربه مصر نشان می‌دهد که شکستن این زنجیره، نه با یک اصلاح جزئی، بلکه با یک تحول نظام‌مند ممکن است. یک مبنای قانون اساسی صریح مانند ماده ۹۳، یک رویه قضایی فعال و خلاق و یک دکترین حقوقی که این رویه را تأیید و تقویت می‌کند. این تحول، در مصر چند دهه به طول انجامید و همچنان با چالش‌های اجرایی و تفسیری دست‌وپنجه نرم می‌کند. برای عراق، درس اصلی آن است که رفع موانع، نیازمند یک رویکرد نظام‌مند است که هم‌زمان ساختار، تخصص، قانون، اجرا و فرهنگ سیاسی را هدف قرار می‌دهد. بدون چنین رویکردی، ظرفیت‌های موجود نیز به تدریج فرسوده خواهند شد و دادگاه اداری عراق همچنان در سطح یک نهاد قضایی محافظه‌کار باقی خواهد ماند که از ابزارهای قدرتمند حقوق بین‌الملل بی‌بهره است. در مقابل، تجربه مصر نشان می‌دهد که وقتی اراده سیاسی و قانونی برای تقویت جایگاه معاهدات بین‌المللی وجود داشته باشد، دادگاه اداری

می‌تواند به یکی از پیشروترین نهادهای قضایی در حمایت از حقوق بشر تبدیل شود.

بر این اساس، پیشنهادهای زیر برای ارتقاء سطح هم‌راستایی دادگاه‌های اداری با معیارهای بین‌المللی حقوق بشر ارائه می‌شود. در حوزه تقنینی، پیشنهاد می‌شود قانون شورای دولتی عراق با افزودن ماده‌ای صریح اصلاح شود که قاضی اداری را به تفسیر قوانین در پرتو معاهدات بین‌المللی حقوق بشر که عراق به آن‌ها پیوسته است، ملزم کند و نحوه برخورد با تعارض میان قانون داخلی و معاهده را نیز مشخص سازد. همچنین پیشنهاد می‌شود که قانون اساسی عراق، در بازنگری‌های آینده، همانند ماده ۱۹۰ قانون اساسی مصر، جایگاه شورای دولتی و دادگاه اداری را به‌عنوان یک هیئت قضایی مستقل به رسمیت بشناسد و صلاحیت انحصاری آن در رسیدگی به منازعات اداری را تضمین کند. استقلال مالی و اداری شورای دولتی از وزارت دادگستری و پیش‌بینی سازوکار مستقل برای تصویب و نظارت بر بودجه آن نیز از جمله پیشنهادهای ساختاری است که می‌تواند وابستگی به قوه مجریه را کاهش دهد. در نهایت، وضع ضمانت کیفری برای امتناع از اجرای احکام، به تبعیت از ماده ۱۲۳ قانون مجازات مصر، می‌تواند انگیزه اداره برای نقض حقوق را کاهش دهد.

در حوزه قضایی و آموزشی، تأسیس واحد پژوهش و مطالعات بین‌المللی در بدنه دادگاه اداری عراق که وظیفه آن رصد رویه نهادهای بین‌المللی حقوق بشر، تهیه گزارش‌های تحلیلی برای قضات و ارائه مشاوره در پرونده‌های مرتبط با معاهدات بین‌المللی باشد، پیشنهاد می‌شود. گنجاندن حقوق بین‌الملل بشری در دوره‌های کارآموزی قضات از طریق اصلاح برنامه‌های درسی معهد القضاء العالی و افزودن دوره‌های تخصصی در زمینه معاهدات بین‌المللی حقوق بشر، رویه نهادهای نظارتی و روش‌های تفسیری نیز ضروری به نظر می‌رسد. برگزاری کارگاه‌های مشترک با نهادهای بین‌المللی، از جمله دفتر کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل متحد، می‌تواند به ارتقاء توانمندی قضات کمک کند. در حوزه اجرایی، ایجاد سازوکار نظارت بر اجرای احکام از طریق تأسیس نهادی مستقل مانند «هیئت نظارت بر اجرای احکام اداری» که وظیفه

آن پیگیری اجرای احکام دادگاه اداری و گزارش تخلفات به مراجع ذی‌صلاح باشد و همچنین تقویت فرهنگ اجرای احکام در دستگاه‌های اداری از طریق برگزاری دوره‌های آموزشی برای کارمندان، از جمله راهکارهای عملی است. در نهایت، با توجه به تجربه موفق مصر در زمینه استناد به معاهدات بین‌المللی، پیشنهاد می‌شود که سازوکارهایی برای تبادل تجربه میان قضات دادگاه اداری عراق و شورای دولتی مصر، از جمله برگزاری همایش‌های مشترک و انتشار مجموعه آراء نمونه، فراهم شود.

در یک جمع‌بندی نهایی، می‌توان گفت که تحقق کامل این پیشنهادهای نیازمند اراده سیاسی و تعهد نهادی در بالاترین سطوح دولت است. بدون چنین اراده‌ای، حتی بهترین اصلاحات قانونی نیز در مرحله اجرا با موانع جدی مواجه خواهند شد. تجربه مصر نشان می‌دهد که این مسیر، هرچند طولانی و پرفرازونشیب است، اما در نهایت به تقویت جایگاه دادگاه اداری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای حامی حقوق بشر در منطقه می‌انجامد.

ملاحظات اخلاقی: موارد مربوط به اخلاق در پژوهش و نیز امانت‌داری در استناد به متون و ارجاعات مقاله رعایت شده است.

تعارض منافع: در تدوین این مقاله هیچ‌گونه تعارض منافی وجود نداشته است.

سهم نویسندگان: نگارش این مقاله به‌صورت مشترک توسط نویسندگان با نظارت علمی نویسنده مسؤول انجام شده است.

تشکر و قدردانی: از تمام کسانی که نویسندگان را در تهیه این مقاله یاری رسانده‌اند، سپاسگزاریم.

تأمین اعتبار پژوهش: پژوهش حاضر بدون تأمین مالی انجام شده است.

منابع و مأخذ

الف. منابع فارسی

- أبو یونس، محمد باهی (٢٠٠٧). *انقضاء الخصومة الإدارية بالإرادة المنفردة للخصوم في المرافعات الإدارية*. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- بوضیاف، عمار (٢٠١٣). *المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية (الطبعة الأولى)*. جسر للنشر والتوزيع.
- الجبوری، نجیب خلف أحمد (٢٠١٨). *القضاء الإداري*. السليمانية: مكتبة يادكار.
- حمد، فرمان درویش (٢٠١٣). *اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق*. منشورات زين الحقوقية.
- الحمدانی، سامی حسن نجم (٢٠١٥). «القضاء الإداري في العراق بعد التحولات الجديدة». *مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة السابعة*، ١ (٢٨): ٢٧٥-٢٩٠.
- الحلو، ماجد راغب (٢٠١٠). *القضاء الإداري*. الإسكندرية: دارالجامعة الجديدة.
- حمید، حمید شاولش (٢٠١٩). *محاضرات في الأنظمة القانونية المقارنة*. مطبعة بيداغوجية.
- خلف، لیث رافع (٢٠١٧). *فاعلية تنظيم القضاء الإداري العراقي في حماية حقوق الإنسان*. مجلة علوم الشريعة والقانون، ٤٤ (ملحق ١)، الجامعة الأردنية.
- الدوري، نعمه أحمد محمد (٢٠٠٣). *القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها: دراسة مقارنة (أطروحة دكتوراه)*. جامعة الموصل، كلية القانون، العراق.
- الزهيري، رياض عبد عيسى (٢٠١٦). *أسس القانون الإداري (الطبعة الأولى)*. بغداد: دار السنهوري.
- الزهيري، رياض عبد عيسى (٢٠١٣). *دعوى إلغاء القرارات الإدارية في القانون العراقي والمقارن (الطبعة الأولى)*.
- سالم، أسامة حويل سليمان (٢٠١٧). *القاضي الطبيعي للمنازعة الإدارية في النظام القانوني الليبي (أطروحة دكتوراه)*. جامعة القاهرة، كلية الحقوق، مصر.

- شحاتة، محمد نور (٢٠١٨). *استقلال القضاء من وجهة النظر العربية والدولية والإسلامية*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- الطائي، حسان عبدالله يونس (٢٠١٦). *التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات الإدارية التأديبية*. المكتب الجامعي الحديث.
- الطماوي، سليمان محمد (١٩٧٠). *الوجيز في القضاء الإداري*. القاهرة: دار الفكر العربي.
- عبدالعال، صبري أحمد (٢٠١٥). *مجلس الدولة القاضي العام للمنازعات الإدارية (الطبعة ١١)*. دار الفكر الجامعي.
- العطار، فؤاد (٢٠١٧). *القضاء الإداري*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- غازي، فيصل وعدنان عاجل عبید (٢٠١٢). *القضاء الإداري (الطبعة الأولى)*. مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع.
- الفتلاوي، أحمد عبيس نعمه (٢٠٠٨). *السلطان القضائية والتشريعية طبقا للدستور العراقي*. النجف: كلية القانون، جامعة الكوفة.
- قادر، رزكار محمد (٢٠٠٩). «استقلال القضاء كونه ركيزة من ركائز المحاكمة العادلة». *مجلة الرافدين للحقوق*، ١١ (٣٩).
- القيسي، حنان محمد (٢٠١٣). «كفالة حق التقاضي في العراق بين الدستور والنصوص المانعة». *مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين*، ١٥ (٢).
- المسلماني، محمد أحمد إبراهيم (٢٠١٤). *ماهية القرارات الإدارية: دراسة مقارنة بين النظام الفرنسي والمصري والفقه الإسلامي*. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- ب. قوانين و اسناد حقوقی**
- قانون اساسی عراق (٢٠٠٥).
- قانون اساسی مصر (٢٠١٤). دستور جمهوریه مص العربیه لسنة ٢٠١٤.
- قانون مجلس الدولة المصري (١٩٧٢).
- قانون مجلس شوري الدولة العراقي (١٩٧٩).
- قانون العقوبات المصري (١٩٣٧).