

## **The Constitutional Basis of the Sustainable Development Principle and its Impact on Achieving Social Justice in the Iraqi Constitution 2005**

**Dr. Abbas Al-Oqabi**

**University of Baghdad/College of Science for Women**

**abbas.h@csw.uobaghdad.edu.iq**

### **Abstract**

The constitutional value of the sustainable development principle is not confined solely to the environmental dimension; rather, it extends to encompass the system of economic and social rights that constitute the core of social justice. The Iraqi Constitution of 2005 contains provisions of a socio-developmental nature that serve as a foundational basis for inferring the support of the sustainable development principle, even though it lacks an explicit text enshrining the principle as an independent constitutional right. Furthermore, social justice has emerged as a constitutional value necessitating effective judicial protection; however, the enforcement of such protection remains contingent upon the will of both the legislator and the constitutional judiciary.

**Keywords:** Sustainable Development, Social Justice, Iraqi Constitution.

الأساس الدستوري لمبدأ التنمية المستدامة وأثره في تحقيق العدالة الاجتماعية في الدستور العراقي  
لسنة ٢٠٠٥

م.د. عباس هادي عبد

جامعة بغداد/كلية العلوم للبنات

abbas.h@csu.uobaghdad.edu.iq

المستخلص

أن القيمة الدستورية لمبدأ التنمية المستدامة لا تقتصر على الجانب البيئي، بل تمتد لتشمل منظومة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي تُشكّل مضمون العدالة الاجتماعية. وأن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد تضمّن نصوصاً ذات طابع تنموي اجتماعي تصلح أساساً للاستدلال بها لدعم مبدأ التنمية المستدامة، وإن جاءت في غير نصٍ صريح يُكرّس المبدأ بوصفه حقاً دستورياً مستقلاً. كما أن العدالة الاجتماعية باتت قيمةً دستوريةً تستدعي حمايةً قضائيةً فاعلة، غير أن أعمال هذه الحماية يبقى رهيناً بإرادة المشرع والقضاء الدستوري.

الكلمات المفتاحية: التنمية المستدامة - العدالة الاجتماعية - الدستور العراقي

## المقدمة

باتت العلاقة بين التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية إحدى المسائل المحورية التي يتقاطع فيها القانون الدولي والفكر الحقوقي مع القانون الدستوري الداخلي، إذ لم يعد ممكناً معالجة التنمية المستدامة بمعزل عن إطارها الدستوري، ولا إغفال أثرها المباشر في صياغة منظومة الحقوق والحريات التي تُشكّل مضمون العدالة الاجتماعية في الدولة الحديثة. فمفهوم التنمية المستدامة، منذ أن استقرت ملامحه العلمية في تقرير لجنة برونتلاند عام ١٩٨٧ الذي عرّفها بأنها "التنمية التي تلبي احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها"، لم يعد قاصراً على الجانب البيئي وحده، بل امتدت أبعاده الثلاثة (الاقتصادي والاجتماعي والبيئي) لتطال صميم اهتمامات المؤسسين الدستوريين في معظم دول العالم. ولا يخفى أن الدساتير الحديثة انتهجت مساراً تصاعدياً في استيعاب هذا المبدأ، ابتداءً من إشارات تلميحية إلى ضمانه ضمناً في سياق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، وصولاً إلى تكريسه صراحةً كحق دستوري قائم بذاته، كما فعل الدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل والدستور المغربي لعام ٢٠١١ والدستور التونسي لعام ٢٠١٤. أما الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، فيُمثّل نموذجاً دستورياً خاصاً جديراً بالتحليل في هذا السياق، إذ وُضع في مرحلة انتقالية بالغة الحساسية، ويتضمن منظومة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي يُمكن من خلال تحليل نصوصها استخلاص الأساس الدستوري لمبدأ التنمية المستدامة وإن لم يُفرد له المؤسس الدستوري نصاً مستقلاً. ومن ثمّ، فإن هذا البحث يُسلط الضوء على آليات التفسير الدستوري الكفيلة بملء هذا الفراغ التشريعي عبر أعمال أحكام الدستور في ضوء قيمه العليا ومقاصده الكبرى.

## إشكالية البحث

تتمحور إشكالية هذا البحث حول مسألة مدى تكريس مبدأ التنمية المستدامة في الدساتير الحديثة وحول فاعلية هذا التكريس في إنتاج آثار قانونية ملموسة تخدم العدالة الاجتماعية وتُحقّقها على أرض الواقع؟ ويُشتق من هذه الإشكالية جملة من التساؤلات القانونية الجوهرية، أهمها:

- هل يُعدّ مبدأ التنمية المستدامة مبدأً قانونياً دستورياً له طبيعة قانونية محددة، أم أنه لا يزال في نطاق المبادئ السياسية التوجيهية غير الملزمة؟
- ما مدى استيعاب الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لأبعاد مبدأ التنمية المستدامة، وهل تصلح نصوصه الحالية أساساً كافياً لتكريسه دستورياً؟
- كيف يُسهم تفعيل مبدأ التنمية المستدامة دستورياً في تعزيز العدالة الاجتماعية بأبعادها التوزيعية والإجرائية والتشاركية؟
- ما دور القضاء الدستوري في سدّ الفجوة بين النصوص الدستورية المجردة ومتطلبات التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية؟

## أهمية البحث

تتجلى أهمية هذا البحث من ناحيتين رئيسيتين، أما على الصعيد الأكاديمي، فإن دراسة الأساس الدستوري لمبدأ التنمية المستدامة تُغني المكتبات القانونية العربية في مجال القانون الدستوري بالنظر إلى قلّة الدراسات المتخصصة التي تُعالج هذه المسألة من زاوية قانونية صرفة بعيداً عن تناول الاقتصادي أو السياسي. وأما على الصعيد التطبيقي، فإن استجلاء طبيعة العلاقة بين المبدئين يُوفّر للمشرع والقضاء الدستوري أطراً تحليلية يمكن توظيفها في تطوير التشريع وتفعيل الرقابة الدستورية بما يخدم تحقيق أهداف التنمية المستدامة على المستوى الوطني العراقي.

### منهج البحث

يعتمد هذا البحث المنهج التحليلي أساساً، إذ يتولى تشريح النصوص الدستورية وتحليل مضامينها القانونية الدقيقة، وتناول آراء الفقه القانوني والقضاء الدستوري المقارن بما يكشف عن الأطر التفسيرية والتطبيقية لمبدأي التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية. ويستعين البحث بالمنهج المقارن عند الحاجة، لا بوصفه غايةً في ذاتها، بل أداةً تحليلية تُعين على استجلاء أوجه القصور في النموذج الدستوري العراقي وما يمكن الاستفادة منه من التجارب المقارنة.

### المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والدستوري لمبدأ التنمية المستدامة

يعد مبدأ التنمية المستدامة حجر الزاوية في الدراسات القانونية المعاصرة، كونه يمثل الجسر الرابط بين الحقوق والالتزامات البيئية والاقتصادية للدولة، مما يستوجب تأصيله مفاهيمياً ودستورياً. وهذا ما سيتم تناوله وفق الآتي:

### المطلب الأول: ماهية التنمية المستدامة وأسسها القانونية

إن تحديد الماهية القانونية للتنمية المستدامة يقتضي التمييز بينها وبين المفاهيم التقليدية للتنمية، فهي ليست مجرد نمو اقتصادي مجرد، بل هي منظومة حقوقية متكاملة، إذ لا يمكن استيعاب المضمون القانوني لمبدأ التنمية المستدامة إلا من خلال تتبع مساره التاريخي الذي ارتبط ارتباطاً وثيقاً بتطور الوعي الدولي بأزمة البيئة وحقوق الأجيال القادمة. وتعود جذور المفهوم إلى مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية المنعقد في ستوكهولم عام ١٩٧٢، الذي أرسى مبدأ مسؤولية الأجيال الحاضرة تجاه الأجيال المستقبلية في صون البيئة<sup>(١)</sup>.

غير أن التأسيس العلمي والقانوني الجامع للمفهوم جاء في تقرير "مستقبلنا المشترك" الذي أصدرته اللجنة الدولية للبيئة والتنمية برئاسة غرو هارلم برونتلاند عام ١٩٨٧، والذي قدّم للمرة الأولى تعريفاً اشتغل به الفقه القانوني الدولي والداخلي على حدٍ سواء. ثم جاء مؤتمر ريو دي جانيرو للبيئة والتنمية عام ١٩٩٢

(١) محمد يوسف علوان، د. محمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الانسان، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٦، ص ٥٨.

ليرسي دعائم إعلان ريو المكوّن من ٢٧ مبدأً، التي كرّست التنمية المستدامة بوصفها إطاراً قانونياً دولياً ملزماً سياسياً<sup>(١)</sup>.

وتطور الأمر لاحقاً مع اعتماد جدول أعمال القرن الحادي والعشرين (Agenda 21)، وإعلان جوهانسبرغ عام ٢٠٠٢، إلى أن وصل المسار إلى نروته بإصدار الأمم المتحدة وثيقة "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠" في سبتمبر ٢٠١٥، التي تضمنت ١٧ هدفاً و ١٦٩ غاية تستوعب الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية كاملة<sup>(٢)</sup>.

وقد أفضى هذا التطور التدريجي إلى انتقال مبدأ التنمية المستدامة من دائرة الالتزامات الطوعية والسياسية إلى نطاق المبادئ القانونية الملزمة في القانون الدولي، سواء من خلال تضمينه في المعاهدات الدولية الملزمة، أو من خلال انعكاسه في التشريعات الداخلية والوثائق الدستورية للدول. فهذا التحول يعكس نضجاً في الوعي القانوني بضرورة دسترة المبدأ وإضفاء قوة إلزامية عليه تتجاوز الطبيعة البرنامجية للسياسات التنموية<sup>(٣)</sup>.

هذا وتعدّ مسألة الطبيعة القانونية لمبدأ التنمية المستدامة من أكثر المسائل إثارةً للجدل الفقهي في أوساط القانون الدستوري والقانون الدولي العام على حدّ سواء، إذ ينقسم الفقه حولها إلى اتجاهين رئيسيين: الأول يُصنّف المبدأ ضمن القواعد القانونية الملزمة، فيما يذهب الثاني إلى أنه لا يعدو كونه توجيهاً برنامجياً يفترق إلى القوة الإلزامية الكافية في غياب نصوص تطبيقية صريحة. ومما يدعم الاتجاه الأول أن محكمة العدل الدولية أشارت في حكمها الصادر عام ١٩٩٧ في قضية Gabčíkovo-Nagymaros إلى التنمية المستدامة بوصفها مفهوماً قانونياً ذا وجود في المنظومة القانونية الدولية<sup>(٤)</sup>.

أما في نطاق القانون الداخلي، فإن الطبيعة القانونية لمبدأ التنمية المستدامة تتحدد وفقاً للمكانة التي يُسبغها عليه النص الدستوري، فحين يرد المبدأ في صيغة المبدأ الدستوري أو الحق الأساسي أو القيمة الدستورية العليا، يكتسب قوة إلزامية تتجاوز قوة القانون العادي وتُلزم به المشرع والقضاء والإدارة على حدّ سواء.

ويتم التفرقة هنا بين ثلاث صور لظهور المبدأ في الدساتير: الصورة الأولى هي الحق الدستوري المستقل، كما هو الحال في المادة (٤٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل التي نصّت على حق المواطنين في "بيئة صحية"، والمادة (٤٥) منه التي ألزمت الدولة بتحقيق التنمية المستدامة عن طريق حماية موارد الدولة الطبيعية. والصورة الثانية هي المبدأ التوجيهي المقيد للمشرع، كما في الدستور

(١) عبد العزيز مخيمر عبد الهادي، دور المنظمات الدولية في حماية البيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ١١٢.

(٢) أيمن عيد السيد السعدني، الحق الدستوري في التنمية المستدامة: دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٤، ص

٧٢

(٣) المصدر نفسه، ص ٨٩.

(٤) د. عمر سعد الله، معجم في القانون الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ٢٣١.

الفرنسي المعدّل عام ٢٠٠٥ الذي ضمّ ميثاق البيئة إلى وثيقته الدستورية. والصورة الثالثة هي الطبيعة الضمنية المستخلصة من منظومة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مجتمعة، وهي الصورة الأكثر قابليةً للتطبيق في السياق الدستوري العراقي<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثاني: الأساس الدستوري لمبدأ التنمية المستدامة

شهدت العقود الثلاثة الأخيرة موجةً تشريعيةً دستوريةً واسعة النطاق أفضت إلى تضمين مبدأ التنمية المستدامة في كثير من الدساتير الوطنية، وذلك على مستويين: المستوى الأول يتعلق بالدساتير التي أفردت نصوصاً صريحةً لهذا المبدأ، والمستوى الثاني يتعلق بتلك التي أرست أسسه من خلال منظومة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتكاملة.

فعلى سبيل المثال فقد نصّت ديباجة دستور المملكة المغربية لعام ٢٠١١ صراحةً على مبدأ "التنمية المندمجة البشرية والمستدامة"، في حين أحكم الفصل (٣١) منه الطوق القانوني حول هذا المبدأ بإلزام الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية بالعمل على توفير الظروف التي تُمكن المواطنين من التمتع بحق "الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة" إلى جانب حقوق الصحة والتعليم والسكن والشغل<sup>(٢)</sup>. وهكذا تمّ ربط التنمية المستدامة بمنظومة الحقوق الاجتماعية في صيغة واحدة تبين أنهما وجهان لعملة واحدة. وفي التونسي، فقد أرسى دستور الجمهورية التونسية لعام ٢٠١٤ نقلةً نوعيةً في مسار الدساتير العربية للتنمية المستدامة، إذ نصّ الفصل (٤٥) منه على حق كل مواطن في "بيئة سليمة ومتوازنة والمساهمة في صون المناخ"، بل تجاوز ذلك في الفصل (١٢) الذي أقرّ صراحةً بمبدأ العدالة بين الأجيال بوصفه مبدأً دستورياً ملزماً<sup>(٣)</sup>. وقد شكّل هذا الفصل الأخير ابتكاراً دستورياً مغايراً لما سبقه من الوثائق الدستورية العربية، إذ ربط بين حق الأجيال الراهنة وحق الأجيال القادمة في صياغة دستورية جامعة تعكس الفهم الأعمق لمفهوم الاستدامة.

وفي الدستور المصري لعام ٢٠١٤، فإن التعمق بنصوص يوصل الى أن المؤسس الدستوري المصري قد أولى بُعد التنمية المستدامة اهتماماً واضحاً، لا في باب الحقوق والحريات وحسب، بل في منظومة النظام الاقتصادي أيضاً، إذ نصّت المادة (٢٧) منه على أن "النظام الاقتصادي يهدف إلى تحقيق الرخاء في مصر، من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية"<sup>(٤)</sup>، وهو نصّ بالغ الأهمية يجمع بين المبدأين موضوع هذا البحث في صياغة واحدة.

هذا ويُفيد التحليل المتأنّي لأحكام دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بأن المؤسس الدستوري العراقي لم يُكرس مبدأ التنمية المستدامة بصيغة صريحة تُدرجه ضمن الحقوق الدستورية أو المبادئ العليا للدولة،

(١) أيمن عيد السيد السعدني، المرجع السابق، ص ١٠٥-١١٠.

(٢) الفصل (٣١) من دستور المملكة المغربية لعام ٢٠١١.

(٣) الفصلان (١٢) و(٤٥) من دستور الجمهورية التونسية لعام ٢٠١٤.

(٤) عادل عمر شريف، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢١٣.

إلا أن منهج القراءة المنسجمة لنصوص الدستور — بمقتضى القاعدة الفقهية القائلة بوجود تفسير الوثيقة الدستورية تفسيراً كلياً منسجماً لا تجزيئياً منقطعاً — يكشف عن أسس دستوريةٍ صالحة للاستدلال بها. فمن أبرز هذه النصوص، المادة (٢٥) التي نصّت على أن "تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته ورسم السياسات التنموية التي تحقق الاستثمار الأمثل لثرواتها"<sup>(١)</sup>، وهو نصٌ يُرسي من حيث الجوهر مفهوم التنمية الاقتصادية الرشيدة المبنية على الاستثمار الأمثل للثروات، وهو ما يتقاطع جوهرياً مع البعد الاقتصادي للتنمية المستدامة. وتُستكمل قراءة هذه الأسس الدستورية بالمادة (١١٢) التي اشترطت في إدارة النفط والغاز تحقيق منفعة للشعب العراقي باستخدام وتوزيعه وفي مبادئ العدالة الاجتماعية، وهو ما يُمكن تأويله في ضوء فقه التنمية المستدامة بأنه مبدأ الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية بما لا يُعرضها للاستنزاف الذي يُخلّ بقدرات الأجيال القادمة<sup>(٢)</sup>. أما المادة (٣٣) فقد أقرت صراحةً بحق المواطن في "بيئة صالحة"، وهو نصٌ ذو صلة مباشرة بالبعد البيئي لمبدأ التنمية المستدامة<sup>(٣)</sup>.

فضلاً عن ذلك، تتضافر المواد (٢٢، ٢٩، ٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٤) في بناء منظومة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي تمثل، في جوهرها، البنية التحتية الدستورية لأجندة التنمية المستدامة في شقيها الاجتماعي والاقتصادي، فالمادة (٣٠) كفلت الضمان الاجتماعي والصحي، والمادة (٣١) ضمنت الحق في الرعاية الصحية، والمادة (٣٤) أرست الحق في التعليم، والمادة (٢٢) أقرت حق العمل مع مراعاة "قواعد العدالة الاجتماعية"<sup>(٤)</sup>. وهذه المنظومة مجتمعة تُشكّل الأساس الضمني لمبدأ التنمية المستدامة في الدستور العراقي وإن غاب النص الصريح.

### المبحث الثاني: الأساس الدستوري للعدالة الاجتماعية

تمثل العدالة الاجتماعية الغاية الأسمى للدستور الحديث، فهي تتجاوز المفهوم التقليدي للمساواة الشكلية أمام القانون لتصل إلى المساواة الفعلية في الفرص وتوزيع الأعباء والامتيازات داخل المجتمع، وفيما يلي سيتم تناول أساسها الدستوري وكالاتي:

#### المطلب الأول: مفهوم العدالة الاجتماعية في الفقه الدستوري

لا يرسم الفقه الدستوري حدوداً فاصلة جامعة لمفهوم العدالة الاجتماعية، وذلك لطبيعته التركيبية التي تجمع بين الفلسفة السياسية والقانون الدستوري وعلم الاجتماع القانوني. غير أن الاتجاه الغالب في مجال

(١) المادة (٢٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) علي هادي عطية الهلالي، المستنير في تفسير أحكام الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٢٩٨.

(٣) د. رعد ناجي الجدة، النظام الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ص ١٨٥.

(٤) علي هادي عطية الهلالي، المرجع السابق، ص ١٨٨-٢٢٠.

القانون الدستوري يُعرّف العدالة الاجتماعية، بالمعنى الدستوري الدقيق، بأنها مجموعة الضمانات المنبثقة عن الوثيقة الدستورية التي تهدف إلى توزيع الحقوق والواجبات والمنافع والأعباء بين أفراد المجتمع وفئاته وفق معايير الإنصاف والتوازن والتكافؤ في الفرص، بما يحول دون إرساء أوضاع استغلالية أو ترسيخ تفاوتات تجحف بكرامة الإنسان وتُتكر حقوقه الأساسية<sup>(١)</sup>.

وقد أكد بعض الفقه أن العدالة الاجتماعية لا تعني المساواة الحسابية الجامدة، بل تعني "المساواة التي تراعي الفوارق والظروف المختلفة وتُعامل كل حالة بما يناسبها"<sup>(٢)</sup>، وهو تعريف يُمهّد لفهم العدالة الاجتماعية بوصفها عدالةً توزيعيةً قائمةً على معايير متشعبة لا على المساواة الشكلية المجردة. وفي هذا السياق، يتقاطع مفهوم العدالة الاجتماعية الدستورية مع نظرية العدالة كإنصاف التي أرساها الفيلسوف جون رولز، لا سيما ما تعلق بمبدأ الفارق (Difference Principle) الذي يُجيز فيه التفاوت الاجتماعي متى كان في مصلحة الفئات الأضعف وقر لها أقصى منفعة ممكنة<sup>(٣)</sup>.

وتتجلى قيمة العدالة الاجتماعية بوصفها قيمةً دستوريةً عليا في أنها لا تُنتج حقوقاً دستورية ذاتية قابلة للمطالبة القضائية المباشرة وحسب، بل تُوجد ضابطاً تفسيراً دستورياً يلزم القضاء بتبني القراءة القانونية الأقرب إلى تحقيق هذه القيمة عند تفسير النصوص الدستورية المبهمة أو المتنازع في دلالتها. كما أنها تُشكّل معياراً لمشروعية التشريع العادي، إذ يغدو كل تشريع يتعارض مع مقتضيات العدالة الاجتماعية معرضاً للطعن بعدم الدستورية أمام هيئة الرقابة الدستورية المختصة.

وتُطرح في الفقه الدستوري المعاصر معادلة بالغة التعقيد تجمع بين الدولة الاجتماعية ومبدأ سيادة القانون، فالدولة الاجتماعية — بما تتطوي عليه من تدخل إيجابي في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التوازن وصون كرامة الإنسان — قد تصطدم في بعض تجلياتها بمتطلبات الحرية الاقتصادية ومبدأ المساواة الشكلية أمام القانون. ومن ثم، فإن التساؤل الذي يطرحه الفقه الدستوري يتركز حول: أيهما يعلو؟ سلطة الدولة في التدخل لصون العدالة الاجتماعية، أم الحقوق الفردية الاقتصادية ومبدأ المساواة؟ يُجيب الاتجاه الغالب في الفقه الدستوري الأوروبي بأن هذه الثنائية ليست تعارضاً جوهرياً بل توتر قابل للتوفيق، إذ يُجيز مبدأ سيادة القانون التدخل التشريعي في الحرية الاقتصادية متى توافرت ثلاثة شروط: أن يكون التدخل قائماً على أساس قانوني، وأن يهدف إلى غاية مشروعة كت تحقيق العدالة الاجتماعية، وأن تكون الوسيلة المُعتمدة متناسبة مع الغاية المنشودة<sup>(٤)</sup>.

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٢، ص ٣٤٧.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ٣٤٩.

(٣) محمد عبد الله التركي، "العدالة الاجتماعية كضرورة دستورية في الدولة الحديثة"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (١)، المجلد (٤٣)، ٢٠١٩، ص ٢٣.

(٤) أحمد حافظ نجم، الرقابة الدستورية في فرنسا: المجلس الدستوري، مجلة القانون والاقتصاد، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٨٧.

أما في النموذج العراقي، فإن الدستور قد حسم هذه المعادلة من حيث المبدأ في المادة (٢٥) التي كفلت حرية الاقتصاد وفق أسس القطاع الخاص، في حين أقرت المادة (٢٢/ثانياً) بضرورة تنظيم علاقات العمل "مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية"<sup>(١)</sup>، مما يُثبت أن المشرع الدستوري العراقي أرسى معادلة توفيقية تجعل العدالة الاجتماعية ضابطاً مُقيداً للحرية الاقتصادية لا رافضاً لها.

### المطلب الثاني: ضمانات تحقيق العدالة الاجتماعية دستورياً

تُمثل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الوثائق الدستورية التجسيد الفعلي لمبدأ العدالة الاجتماعية، إذ تتحوّل القيمة الدستورية المجردة إلى حقوق ذاتية قابلة للمطالبة والالتزام. وقد اعتمد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ منهجاً توسعياً في كفالة هذه الحقوق، إذ خصص الفصل الثاني من الباب الثاني لمنظومة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتتصدّر هذه المنظومة المادة (٢٢) التي أقرت بحق العمل بوصفه حقاً لكل العراقيين "بما يضمن لهم حياة كريمة"، وهو صياغة حقوقية لافتة تربط العمل بالكرامة الإنسانية لا بالاعتبار الاقتصادي وحده. وتأتي المادة (٣٠) لتلزم الدولة بكفالة "الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرّد أو اليتيم أو البطالة"<sup>(٢)</sup>، وهو نص شامل في تغطيته لحالات الهشاشة الاجتماعية كافة. ثم تأتي المادة (٣١) لتضمن الحق في الرعاية الصحية، والمادة (٣٤) لتكفل الحق في التعليم، والمادة (٢٩) لتوفر الحماية للأسرة والأمومة والطفولة.

ومما يستحق التأمل في هذا الصدد أن الدستور العراقي قد تبنى نموذجاً مُتقدماً لضمان الحق في التعليم، إذ جعل التعليم الأساسي حقاً لا يمكن الحرمان منه ومجانياً في المؤسسات الحكومية، مما يُعدّ ضماناً دستورياً فعلياً لأحد أهم ركائز العدالة الاجتماعية المتعلقة بتكافؤ الفرص وتجاوز الفجوات الطبقية عبر البوابة التعليمية<sup>(٣)</sup>. وهو ما يتوافق تماماً مع الهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ الداعي إلى "ضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع".

بيد أن الإشكالية الدستورية الجوهرية التي تُقلص من الفاعلية العملية لهذه الحقوق تتمثل في طبيعتها من حيث الطرح، فأغلب هذه النصوص تقع في دائرة التوجيهات الملقة على عاتق الدولة لا في دائرة الحقوق الذاتية المباشرة القابلة للمطالبة القضائية، وهو ما يُضعف من الرقابة القضائية على مدى الوفاء بها ويُضيق دائرة الحماية الدستورية المقررة لها.

هذا ويُعدّ القضاء الدستوري الحارس الطبيعي لمبدأ العدالة الاجتماعية، بما يملكه من صلاحيات الرقابة على دستورية التشريعات وتفسير النصوص الدستورية وتحديد نطاق الحقوق الدستورية. وقد شهد العالم

(١) المادة (٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) د. رعد ناجي الجدة، المرجع السابق، ص ١٧٨.

(٣) علي هادي عطية الهلالي، المرجع السابق، ص ٢١٨.

العربي تطوراً ملحوظاً في هذا الاتجاه، حيث باتت المحاكم الدستورية تُسهم بصورة متزايدة في ترسيخ مفهوم العدالة الاجتماعية عبر أحكامها القضائية.

وفي مصر، أسهمت المحكمة الدستورية العليا إسهاماً بارزاً في إرساء مبدأ العدالة الاجتماعية بوصفه معياراً دستورياً معتبراً، إذ قضت في كثير من أحكامها بأن النصوص التشريعية التي تُخلّ بالتوازن بين الحرية الاقتصادية ومتطلبات الحماية الاجتماعية للمواطنين تتعارض مع روح الوثيقة الدستورية ومبادئها العامة<sup>(١)</sup>. ويُعكس هذا النهج التفسيري الذي سلكته المحكمة نموذجاً للتفسير الدستوري الموسع القائم على قراءة النصوص في ضوء القيم الدستورية العليا لا وفق منطق الحرفية الجامدة.

أما المحكمة الاتحادية العليا في العراق، فإنها تضطلع وفق المادة (٩٣) من الدستور بالاختصاص الحصري في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وفي تفسير أحكام الدستور. وقد صدرت عنها قرارات مهمة ذات صلة بالعدالة الاجتماعية، تضمّنت في مضامينها الإقرار بأن النصوص الدستورية الاقتصادية والاجتماعية تفرض على المشرع التزامات إيجابية لا يمكن الالتفاف عليها بحجة السلطة التقديرية في التشريع<sup>(٢)</sup>. غير أن المحكمة ظلّت — إلى حدٍّ ما — مُقيّدة في توسّع اجتهاداتها في هذا الشأن بفعل عوامل مؤسسية وقانونية تتعلق بتشكيلها وضمانات استقلالها.

### المبحث الثالث: أثر الأساس الدستوري للتنمية المستدامة في تحقيق العدالة الاجتماعية

إن العلاقة بين التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية في الوثيقة الدستورية هي علاقة "تلازم وجودي"، فلا تنمية حقيقية دون عدالة في توزيع ثمارها، ولا عدالة مستدامة دون حماية الموارد التي تضمن استمرار هذه العدالة للأجيال القادمة، وفيما يلي سيتم تناول أثر الأساس الدستوري للتنمية المستدامة في تحقيق العدالة الاجتماعية وعلى وفق الآتي:

#### المطلب الأول: التكامل بين التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية

تُشكّل العدالة التوزيعية — بمفهومها الدستوري الدقيق — الحلقة الجوهرية التي تربط بين مبدأ التنمية المستدامة وتحقيق العدالة الاجتماعية. فالتنمية المستدامة في بعدها الاجتماعي لا تعني مجرد النمو الاقتصادي المطرد، بل تستلزم أن تتوزع ثمار هذا النمو توزيعاً عادلاً بين طبقات المجتمع كافة، وبين المناطق الجغرافية المختلفة، وبين الأجيال الراهنة والأجيال المقبلة. وهذا المفهوم للعدالة التوزيعية يتجاوز العدالة التبادلية والعدالة الإجرائية ليُشكّل عدالةً شاملةً تستوعب حقوق الفئات الأضعف والمهمشة في توزيع الثروة وفرص التنمية.

(١) نقلاً عن: د. عادل عمر شريف، المرجع السابق، ص ١٧٨.

(٢) المحكمة الاتحادية العليا العراقية، قرار رقم ٨٩/اتحادية/٢٠١٣، بتاريخ ٢٤/٩/٢٠١٣. متاح على الموقع الرسمي للمحكمة:

وقد أقرّ الفقه الدستوري الحديث بأن العدالة التوزيعية تستدعي تدخلاً دستورياً إيجابياً يلزم المشرع والسلطة التنفيذية بتصحيح الاختلالات الهيكلية في توزيع الثروة والفرص، لا الاكتفاء بالحياد أمام آليات السوق الحرة. ويتجلى هذا الالتزام الدستوري الإيجابي في جملة من الآليات، أبرزها: تشريعات الضريبة التصاعديّة والرقابة على التفاوت الاجتماعي في الأجور، وسياسات الإنفاق الاجتماعي، وضمانات الخدمات الأساسية لذوي الدخل المحدود.

ويلاحظ الباحث في السياق الدستوري العراقي أن المادة (١١٢) التي تُعالج توزيع عائدات النفط بين الأقاليم والمحافظات تُمثّل — من حيث الغاية الدستورية — تكريساً لمبدأ العدالة التوزيعية بين المناطق الجغرافية المختلفة، إذ ربطت توزيع الثروة بالحجم السكاني وبمتطلبات التنمية والحاجة الفعلية للمناطق المُحرّمة<sup>(١)</sup>. وعلى الرغم من الإشكاليات التطبيقية التي أحاطت بتنفيذ هذه المادة، فإنها تُعبّر عن تبنّي دستوري صريح لمنطق العدالة التوزيعية في سياق الثروات الطبيعية.

وفي سياق المقارنة، يُلفت الانتباه أن الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ قد ذهب في هذا الاتجاه إلى أبعد مدى حين نصّ في الفصل (١٢) على التوزيع العادل للأعباء والموارد على نطاق وطني استناداً إلى مؤشرات التنمية وعلى تمكين المناطق الأقل نماءً من تحقيق التنمية الشاملة<sup>(٢)</sup>، وهو نص يُجسّد تقاطعاً تاماً بين أبعاد التنمية المستدامة والعدالة التوزيعية ذات الطابع الدستوري.

وفي إطار التجربة الدستورية الفرنسية، رسخ المجلس الدستوري الفرنسي عبر قراراته المتتالية مبدأً التوافق بين متطلبات الحرية الاقتصادية وضرورات الحماية الاجتماعية، مستنداً إلى التوطئة الدستورية لعام ١٩٤٦ التي أقرّت بالطابع الاجتماعي للجمهورية وألزمت الدولة بضمان "حماية الصحة والأمن المادي للجميع" و"الحق في الحصول على سبل الكفاف الكافية"<sup>(٣)</sup>. وعلى هذا الأساس، يحق للمشرع تقييد الحرية الاقتصادية بما لا يُفضي إلى تدميرها كلياً، بشرط أن يكون التقييد مُتناسباً مع الأهداف الاجتماعية المشروعة.

أما في النموذج الدستوري العراقي، فإن نص المادة (٢٥) المتعلق بضمان حرية التجارة والاستثمار يتعايش مع نصوص الحماية الاجتماعية الواردة في المواد (٢٢ - ٣٤) في إطار تراتبية دستورية تجعل من الحقوق الاجتماعية قيداً على الحرية الاقتصادية في حدود ما تقتضيه العدالة الاجتماعية. ويُعزز هذه القراءة التوافقية أن المادة (٢٢) اشترطت تنظيم العلاقة بين العمال وأصحاب العمل "على أسس اقتصادية مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية"، مما يجعل من العدالة الاجتماعية ضابطاً مُدمجاً لا ثانوياً في بنية العلاقات الاقتصادية ذاتها<sup>(٤)</sup>.

(١) علي هادي عطية الهلالي، المرجع السابق، ص ٢٩٥-٣٠٠.

(٢) الفصل (١٢) من دستور الجمهورية التونسية لعام ٢٠١٤.

(٣) د. أحمد حافظ نجم، المرجع السابق، ص ٦٢.

(٤) د. رعد ناجي الجدة، المرجع السابق، ص ١٥٤.

ويُقدّم مفهوم التنمية المستدامة، في هذا السياق، حلاً تكاملياً يتجاوز ثنائية التعارض بين الحرية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية، إذ يرى في التوزيع العادل للثروة ضرورةً بنيويةً لديمومة التنمية واستقرارها، لا تنازلاً اجتماعياً مُقيّداً للنشاط الاقتصادي. فالمجتمعات التي تتسع فيها الفجوة بين طبقاتها لا تُنتج نمواً اقتصادياً مستداماً، بل تولّد بيئةً من عدم الاستقرار تُضرّ في المحصلة بالفاعلين الاقتصاديين أنفسهم.

### المطلب الثاني: معوقات فاعلية مبدأ التنمية المستدامة في تحقيق العدالة الاجتماعية

هناك جملة من المعوقات التشريعية والمؤسسية التي تُقلّص من فاعلية الأساس الدستوري لمبدأ التنمية المستدامة في تحقيق العدالة الاجتماعية، ويمكن إجمالها في ثلاثة محاور رئيسية:

**المحور الأول - الطابع البرنامجي للنصوص الدستورية:** كما سبق الإشارة، يغلب على النصوص الدستورية الاقتصادية والاجتماعية في الدستور العراقي طابعها التوجيهي البرنامجي، مما يُعني أنها تُلقى على عاتق الدولة التزامات تدريجية لا تُنشئ حقوقاً ذاتية مباشرة يمكن المطالبة بها قضائياً. وقد أفضى هذا الواقع إلى اتساع الفجوة بين الإطار الدستوري المكتوب والواقع التطبيقي، إذ أعطت الحكومات المتعاقبة لنفسها هامشاً تقديرياً واسعاً في تطبيق هذه الحقوق أو تأجيل تطبيقها بحجة القيود المالية والظروف السياسية والأمنية<sup>(١)</sup>.

**المحور الثاني - غياب التشريع التطبيقي المكتمل:** يُضفي غياب التشريعات التطبيقية الشاملة التي تُكمل وتُجسد النصوص الدستورية الاقتصادية والاجتماعية إلى تعطيل هذه النصوص عن أداء وظيفتها الحقوقية الفعلية. فعلى سبيل المثال، لم يُصدّر حتى الآن قانون شامل للضمان الاجتماعي يُجسد التزامات المادة (٣٠) من الدستور، كما أن التشريعات البيئية النافذة لا تزال دون المستوى المطلوب دستورياً في ضوء المادة (٣٣)<sup>(٢)</sup>.

**المحور الثالث - محدودية أثر القضاء الدستوري:** على الرغم من الدور النظري الجوهرى المنوط بالمحكمة الاتحادية العليا في تفعيل النصوص الدستورية الاجتماعية ومراقبة مدى التزام المشرع بها، إلا أن ممارستها الفعلية لهذا الدور ظلّت دون المأمول، سواء بسبب قيود الاختصاص، أو بفعل عوامل الاستقلالية المؤسسية التي لم تكتمل ضماناتها الدستورية والقانونية بعد في ضوء الجدل المستمر حول قانون تشكيل المحكمة<sup>(٣)</sup>.

(١) International IDEA, Assessing the Iraqi 2005 Constitution: Impact on State and Society, Stockholm, 2019, pp. 45-52

(٢) سعد عبد الله خلف حبيب، "الأساس الدستوري والقانوني لعدالة التوزيع في إنشاء هيئة الواردات في العراق"، مجلة كلية الإمام الأعظم الجامعة، العدد (٢٦)، بغداد، ٢٠١٨، ص ٤٥.

(٣) د. علي هادي عطية الهلالي، المرجع السابق، ص ٣٣٨.

وتتشابك مع هذه المعوقات عوامل موضوعية أخرى تتعلق بطبيعة الاقتصاد العراقي الريعي المرتبط باقتصاديات النفط، إذ يُفرض اعتماد الدولة شبه الكامل على الإيرادات النفطية إلى تشوّه في بنية التنمية بدلاً من بناء اقتصاد متنوع يُعزز العدالة الاجتماعية وأبعاد التنمية المستدامة<sup>(١)</sup>.

## الخاتمة

### أولاً: الاستنتاجات

١. إن مبدأ التنمية المستدامة تجاوز في فقه القانون الدولي والداخلي مرحلة المبادئ السياسية التوجيهية ليرتقي إلى مرتبة المبادئ القانونية ذات الطبيعة القانونية المستقلة، وإن ظلت درجة إلزاميته وقابليته للتقاضي المباشر متباينةً بحسب صياغة النص الدستوري الذي يحتضنه.
٢. إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يُفرد نصاً صريحاً مستقلاً لمبدأ التنمية المستدامة، غير أن قراءة منظومة نصوصه الاقتصادية والاجتماعية والبيئية مجتمعةً — لا سيما المواد (٢٢، ٢٥، ٣٠، ٣١، ٣٣، ٣٤، ١١٢) — تكشف عن أساس دستوري ضمني صالح لتكريس المبدأ من خلال التفسير الدستوري الموسّع، وإن كان هذا الأساس دون المستوى الذي تبلغه التجارب الدستورية المغربية والمصرية والتونسية.
٣. إن المعوقات التشريعية والمؤسسية التي تحدّ من فاعلية الأساس الدستوري للمبدأين في العراق تتمثل أساساً في الطابع البرنامجي للنصوص الدستورية الاجتماعية، وغياب التشريع التطبيقي الكافي، ومحدودية الدور الرقابي للمحكمة الاتحادية العليا في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.
٤. إن التجربة الدستورية المقارنة في مصر والمغرب وتونس تُقدّم نماذج دستورية متقدمة في استيعاب مبدأ التنمية المستدامة يمكن الاستفادة منها في أي مسعى مستقبلي لتعزيز الوثيقة الدستورية العراقية.

### ثانياً: التوصيات

١. على المشرع الدستوري العراقي — في سياق أي مراجعة دستورية مستقبلية — تضمين نصّ دستوري صريح يُكرّس مبدأ التنمية المستدامة بوصفه حقاً دستورياً ومبدأً ملزماً للسلطات الثلاث، مع ربطه بصريح العبارة بمتطلبات العدالة بين الأجيال والعدالة التوزيعية بين المناطق.
٢. إيلاء المشرع العراقي الأولوية لإصدار قانون موحد للتنمية المستدامة يستند إلى الأسس الدستورية القائمة ويُجسدها، ويرسي آليات رقابية مؤسسية فاعلة لضمان التزام الحكومة بمتطلبات التنمية المستدامة في رسم السياسات والبرامج الوطنية.

(١) بيت الحكمة - قسم الدراسات القانونية، محاكاة نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ومبادئ التنمية المستدامة، بغداد،

٣. حث المحكمة الاتحادية العليا على اعتماد التفسير الموسع للنصوص الدستورية الاقتصادية والاجتماعية، وتطوير قضاء دستوري نشط يربط بين منظومة الحقوق الاجتماعية وأهداف التنمية المستدامة، مستأنساً بأحكام المحاكم الدستورية المقارنة التي كرّست هذا الاتجاه التفسيري.
٤. مطالبة المشرع العراقي برفع درجة الحماية القانونية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية المكفولة في الدستور من خلال إصدار التشريعات التطبيقية الكفيلة بتحويلها من توجيهات برنامجية إلى حقوق ذاتية مكفولة وقابلة للمطالبة القضائية الفعلية.
٥. تشجيع الجامعات والمعاهد القانونية العراقية والعربية على تعميق البحث في الأبعاد الدستورية لمبدأ التنمية المستدامة، وتطوير مناهج دراسية متخصصة في القانون الدستوري للتنمية المستدامة بوصفه فرعاً من فروع القانون الدستوري الحديث.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: الكتب والمؤلفات القانونية

١. د. أيمن عيد السيد السعدني، الحق الدستوري في التنمية المستدامة: دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢١.
٢. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٢.
٣. د. علي هادي عطية الهلالي، المستنير في تفسير أحكام الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، ط١، دار السنهوري، بغداد وبيروت، ٢٠١٥.
٤. د. رعد ناجي الجدة، النظام الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٤.
٥. د. عادل عمر شريف، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨.
٦. د. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي، النظرية العامة لمبدأ التنمية المستدامة في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٧. د. محمد يوسف علوان، د. محمد خليل الموسى، القانون الدولي، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٦.

### ثانياً: البحوث والدراسات المنشورة

١. سعد عبد الله خلف حبيب، "الأساس الدستوري والقانوني لعدالة التوزيع في إنشاء هيئة الواردات في العراق"، مجلة كلية الإمام الأعظم الجامعة، العدد (٢٦)، بغداد، ٢٠١٨.

### ثالثاً: الدساتير

١. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
٢. دستور المملكة المغربية لعام ٢٠١١.
٣. دستور الجمهورية التونسية لعام ٢٠١٤.
٤. دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤.
٥. الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨، المعدل بإضافة ميثاق البيئة عام ٢٠٠٥.

### رابعاً: الأحكام القضائية والوثائق الدولية

١. المحكمة الاتحادية العليا العراقية، قرار رقم ٨٩/اتحادية/٢٠١٣.
٢. المحكمة الدستورية العليا المصرية، حكم رقم ١٣ لسنة ١ دستورية، جلسة ١٦ مايو ١٩٨١.

### **First : legal books and literature**

1. Dr. Ayman Eid El Sayed El saadny, the constitutional right to sustainable development: a comparative analytical study, Arab renaissance House, Cairo, 2021.
2. Dr. Abdelghani Bassiouni Abdallah, political systems and Constitutional Law, University House, Beirut, 1992.
3. Dr. Ali Hadi Atiyah al-Hilali, the Enlightened One in the interpretation of the provisions of the Iraqi constitution of 2005, Vol.1, Dar Al-Sanhouri, Baghdad and Beirut, 2015.
4. Dr. Raad Naji al-Jeddah, the constitutional system in Iraq, al-Sanhouri library, Beirut, 2014.
5. Dr. Adel Omar Sharif, constitutional judiciary in Egypt, Arab renaissance House, Cairo, 2018.
6. Dr. Abdul Aziz Mukhaimer Abdul Hadi, the general theory of the principle of sustainable development in public international law, Arab renaissance House, Cairo, 2006.
7. Dr. Mohamed Youssef Alwan, Dr. Mohammed Khalil al-Mousa, international law, Wael publishing house, Amman, 2006.

### **Second: published research and studies**

1. Saad Abdullah Khalaf Habib, "the constitutional and legal basis for distributive justice in the establishment of the import authority in Iraq", Journal of Imam Al-Azam University College, issue (26), Baghdad, 2018.

### **Third: constitutions**

1. The Constitution of the Republic of Iraq of 2005.
2. The Constitution of the kingdom of Morocco of 2011.
3. The Constitution of the Republic of Tunisia of 2014.
4. The Constitution of the Arab Republic of Egypt of 2014.
5. The French constitution of 1958, amended by the addition of the Charter of the environment in 2005.

**Fourth: judicial rulings and international documents**

1. Federal Supreme Court of Iraq, Decision No. 89/federal / 2013.
2. Egyptian Supreme Constitutional Court, judgment No. 13 of the 1st constitutional year, session of May 16, 1981.