مجلة العلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: التضامن في إغاثة المنكوبين (دراسة دستورية مقارنة)
اسم الكاتب: أ.م.د. محمد عزت فاضل
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1247
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 18:10 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة ديالى ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة ديالى
المجلد العاشر – العدد الثاني – 2021 مجلة العلوم القانونية والسياسية

التضامن في إغاثة المنكوبين

(دراسة دستورية مقارنة)

Solidarity in relief of the afflicted (a comparative constitutional study)

الكلمة المفتاحية: التضامن ، مساعدة، خطر، اتحادي، نكبة

Keywords: (Solidarity, assistance, danger, federalism, calamity)

أ.م.د. محمد عزت فاضل

جامعة الموصل – كلية الحقوق

Assistant Prof. Dr. Mohammed Ezat fadhil
University of Mosul - College of Law
E-mail: maher2007_55@uomosul.edu.iq

ملخص البحث

Abstract

تظهر الحاجة الى التضامن عند تعرض حياة الفرد او المجتمع الى خطر لا يستطيع منعه. فيفرض التضامن تقديم المساعدة الايجابية الى الغير في اوقات النكبات نتيجة وجود مصلحة انسانية مشتركة ما. وقد عالجت العديد من الدساتير الديمقراطية التضامن بين التشديد والتخفيف من احكامه.

وقد احال الدستور العراقي لسنة 2005 الى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية امكانية فرض قيود على حظر العمل القسري، مما يقيد من حق الحرية. ولم يعالج الدستور العراقي بنص صريح سلطة الاتحاد او الاقاليم في التدخل عند وجود عجز في معالجة النكبات. ولا يمنع ذلك من وجود قانون اتحادي يفرض المساعدة المتبادلة من اجل حماية وحدة العراق وفق الدستور، لكن الواقع يعاني من ضعف تشريعي في هذا المجال.

المقدمـــــة

Introduction

لا يمكن ان تسير حياة المجتمع على نحو ثابت ومستقر، بل قد تتعرض الى نكبة، وقد يعجز الفرد عن مواجهتها عندما تمس نفسه او ماله، وقد يعجز ايضاً المجتمع المحلي او الوطني عن مواجهة نكبة تهدد النظام العام بالخطر، او تعرضه للضرر، مما يتطلب التعاون والمساعدة المتبادلة لدرء الاخطار. وقد حاولت العديد من دساتير الدول ايجاد حلول لتحقيق التضامن سواء مستوى العلاقة بين الافراد او بين مستويات الحكم ولا سيما في الدول الاتحادية.

وتبدو مشكلة البحث في عدم وضوح مظاهر التضامن في التنظيم الدستوري، واثر ذلك في خلق المساعدة المتبادلة لحماية تماسك المجتمع واستقراره. وكثيراً ما تثور ايضاً مشكلة تحديد المسوغ القانوني لإلزام الفرد بالعمل لمصلحة الفرد الآخر، او الزام حكومة اقليم ضمن دولة فيدرالية بالعمل الايجابي لمصلحة الاقليم الاخر عند وجود خطر يتعذر مواجهته بالإمكانيات الذاتية، على خلاف (الدولة البسيطة) التي تنظم تعد وحداتها ادارية تنظم بقانون عادي وتتبع وحدة للسيادة. مما يقتضي تسليط الضوء على كل من التضامن الانساني والتضامن الاتحادي.

وتتمثل الاهمية العلمية في ان ضمان المعالجة الدستورية الكافية للتضامن سيفضي الى حماية مصالح الانسان الاساسية في شخصه او ماله عند تعرضها للنكبة، فضلاً عن مصلحة الدولة في البقاء.

ويهدف البحث الى تحديد مدى التضامن وطبيعته، وكفاية التنظيم الدستوري لتحقيق المصلحة المشتركة امام تباين الامكانيات الذاتية والمادية في حالة الازمات، وبالتالي تطوير القواعد الضامنة للوحدة الاجتماعية والسياسية للبلاد.

وتفرض اشكالية الدراسة الاجابة على تساؤلات عديدة هي: ما الاساس الفكري للتضامن؟ وما مجالاته في مواجهة النكبات؟ وما مدى شرعية العمل القسري؟ وما سبل نجاحه؟ وما متطلبات التضامن الاتحادي لأجل ذلك؟ وما الغرض منه؟ وكيف عالجته الدساتير؟ وما موقف المشرع العراقي من ذلك؟

وينطلق البحث من فرضية مفادها ان هناك علاقة طردية بين حماية كل من المواطنة وديمومة الدولة، وبين تقرير التضامن، فكلما كان الاخير مكفولاً كلما كان الانسجام والاستقرار الاجتماعي والسياسي متحققاً.

تم دراسة الموضوع دراسة قانونية في نطاق الدستور العراقي لسنة 2005، فضلاً عن الاستعانة بمنهج مقارن كيفي لاتجاهات دول عديدة كالولايات المتحدة الامريكية والامارات العربية المتحدة وغير ذلك. وبالاعتماد على المنهجين الاستقرائي والاستنباطي في دراسة مجال البحث (التضامن الانساني، والتضامن الاتحادي)، وما يقضيه ذلك من بيان تلك الاتجاهات وتحليلها على وفق آراء الفقه، وبيان الرأي عند اللزوم.

وتم تقسيم الدراسة الى ثلاث مباحث تناول الاول مفهوم التضامن، والثاني بحث التضامن الانساني في اغاثة المنكوبين، بينما درس الثالث التضامن الاتحادي في إغاثة المنكوبين، ومن ثم نكشف في ختام البحث عن أهم النتائج والتوصيات.

المبحث الاول

First Section

مفهوم التضامن

Solidarity concept

يبدو للوهلة الاولى ان التضامن يفترض التعاون الطوعي ما بين الافراد في تحمل الاعباء العامة، لكن في الحقيقة ان ذاتيته تجعله ذي مجال اوسع. وسندرس في هذا المبحث مفهوم التضامن ومجالات تطبيقه لما في ذلك من اهمية تحليل أوجه التضامن سواء على مستوى العلاقة بين الافراد، او الحكومات في الدولة الاتحادية، وكما في المطلبين الآتيين:

المطلب الاول: فكرة التضامن وأساسه:

The first requirement: the idea of solidarity and its basis:

يقتضي البحث في التضامن، لغرض تحديد مجالات إعماله في الدولة الحديثة، دراسة معناه، واساسه الفلسفي التقليدي والحديث لما لذلك من اهمية في تعيين طبيعته، مما سندرسه في الفروع الآتية:

الفرع الاول: فكرة التضامن:

Section one: the idea of solidarity:

تأتي مفردة التضامن لغةً من يتضامن تضامناً فهو متضامن، فيقال تضامن القوم بمعنى ان يؤدي كل واحد منهم عن الآخر ما قصر في أداءه، ويأتي التضامن بمعنى التعاون والعمل المشترك بين افراد المجتمع، ويقال تضامناً معه اي تأييداً ومشاركة له[1]. وتأتي كلمة "تضامن" باللغة اللاتينية بمعنى التزام بواجب ما ينطوي على المسؤولية الجماعية للمدينين المشتركين[2]. وحدد قاموس أوكسفورد الإنجليزي معنى "التضامن" بأنه حقيقة أو صفة، من جانب المجتمعات، وما إلى ذلك، من كونها موحدة تمامًا أو واحدة في بعض الجوانب، خاصة في المصالح أو التعاطف أو التطلعات والمواصفات[3].

وعرف الفقه التضامن اصطلاحاً بتعريفات عديدة منها انه "رباط مساعدة في جسم جماعة بوجه أعضائها جميعاً، أي حالة تبعية متبادلة توجب التعاون"[4]. نلاحظ على هذا

التعريف انه يوسع من المدلول ليشمل التضامن الوزاري والدولي فضلاً عن التضامن الاجتماعي، فضلاً عن اقتضابه في تحديد اساس ووقت التضامن.

ويرى الاستاذ تاسيتش *Tassitch* من يوغسلافيا (سابقا) ان "التضامن ظاهرة تقابلها في العالم الحيوي او البيولوجي وفي كل جماعات الاحياء الطبيعية، فمن المألوف ان تجد تلك الجماعات تعيش في ظل التكافل واعتماد متبادل فيما بينها، وفي مجال العلاقات الدولية فان التضامن يفرض نفسه في المجتمع الدولي واصبح من الطبيعي ان يتوحد العالم ويصبح كلٌ لا يقبل الانفصال؛ لان مصالح الشعوب لم تعد تقبل التجزئة والتقسيم الاقليمي حسب القارات"[5]. ويوسع هذا التعريف ايضاً من دلالة التضامن ليشمل المجتمعات المختلفة، فضلاً عن اتساع مكنات التطبيق، وصياغته الواسعة.

وعرف التضامن ايضاً بانه "الشعور بالتعاطف المتبادل والمسؤولية بين الناس أعضاء المجموعة التي تعزز الدعم المتبادل[6]. وعرف بانه "الاتحاد والتكافل بين افراد المجتمع من المجتمعات اتحاد يجمعهم حول مصالح مشتركة او مشاعر وتطلعات واحدة ويوحد بينهم بوجه خاص في مواجهة المشاكل والصعاب او الاخطار التي تهددهم جميعاً"[7]. ويجد الباحث ان هذان التعريفان انما يقتصران على المجال الانساني في الدولة الواحدة من دون الاشارة الى التزام وحدات الدولة في التعاون المشترك امام الاخطار التي تواجهها.

وعليه يمكن لنا تعريف التضامن بانه "تقديم المساعدة الايجابية والممكنة لصالح الغير داخل الدولة الواحدة في اوقات الازمات نتيجة وجود مصلحة انسانية مشتركة ما".

الفرع الثاني: الاساس التقليدي للتضامن:

The second section: the traditional basis of solidarity:

ارتبط مبدأ التضامن بالنظام الطبيعي والتكامل المعياري في المجتمعات، على عكس الفوضى والصراع التي تنشأ عن تعظيم المصلحة الذاتية [8]. مما حدا بالفقه الى عدّ التضامن واقعة اجتماعية تدرك بالملاحظة المباشرة. ومنهم الاستاذان الفرنسيان اميل دركهايم *Émile Durkheim* (**1858–1917**) وليون ديكي *Léon Duguit*(**1859–1928**). إذ نادى الاول في كتابه (تقسيم العمل الجماعي) عام **1893** بالتضامن مفسراً اياه بانه إعادة توزيع

الوظائف الذي كان شائعاً في وقت سابق بشكل يضمن التضامن الاجتماعي، أي أن الأخلاق تفرض حقيقة أن أي إنسان يعتمد على الآخر بحكم قيام كل فرد بمهام متعددة في مجالات النشاط المختلفة التي تجعل الناس يعبرون عن تضامنهم، ويتحدون لدعمهم حياة طبيعية[9]. وان الجماعة البشرية تولد كائن اجتماعي يعيش فيه الافراد بجانب بعضهم البعض، لكن يؤخذ عليه انه لم يحدد اساس الشعور الجماعي هل هو مجموع مشاعر الافراد او له طابع مستقل[10] .

بينما توسع الفقيه ديكي في كتابه "المطول في القانون الدستوري" بمبدأ التضامن بقوله هناك حاجات مشتركة وحاجات مختلفة للأفراد ولهم امكانات مختلفة في الوقت نفسه، وتلك الحاجات المشتركة لا تشبع الا بالحياة المشتركة من خلال التعاون ووضع امكانات الافراد المتشابه بصورة مشتركة مما يسمى "التضامن بالتشابه"، وان امتلاك الافراد لقدرات مختلفة، وحاجات متنوعة يفترض تبادل الخدمات بحيث ان كل فرد يقدم قدراته لإشباع حاجات الآخرين، وفي المقابل يأخذ منهم ما يحتاجه من خدمات ويسمى (التضامن بتقسيم العمل)"[11].

اي ان الفقيه ديكي يجد ان التضامن يمثل قاعدة تتكون من جانبين: الأول تشابه الافراد بميولهم وحاجاتهم مما يفرض عليهم العيش ضمن رابطة مشتركة، والثاني تنوع الحاجات والقدرات بين الافراد يتطلب تبادل الخدمات فيما بينهم بغية سد تلك الحاجات، ومن ثم الحقوق يجب ان ترسم استناداً للتضامن الاجتماعي[12]. ويزداد قوةً كلما تطور المجتمع، مما يجعل تبادل الخدمات امراً له اهمية ويخضع للتطور وفقاً لحاجات الزمان والمكان[13]. وحسب رأي الفقيه المذكور ان الشعور العام المشترك عند الجمهور اذا ما توفر فانه اساس العمل القانوني؛ لان بمجرد توافره ستتولد القاعدة القانونية[14]. على انه تفترض قاعدة التضامن إجماع الافراد او شبه اجماعهم من منظور ديكي؛ كي تكون قانونية (سُننية) وان كان ذلك لا يمنع من تدخل الحكام في رسم احكام تفصيلية تتخذ شكل (قواعد قانونية بناءة)، ويلاحظ على رؤية ديكي ان التعامل مع الاخير على انه واقعة اجتماعية يجعل من الصعب تحديد وقت نشأتها، واثبات واقعة الاجماع او شبة الاجماع[15]. كما ان الحديث عن الواقعة الاجتماعية يتعين تحديدها بطريقة

تجريبية على اساس الملاحظة، بينما المساعدة المتبادلة والتي تنشأ عن التماسك يصعب تحديد مصادرها بالنظر الى تنوعها.

الفرع الثالث: الاساس الحديث للتضامن:

Section Three: The Modern Basis of Solidarity:

من نافلة القول كان التضامن في بعض المجتمعات التقليدية يقترن بمدلولاً ضيقاً ينصرف الى التآخي بين الافراد على نحو الذي يكون فيه كل الاشخاص أبناء سلالة واحدة، وأنه من دون وجود خلفية دينية مشتركة يكون الصعب الدفاع عن التضامن، الذي يعتبر احد القيم الضرورية لتهيئة الوجود الانساني[16].

اتخذ التضامن في الوقت الحاضر أسساً عديدة منها كاحترام مبدأ كرامة الانسان، ومبدأ العدالة. إذ يلاحظ وجود قيم انسانية عليا تنم عن الكرامة يلتقي عندها الافراد، فان توفرت هذه القيم عندها يكون التضامن واجباً لطالما توفر الاحساس المشترك الذي يجعلها تلتقي في تحقيق الرغبة في التقدم والتعايش السلمي الايجابي بالنظر الى اهميته في ازالة المخاوف واسباب الحقد التي تخلقها المزاحمة بين الناس بشرط ان يكون الخير المشترك هو هدف المجتمع، واذا لم يراعى ذلك ستتفكك اواصر البيئة الانسانية لصالح الاجزاء[17]. ويتطلب ذلك احترام وجود الآخرين، وتكامل حياة الواحد مع حياة الغير، إذ يمثل التضامن تبادلاً لطاقات وجدانية وليس افعالاً منعزلة، وان الانسان يبقى عاجز عن ادراك غاياته ما لم يتعاون مع الغير، وكلما تحقق التعاون كلما اصبح تحقيق الغايات الانسانية امراً يسيراً[18].

واكد جان تنبرجن *Jean Tenbergen* بان التكافل يزداد في كافة المجتمعات بسبب اتسع مجال التنمية البيئية والتكنولوجية الرامية الى تحقيق الرخاء للأفراد[19].

وهناك من يقيم علاقة وثيقة بين العدالة والتضامن ومنهم الاستاذ فيروي *verwey* الذي عدّ التضامن حقاً انسانياً مكتسباً انطلاقاً من مبدأ العدالة الذي يفرض الوفاء بالحاجات الانسانية الاساسية للأفراد على حساب الحاجة غير الاساسية[20]. كما ذهب الفيلسوف يورغن هابرماس *Jürgen Habermas* الى ان كلا التضامن والعدالة وجهان لعملة واحدة على الرغم من تباين كلاهما باعتبار التضامن يكون في مجتمع ملموس، بينما تتطلب الأخلاق والعدالة ان

يفصل المرء نفسه من الروابط الداخلية للمجتمعات الجامدة[21]. ويجد جون راولز *John Rawls* في بداية كتابه (*Theory of Justice*) عام **1947** أن العدالة هي أهم فضيلة للبنية الأساسية للمجتمعات، وأن هذه فكرة مقبولة على نطاق واسع، ومن ضمنها التضامن بوصفه شرطاً مسبقاً لتحقيق العدالة، أي ربط التضامن بالعدالة بطريقتين؛ الاولى ان التضامن المثالي يؤثر على محتويات مبادئ عدالة، والثانية ايجاد التوازن الأقصى بين الحرية والمساواة من خلال الحد من عدم المساواة الاقتصادية والاجتماعية[22].

ويجد الاستاذ رينيه كابيتان *René Capitant* ان حماية الحرية تقتضي الالتزام المتبادل بين الافراد للحماية من الأخطار، حيث ان الشعور بالتساوي يفرض التضامن، مما يفرض وجود حد ادنى من الامكانيات المادية لحفظ الكرامة ومن ثم ضمان الحرية[23]. وأن واجب الآخاء لا يعد مبدأ ثالثاً يقف إلى جانب الحرية والمساواة، بل هو يدخل ضمن الديمقراطية بقدر تطابقه مع مبدأي الحرية والمساواة "سواء كباعث للرضاء أو كأساس للمساواة"[24].

واتسع مجال التضامن بشكل جلي في ظل ظهور جيل ثالث لحقوق الانسان ليتخذ مدلولاً دولياً ضمن حق الاغاثة. ويعني ذلك التضامن ان تتقدم بالمساعدة دولة أو منظمة دولية إلى دولة أخرى أو شعب ما في حاجة إلى العون بسبب نكبة ما، وقد ربط مجلس حقوق الانسان في منظمة الأمم المتحدة المساعدة بحال السكان المنكوبين على ان تقدم بطريقة تمتثل لـ"المبادئ الإنسانية الأساسية المتمثلة في الحس الإنساني والنزاهة والحياد"، بيد ان تلقي المساعدة كان يتطلب احترام سيادة الدولة وموافقتها[25]. مما أكده العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦[26]. ثم اصبح العرف الدولي يقضي بانه عند عجز السلطات المحلية عن توفير الحماية للأفراد في حالة الكوارث، فان تدخل المجتمع الدولي في تقديم المساعدة يعتبر–ولو كان خلافاً لرغبة الدولة المعنية– عملاً مشروعاً[27]. حيث يفرض التضامن إيلاء الاعتبار الواجب لطبيعة العمل الجماعي في عمل المؤسسات ورسم السياسات داخل الدول، والتي على ان تعيد تشكيل نفسها استجابة لتحدي العولمة[28].

لذا فان التضامن الداخلي يكون من باب اولى بالنظر الى الأواصر المشتركة التي تربط افراده ووحدات الحكم فيه.

وعليه فالتضامن يمثل حقاً يفرض تقديم المساعدة الايجابية والممكنة لصالح الغير في اوقات الازمات نتيجة وجود مصلحة انسانية مشتركة ما، وان الاساس التقليدي يربط التضامن بفكرة تحقق الواقعة الاجتماعية، بخلاف الاساس الحديث الذي يربط التضامن بكرامة الانسان والمواطنة.

المطلب الثاني: مجال التضامن في اغاثة المنكوبين:

The second requirement: the field of solidarity in relief of the afflicted:

لا خلاف في ان مبدأ التضامن يحمل مجالاً واسعاً يشمل ضرورة تحقق العدالة في طريقة توزيع منتوجات النمو، وتعزيز وضع الضعفاء، وإزالة الامتيازات التي تفسخ اللحمة الاجتماعية[29]. ويلاحظ ان هكذا واجب انما هو ملقى على عاتق السلطة كجزء من وظيفتها الحديثة. كما يتخذ التضامن شكل اغاثة المنكوبين وهو موضوع الدراسة.

تأتي مفردة "نكبة" في اللغة بمعنى وجود مصيبة ما تلحق أذى بالإنسان في نفسه او ماله[30]. وفي عالم القانون ترتبط بتحقق خطر جسيم ناشئ عن عامل طبيعي كالإعصار والزلازل، او عامل بشري نتيجة حرب او اعمال قتل[31]. وقد يكون ناشئ عن خطر محتمل بمعنى ان الفعل من شأنه تعريض المصلحة لخطر الإضرار، وقد يكون ناشئ عن ضرر محقق يمس فرد او مجموعة افراد او منطقة ما. ومن ثم يفترض التعاون في مواجهة الاخطار الناشئة عن الظروف الأكثر جسامة، حيث يكون هناك ارتباط وثيق بمشاعر المساعدة المتبادلة، والجهات الفاعلة الملزمة على جميع المستويات بالتعاون لدرء الخطر[32]. وعلى المشرع تحقيق ثلاث متطلبات أساسية للتضامن هي المشاركة، والمساعدة، والتعاون[33].

ويتخذ مجال التضامن في مواجهة النكبات داخل الدولة صورتان من حيث علاقة الافراد ببعضهم البعض، ومن حيث علاقة وحدات الدولة ولا سيما الاتحادية منها عندما تكون هناك حالة خطرة ما وشيكة الوقوع. مما سنتناوله في الفرعين الآتيين:

الفرع الاول: **من حيث علاقة الافراد ببعضهم البعض**:

Section one: In terms of the relationship of individuals to each other:

يتجسد هذا النوع من التضامن في نمطين اجتماعيين: الاول يرتبط نجاح القضية المشتركة بين مجموعة اشخاص يتشاركون الاهتمام بشيء معين بتضافر جهودهم جميعاً كالجهد الذي يجب بذله لإبقاء مركب عائم في البحر، بينما يتمثل النمط الثاني في اهتمام شخص بموضوعات تهم أشخاص آخرين كجهد منظمة انسانية لمساعدة الفقراء، وفي هذه الحالة يكون التضامن أقل اهمية قياساً بالنمط الاول؛ لكونه غير ضروري لبقاء الجميع ويرتبط بقيمة اخلاقية(34).

ويتحدد مجال تطبيق هذا التضامن الانساني على وفق الفلسفة التي يؤمن بها المشرع الدستوري او العادي. فقد يكون مجرد وجود خطر يمس فرداً او مجموعة افراد ناشئ عن جريمة ما او نكبة يتطلب تدخل الغير لدرء نتائجه (35). ويرجع إلزام الفرد بعمل لصالح الفرد الاخر إلى الحفاظ على مصالح أساسية للأفراد لحقهم في الحياة وسلامة الجسد وغير ذلك من الحقوق الجوهرية(36). ويرى برتراند راسل *Bertrand Russell* ان التماسك الاجتماعي الذي يتخذ شكل الولاء للجماعة انما هو تضامن املاه الشعور بالدرجة الاساس بالخوف من العدو او الخطر الخارجي الذي يحول الاعداء الى احباء في ساعة الخطر، ويظهر الحب جلياً بين الافراد الذي يجلسون مع بعضهم في المركبة العامة عند وجود خطر خارجي، بينما في الظرف الطبيعي قلما يشعر الافراد بذلك(37). ويعتمد ذلك على درجة التماسك التي تربط افراد المجتمع ببعضه البعض .

وقد يكون مصدر التماسك تحقق الوحدة البيولوجية للأفراد الذين تجمعهم أرض واحدة، او الارتباط بين افراد الجنس الواحد، او تحقق وحدة العقيدة سواء الدينية او القومية عندما يكون هناك تعصب قومي(38).

الفرع الثاني: **من حيث علاقة وحدات الدولة**:

The second part: In terms of the relationship of State units:

قد تواجه وحدات الدولة نكبات معينة تهدد منطقة او مجموعة مناطق فيها، وقد تصل الى حد الكارثة التي من الممكن ان تكون طبيعية او غير طبيعية كما لو اتخذت شكل انتشار

اوبئة او حدوث تفجير نووي[39]. وتعتبر الكوارث الحالة الأكثر خطورة التي تستلزم التعاون لمنع آثارها سواء من حيث مساعدة الافراد او الحكومات المحلية. وقد اجتهد الفقه في فهم الكارثة فربطها بعضهم بمعيار الخسارة البشرية، ومنهم من ربطها بمعيار الخسائر المادية، ومنهم من قرنها باجتماع معياري الخسائر البشرية والمادية، ويفترض في الكارثة وجود تحول مدمر وعنيف في أسلوب الحياة الطبيعية والبشرية محدثاً بصورة مفاجئة اضراراً مادية علي نطاق واسع مخلفاً عدداً كبيراً من الجرحى والوفيات، أي تتحلل الكارثة الى ثلاث عناصر المفاجأة، واتساع رقعة الدمار، وشمول أعداد كبيرة من الأفراد[40]. وذهب البعض في تحديد الكارثة انها تمثل " خطر طبيعي أو حادث تكنولوجي أو حادثة تتسبب في ضرر شديد في الممتلكات او في الارواح أو في حدوث إصابات متعددة وبشكل واسع النطاق"[41]. اي ان هذا المدلول يركز على الضرر الفعلي، بينما قد يكون هناك خطر محتمل وشيط الوقوع يفضي الى الضرر. وحسناً فعل المشرع العراقي حينما لم يرسم شكل محدد لآثار الكارثة، بل يكفي خروجها عن امكانيات السلطة، حيث عرفها بـ"الحدث الذي يهدد الموارد البشرية والمادية للمجتمع والذي تخرج امكانية السيطرة عليه ومعالجة آثاره عن الموارد المتاحة في المحافظة او البلد"[42]. ويميل الباحث الى انه يكفي لضمان المساعدة الايجابية في الدولة وجود خطر او ضرر يتعذر مواجهته بالإمكانيات المتاحة للوحدة العضو. وعليه يتطلب الخطر الجسيم الذي يهدد حياة الافراد واموالهم، او الممتلكات العامة اتخاذ تدابير ايجابية لمنع ذلك ليس من قبل الفرد لصالح الفرد الآخر، بل من السلطة لصالح السلطة الاخرى.

ولا يثير التضامن في الدول الموحدة البسيطة اشكالية في امكانية الزام الوحدات الادارية بالعمل لمصلحة الوحدة الاخرى في اوقات الخطر بالنظر لكونها تنظم بقانون عادي من قبل الحكومة المركزية وتخضع لإشرافها، اي هناك وحدة للسيادة ولا تخضع تلك الوحدات لمبدأ الاستقلال الذاتي، على خلاف النظام الاتحادي (الفيدرالي) الذي تعد بموجبه تلك الوحدات هيئات حكم ذات استقلال ذاتي، لها دستوري المحلي الى جانب دستور داخلي ينظم مركز

حكومات الوحدات الاعضاء وحكومة الاتحاد والعلاقة بينهما. وما يجب ان تكون عليه من تعاون لضمان بقاء الدولة واستقرارها[43].

مما تقدم يجد حق التضامن اساسه في ضرورات الوفاء بكرامة الانسان في الدولة من خلال تقديم المساعدة الايجابية والممكنة في اوقات النكبات نتيجة وجود مصلحة انسانية مشتركة ما، والذي قد يتخذ طابعاً انسانياً كما لو تعرض الفرد لخطر جريمة، او حريق وغير ذلك، او طابعاً مؤسساتياً كما لو لم تفي امكانية وحدة اتحادية لمواجهة نكبة ما.

المبحث الثاني

Section Two

التضامن الانساني في اغاثة المنكوبين

Humanitarian solidarity in the relief of the afflicted

كثيراً ما يواجه إلزام الانسان بعمل ايجابي لصالح الغير عند تعرضه لخطر جسيم ناشئ عن نكبة ما تحديات عديدة منها حق الحرية، وضعف التنظيم الدستوري بالنظر الى أبعاد العمل القسري على وفق الفلسفة التي تسود في المجتمع. وفيما يأتي سندرس اهم الاتجاهات الفقهية والدستورية في تحليل قيمة التضامن الفردي وكما في المطلبين الآتيين:

المطلب الاول: التصورات الفقهية حول التضامن الانساني في اغاثة المنكوبين:

The first requirement: jurisprudential perceptions of human solidarity in relief of the afflicted:

يتفق الفقه على ان الاعمال التي يلزم فيها الفرد خلافاً لإرادته هي اعمال تتنافى مع مبدأ الكرامة الانسانية، لكن الفقه اختلف حول شرعية العمل القسري في ظل الازمات التي يتعذر اللجوء فيها الى طلب مساعدة السلطة العامة، فانقسم الفقه إلى اتجاهين ما بين الايمان بالحرية كقيمة سامية، وما بين تقييدها انطلاقاً من رؤى معينة، مما سنبحثه في الفرعين الآتيين:

الفرع الاول: الاتجاه المنكر:

Section One: The Denied Direction:

ويميل الى انكار امكانية فرض اي التزام على الفرد عند عدم تقديم المساعدة لدرء خطر يحيط بالغير. ومن ابرز انصار هذا الاتجاه الفقيه جارو *Garo* بأن القانون هو ناهٍ عن القيام

بفعل أكثر مما هو آمر بالقيام بالفعل، ويرجع اساس ذلك الى تأثر هذا الاتجاه بالمذهب الفردي الذي يفرض على السلطة حماية حقوق الافراد وحرياته من دون أن يكون لها سلطة إلزام الفرد بالقيام بفعل إيجابي معين لمصلحة الغير، وقد انعكست سياسة المذهب على رسم السياسة التشريعية في معظم الدول الأوربية، إذ جاءت قوانينها الجنائية خالية من النصوص التي تعالج جريمة الامتناع إلا إذا تعارضت مع مصلحة أساسية للدولة كتلك المتعلقة بالامتناع عن الإخبار عن جريمة ماسة بأمن الدولة، وقد انتقد ذلك لأن الأمر لا ينبغي أن يقترن بتلك الفكرة بقدر إشاعة الطمأنينة وتمتين أواصر التضامن الاجتماعي في مواجهة حالة الخطر(44).

ويتماشى هذا المنطق مع فلسفة الحكم الليبرالي، والذي كان يؤمن بالحكومة السلبية التي تقتصر مهامها على حماية الأفراد من اعتداء بعضهم على البعض الآخر من دون أن تتدخل في فرض التزامات ايجابية تخل بالحريات الطبيعية؛ لان الوظيفة الاساسية للحكومة هي حماية المجتمع من الأخطار(45). وأكد فلاسفة النظرية الليبرالية ومنهم الاستاذ جون بيكر *John Baker* ان التضامن يتصل بـ "الحب" و"الصداقة" بشكل أساسي والمسائل الخاصة التي يجب ترك الأفراد للعمل بها لأنفسهم(46) .

وقد حاول أنصار هذا الاتجاه التخفيف من صرامة ذلك من خلال ايجاد النظرية القاعدية التي ترى ان الامتناع عن القيام بفعل ايجابي لا يكون له أثر إلا إذا اعترف له المشرع بذلك عن طريق وضع النص الذي يعالج هذا السلوك(47).

وقد انتقد هذا الاتجاه؛ لتجاهله مصالح اساسية، فالتضامن لإبقاء مركب عائم في البحر يكون له قيمة ضرورية يتعدى الجانب الاخلاقي بقدر الجانب الالزامي لبقاء الجميع(48).

الفرع الثاني: الاتجاه المؤيد:

The second section: the supportive trend:

بدت ملامح هذا الاتجاه تظهر منذ نجاح ثورة 1848 في فرنسا والتي عبر عنها دستورها بمبدأ الاخاء من اجل تحقيق العدالة الاجتماعية، ويعني وجود التزام ايجابي بالمساعدة المتبادلة من اجل النهوض بواقع المساواة الانسانية، وان الدفاع عن الحريات لا معنى له من دون ذلك(49).

وليس هناك من تعارض مع التضامن حينما يقوم النظام على الفردانية وحرية الاختيار لطالما كانت الروابط قوية في الانسانية[50].

وبرز هذا الاتجاه بشكل جلي بعد الحرب العالمية الأولى، ومن ابرز انصاره ليون ديكي*Léon Duguit* وفيلبيو آجراملتيكا *Philippine Grammatica* وآخرون. ويجد الاستاذ ديكي في ان التضامن كواقعة اجتماعية يكون حتمياً عندما يتعذر تحقيق المصلحة المشتركة بشكل فرادي ما لم يتدخل الجمهور لتبادل المنافع وتحقيق الحاجات بسبب تشابه الافراد في الحاجات واختلافهم في القدرات[51]. كما اكد الفقيه آجراملتيكا بأن الدفاع عن المجتمع يجب الا يمثل صراعاً بين السلطة والفرد، إنما ينبغي أن يتحول إلى تعاون إيجابي بينهما، وذهب مارك آنسل *Mark Ansel* في مؤلفه (الدفاع الاجتماعي الجديد) سنة **1952** الى ان فكرة التضامن بين أفراد المجتمع تكون من خلال التوفيق بين الحماية الاجتماعية الإنسانية وبين حقوق الأفراد في إطار العلاقات الاجتماعية[52].

وبالتالي يميل هذا الاتجاه إلى التطلع لإقامة نوع من التضامن الإنساني من خلال تغليب فكرة التعاون بين أفراد المجتمع في سبيل حماية المصلحة العامة، ولم يقف ذلك عند حدود التفكير، بل انتقل إلى دائرة التطبيق العملي لتتدخل الدولة في اعطاء الحرية طابعاً إيجابياً مفاده العمل من أجل تحقيق المثل العليا الاجتماعية[53].

وقد ساهم هذا الاتجاه في ترقية فكرة الاغاثة عند النكبات الى مرتبة الحق، الذي يفرض التزاماً ايجابياً بالتدخل لتحقيق الحماية باعتباره من الحقوق التضامنية[54] .

ويجد الفيلسوف هارولد لاسكي *Harold Lasky* "أن تبادل المساعدة هو الشرط الأول للبقاء والمحافظة على الذات، إذ أن كلامنا يزداد قوةً وبأساً كلما ازداد التماسك والتضامن بين افراد المجتمع الذي يعيش فيه، كما ان ضعف هذا التماسك من شأنه ان يضعف من قدرتنا على البقاء، وأن كل الخطر المشترك ليثبت شيئاً فإنه قد اثبت على الأقل ان روح الاخوة والتضامن تطغي علينا قوة ما كُنا لننعم بها لو لم تسد تلك الروح"[55].

بيد ان نجاح التضامن يقتضي المرونة في العمل، والتي ترمز الى قدرة النظام في الحفاظ على انماط الحياة بعد تعرضها للأضرار، ويرتبط ذلك ارتباطًا جيدًا بمدى جودة الأشخاص في مواجهة الشدائد والحصول على المساعدات، ووفقاً لـ بهادور *Bahadur* ان المرونة هي قدرة الافراد على التعامل مع المشكلات والضغوط والمستمدة من ترابط القدرات الاستيعابية والاستباقية والتكيفية، وتطلب الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر عام 2015 في المرونة قدرة الأفراد والمجتمعات، والمنظمات أو البلدان المعرضة للنكبات على الحد من تأثير نقاط الضعف الكامنة لتوقع الحدث، والتعامل معه، والتعافي من آثار الصدمات والضغوط[56].

ويتطلب ايضاً بناء قدرات الاستجابة الأساسية على الصعيد الوطني برنامجاً منتظماً لتدريب فرق ومنظمات الأفراد الطوعية لتلبية جانباً أساسياً مشتركاً للأداء وتحقيق معايير الاعتماد، وان التأهيل يتطلب التخصص على وفق انواع الحوادث ومشاركة القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية وتغطية خطط الاستعداد، لا سيما العمليات والإجراءات الخاصة بتفعيل المساعدة المتبادلة بين الافراد[57].

وهكذا فان التضامن الانساني حسب الرأي الراجح يمثل حقاً اساسياً لازما لحماية الغير من اي خطر طالما كان باستطاعته ذلك ويجد اساسه في مبدأ العدالة، وان حرية الفرد لا يمكن ان تكون سلبية في المجتمع. ويحقق التضامن غاياته كلما كان الفرد مؤهلاً ويعمل بنظام مرن قادر على الحد من تأثير نقاط الضعف الكامنة لتوقع الحدث.

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري للتضامن الانساني في اغاثة المنكوبين:

The second requirement: the constitutional organization of human solidarity in the relief of the afflicted:

اختلفت اتجاهات الدساتير في تناول مدى الزامية التضامن في التصدي لأخطار النكبات التي يتعرض لها الفرد ما بين التضييق والتوسع على حسب الحرية الانسانية التي يؤمن بها واضعي الدستور. فيما يأتي سندرس اهم الاتجاهات الدستورية في العالم ثم موقف الدستور العراقي على الفرعين الآتيين:

الفرع الاول: **الاتجاهات الدستورية المقارنة**:

Section one: Comparative constitutional trends:

تناولت العديد من الدساتير التضامن الانساني في اوقات الاخطار في مواضع متباينة، ضمن اتجاهات ثلاثة يمكن بيانها على النحو الآتي:

الاتجاه الاول: ويذهب الى اعتبار التضامن مبدأ أساس للحكم كما في دستور بوليفيا لسنة 2009 الذي نص على ان "تستند الدولة إلى قيم ..التضامن، التبادلية، الاحترام، الاعتماد المتبادل، الانسجام[58]. أي مبدأ اساس يطبق التضامن سواء كانت هناك نكبة عامة، او لم تكن كما في حالة تعرض فرد الى خطر محقق من جريمة، مما يقتضي تدخل الغير لتقديم المساعدة.

الاتجاه الثاني: ويشير الى الزامية التضامن في حالة النكبات او الازمات العامة فقط مثال ذلك ديباجة دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية لسنة 1946– التي استقبلها دستور 1958 النافذ– التي نصت على ان "تعلن الأمة التضامن والمساواة لكل الفرنسيين في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث القومية"[59]. كما نص دستور غانا 1992 المعدل ايضاً على انه لا يجوز إلزام أي شخصٍ بأداء عمل قسري، ولا يشمل ذلك أي عمل مطلوب في خلال أي فترة تكون فيها غانا في حالة حرب أو في أي حالة طوارئ أو كارثة تهدد الأرواح ورفاهية المجتمع، إلى الحدّ الذي يمكن تبرير طلب مثل هذا العمل بشكل معقول في ظروف أي حالة قائمة أو قد تنشأ في خلال هذه الفترة لأغراض التصدي لهذه الحالة[60].

الاتجاه الثالث: ويميل الى ترك الأمر للقانون العادي في فرض اعمال قسرية بالصيغة التي يجدها المشرع مناسبة ولو لم تكن هناك نكبة بالمعنى الدقيق كما هي الحال في دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة 1789 الذي ترك التعديل الخامس منه تقييد الحرية الى اتباع الإجراءات القانونية الأصولية، كما ان رقي التضامن الى مرتبة الحق يعتمد على مدى استقرار ضمن القيم الداخلية للمجتمع الامريكي، ولا سيما ان التعديل التاسع للدستور لسنة 1791 لم يورد حقوق الشعب على سبيل الحصر.

وكذلك دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971 النافذ الذي منع فرض عمل إجباري على أحد إلا في الأحوال الاستثنائية التي ينص عليها القانون، وبشرط التعويض عنه[61]. وتبعاً لذلك الزم القانون الاتحادي الاماراتي رقم (2) لسنة 2011 جميع الجهات والقطاع الخاص بوضع خطط لاستمرارية العمل لضمان توفير الخدمات الأساسية، وتنفيذها في حالة حدوث طارئ أو أزمة أو كارثة حسب المعايير المعتمدة من الهيئة، على ان تحدد اللائحة التنفيذية إجراءات وضع خطط ضمان وتقييم استمرارية الأعمال[62]. واجاز لمستشار الأمن الوطني بعد التنسيق مع رؤساء جهات العمل المعنيين، ان يحظر على الجهات ذات المنفعة الخاصة كتجار المواد الغذائية، وعمال النقل، أو أي فئة تكون أعمالها حيوية وضرورية لاستقرار المعيشة والحياة العامة بشكل طبيعي، أن يتركوا مواقع عملهم إلا بإذن خاص من جهة عملهم، وذلك خلال فترة حدوث الطوارئ، أو الأزمات أو الكوارث، وكان هناك ضرورة لذلك، وتحدد اللائحة التنفيذية كل ما يتعلق بالتعويضات والأجور المترتبة على الأحكام الواردة في هذه المادة[63]. وتلتزم الجهات كافة بناءً على طلب الهيئة المختصة، بتقديم المساعدات اللازمة إلى المنطقة المتضررة والمنكوبة[64].

ومن ثم فان ظهور الديمقراطية الاجتماعية ساعد على بروز مبدأ التضامن، الذي يعد واجب ممتد لفكرة تلك الديمقراطية الذي يفرض على كل فرد واجب الآخاء بمعنى المساعدة المتبادلة، فهكذا واجب يكون شرعياً حينما يفرض بشكل ديمقراطي (أي رضاء المواطنين) بشرط انسجامه مع مبدأ عمومية القانون[65].

الفرع الثاني: **موقف الدستور العراقي**:

The second section: the position of the Iraqi constitution:

خلا دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من نص صريح حول التضامن ومجالات تطبيقه. ويذهب الفقه الى ان عدم وجود نص دستوري صريح يعالج التضامن لا يعني تحلل المشرع من تحقيقه انطلاقاً من حق المواطنة والمساواة. إذ ان تعزيز المواطنة يساعد على تقوية التضامن بين الأفراد بفعل الشعور الانساني في المساواة[66]. وان تقرير التضامن نابع عن العدالة الديمقراطية حيث يتعامل مع الفرد بصفته الملموسة وفي وضعه الاجتماعي[67].

بيد ان المشرع أشار بشكل غير مباشر ضمن باب الحريات الى انه (يحرم العمل القسري "السخرة")[68]. من دون ايجاد قيد حول ذلك. وسمح المشرع الدستوري في موضع آخر بتقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في الدستور أو تحديدها من خلال سن قانون أو بناءً عليه، على ألا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية[69]. أي بإمكان السلطة التنفيذية وضع القيود على وفق الاسس العامة التي يرسمها القانون. مما يعتبر أمر غير محمود؛ لكون وسيلة تنظيم الحرية هي القانون، بينما اذا نظمت بقرار فذلك يمثل خروجاً عن ميدان الاختصاص التنفيذي[70]. مما أكده قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل اذ فرض المشرع عدة التزامات ايجابية على الأفراد لاعتبارات التضامن كجريمة الامتناع عن الإغاثة والتي عدها المشرع من قبيل الجرائم الاجتماعية[71]. إذ تقع الجريمة بمجرد الإحجام عن تقديم المساعدة لشخص يتعرض لخطر أو لمجني عليه –في جناية أو جنحة– بشرط أن يكون باستطاعته ذلك دون أن يعرض نفسه أو غيره للخطر[72].

اي هناك مساواة بين السلوك الإيجابي والسلوك السلبي من حيث قيام المسؤولية انطلاقاً من طبيعة العمل الإنساني القائم على التضامن في تقديم المساعدة لمن يتعرض لخطر[73]. وذلك من أجل القضاء على الأنانية وحب الذات لدى الفرد والتأكيد على شعور أخلاقي بحت[74].

هناك بعض الاوضاع التي من المتصور فيها لجوء السلطة الى فرض التضامن كما في حالة الطوارئ اذا ما كان الخطر عام فعلى سبيل المثال ان تعطل المرافق العامة بسبب ازمة ما وصلت الى درجة من الجسامة بحيث تهدد النظام العام او تعرض الاقتصاد للخطر ولا يمكن مواجهتها بالطرق القانونية العادية فان للسلطة التنفيذية تكليف اي شخص بتقديم الخدمة الملائمة لاستمرار عمل المرافق العامة ولا يجوز لأي شخص او فئة التوقف عن العمل بينما الاصل ان اعمال السخرة هي محظورة لكونها تتنافى مع حق الحرية[75]. كما ان الظروف الاستثنائية الجسيمة تبرر منع فئة من الناس كالأطباء والصيادلة وعمال النقل وغيرهم من ترك العمل الا بأذن السلطة[76]. ويدعى التضامن الذي تلجأ فيه الحكومات والهياكل الاجتماعية والمنظمات غير الحكومية الى خلق الظروف التي تحقق المشاركة الاجتماعية لجميع المواطنين في تكريس القيم

الشخصية للتضامن بـ(التضامن الايجابي) كما في حالة الحث على إيجاد المتطوعين، والتحفيز في توجيه ولائهم وأفكارهم ومثلهم وطاقاتهم من اجل تحقيق العدالة التبادلية[77].

لكن الدستور العراقي لم يرسم اسباباً معينة لإعلان الطوارئ، بل اكتفى بان تعلن لمدة ثلاثين يوماً، وتكون قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة..، ويخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد اثناء الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون[78]. الامر الذي يتسع ليجعل اي خطر جسيم سبباً لإعلان الطوارئ –سواء كان مصدره نكبة ما او فوضى وغير ذلك– طالما يتعذر معالجته وفق وسائل القانون العادي. وبالرجوع الى القانون العادي فانه لم يرد ضمن الصلاحيات الحصرية لرئيس الوزراء وفق أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 نصاً يتناول التضامن بمعنى المساعدة المتبادلة، بل أكتفى بمكنة فرض قيود على حريات الافراد، وفرض قيود على وسائل النقل بمناطق محددة ولفترة معينة، وقيود على المحال العامة والتجارية والنوادي والجمعيات والنقابات والشركات والمؤسسات والدوائر، بحيث تحدد مواعيد فتحها وغلقها ومراقبة اعمالها ..[79].

لم تتعرض اسباب اعلان الطوارئ في الأمر اعلاه سوى لحالة وجود عنف مستمر من دون الاشارة الى اخطار استثنائية اخرى كالكوارث والنكبات العامة[80]. على الرغم من ان الكارثة تعتبر شكل من اشكال الحالات الشاذة التي تتطلب اتخاذ الاجراءات الملائمة ولو كانت مخالفة للقانون العادي طالما كانت ضرورية لاحتوائها[81].

جدير بالذكر ان المشرع العادي عالج حالة اغاثة المنكوبين من الكوارث والاخطار الاخرى ضمن قانون الدفاع المدني رقم 44 لسنة 2013 الذي نص على ان اغاثة المنكوبين يتطلب "اتخاذ الاجراءات اللازمة من جمعية الهلال الاحمر والجهات المعنية الأخرى لغرض توفير مستلزمات إسكان وإعاشة الاشخاص الذين يتم اخلاؤهم بسبب الكوارث او المخاطر الاخرى والمتضررين منهم في موقع اقامتهم"[82]. ويلاحظ ان هذا القانون لم يحدد "الجهات المعنية الاخرى" والتي تشمل ليس الاشخاص المعنوية العامة فحسب، بل قد تشمل جهات القطاع الخاص من أجل اغاثة الافراد المعرضين لخطر الكارثة او المتضررين منها. وكان من الافضل

تحديد مدى مساهمة الافراد في المساعدة المتبادلة ورسم بعض التدابير التي فيها مساعدة متبادلة لإغاثة للمنكوبين.

وعليه فان الاتجاهات الدستورية السائدة تميل الى الزامية العمل التضامني في اوقات النكبات العامة فقط كما في فرنسا وغانا، او الزاميته في اوقات الازمات ذات الخطر المحدق الماس بالفرد او المجتمع كما في بوليفيا واسبانيا، او ان تترك للمشرع سلطة تقديرية لتقدير احوال المساعدة الايجابية كما في الامارات العربية المتحدة والعراق.

في ضوء ما تقدم يمثل التضامن الانساني حسب الاتجاه الراجح حقاً اساسه مبدأ العدالة، وتتفق اكثرية الدساتير على إعمال التضامن، ولكن تختلف حول وقت تقديم المساعدة الايجابية لمصلحة الغير.

المبحث الثالث

Section Three

التضامن الاتحادي في اغاثة المنكوبين

Federal Solidarity in Relief of the Afflicted

يرتبط التضامن الاتحادي بقدرة الحكومة الاتحادية او حكومات الوحدات الاعضاء على تقديم المساعدة في حالة النكبات، ولا سيما ان الدولة الاتحادية يحكمها مصلحة مشتركة في البقاء والتي كانت اساس انضمام او اندماج الوحدات الاعضاء ضمن الاتحاد. وفيما يأتي سندرس طبيعة التضامن الاتحادي في مواجهة الاخطار، ثم التنظيم الدستوري وكما في المطلبين الآتيين:

المطلب الاول: طبيعة التضامن الاتحادي ومتطلباته لإغاثة المنكوبين:

The first requirement: the nature of federal solidarity and its requirements for the relief of the afflicted:

كثيراً ما تتداخل فكرة التضامن مع الاستقلال الذاتي للوحدات الاعضاء في الدولة الاتحادية، مما يتطلب تحديد طبيعته القانونية ومتطلباته اللازمة للتصدي للأخطار التي تواجهها، مما سنبحثه في الفرعين الآتيين:

الفرع الاول: طبيعة التضامن الاتحادي في مواجهة النكبات:

Section one: The nature of federal solidarity in the face of calamities:

من حيث المبدأ يكون التضامن الاتحادي ذي طابع احتياطي في اوقات النكبات التي يمر بها اقليم ما. إذ يقع على عاتق الحكومة المحلية التصدي لحالة النكبات قبل وبعد وقوعها وذلك بحكم مواردها واستقلالها الذاتي، وفي حالة ضعفها لها ان تطلب المساعدة من بقية الاقاليم او الحكومة الاتحادية، بيد انه يتعين على الحكومات المحلية وضع خطط تتسم بالمرونة لأي حالة طارئة، وان يشارك فيها كل من القيادة المجتمعية الرسمية وغير الرسمية بغية تحقيق استجابة مشتركة وفعالة، كما انه في حال قررت الحكومة المحلية اعلان الطوارئ فيجب عليها أن تتصرف أولاً لمعالجة الاحتياجات العامة اعتماداً على طبيعة وحجم الخطر، بينما تتولى الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم تقديم المساعدة إلى تلك الحكومة المحلية لزيادة قدرتها عند عدم كفاية جهودها الذاتية[83].

ويرى روبرت. ستافورد *Robert. Stafford* انه حينما تتجاوز الكارثة قدرة الاستجابة للولاية المحلية فان على الحكومة الفيدرالية تقديم المساعدة في حالات الطارئة التي تسبب ضرر فادح وذلك بهدف التخفيف من الخسارة أو المشقة أو المعاناة التي تسببها، وللمساعدة صور عديدة منها الإجلاء(بما في ذلك تسجيل وتتبع الأشخاص الذين تم إجلاؤهم)، ولمّ شمل العائلات وتوفير الخدمات لسكان ذوي الاحتياجات الخاصة والإيواء، ودعم الملاجئ المتخصصة وتنسيق السلع والخدمات المتبرع بها[84].

وتكمن اهمية التضامن الفيدرالي انه يساعد في الحفاظ على وحدة الدولة وديمومتها، والتي تأتي ليس من قوتها العسكرية فحسب، بل من قوتها التكاملية. مما يقتضي توزيع الاختصاص في الدولة الفيدرالية على أساس قدرة الوحدات الاعضاء على الوفاء بمسؤولياتها امام مواطنيها، فان تعذر عليها مباشرتها فيجب ان يعود الاختصاص الى الحكومة المركزية؛ لكون المصلحة العامة تتطلب تدخل الاتحاد حفاظاً على استمراره[85]. فالوحدات الاعضاء عندما تخلت عن شخصيتها الدولية ودخلت الاتحاد انما تكون معتمدة على استمراره للمحافظة على سلامتها وانظمتها الاقتصادية[86]. وقد أكد الاعلان العالمي بشأن الديمقراطية الصادر من

مجلس الاتحاد البرلماني الدولي المنعقد بالقاهرة في ايلول عام 1997 على ذلك وأوجب على المؤسسات الديمقراطية ان تخفف من حدة التوتر بين المصالح الفردية والجماعية، والوحدة والتنوع من اجل دعم التضامن[87].

الفرع الثاني: متطلبات التضامن الاتحادي لإغاثة المنكوبين:

Section Two: Requirements of the Federal Solidarity for the Relief of the Afflicted:

من اولى المتطلبات لتحقيق التضامن الاتحادي وجود نص دستوري ينص على الزام تدخل وحدات الاتحاد في تقديم المساعدة الممكنة لدرء الخطر الناشئ عن نكبة ما او ازمة حادة. ويميل جاك دوفابر *Jacques Dufaber* الى ان القواعد العامة للتضامن بشكلها العام لا يمكن ان تستوعب كامل قيمتها ما لم تكن الاطراف المعنية قادرة على فهمها واستخدامها للصالح العام، وبدون ذلك ستفضي تلك القواعد الى الدكتاتورية[88]. ولا يكفي مجرد وجود نص دستوري ان لم تتوافر بعض المتطلبات اللازمة والتي حددها الفيلسوف لاري ماي*Larry May* في التضامن الذي يجد ان الاخير لما كان يقوم على التشابه والتوحيد، فذلك يفرض توافر خمسة عناصر اولها وعي التماهي مع المجموعة، وثانيها روابط المشاعر، وثالثها وجود القيم والمعتقدات المشتركة، ورابعها الاستعداد لإظهار الدعم المعنوي، وخامسها المصالح المشتركة في رفاهية المجموعة وان رفاهية كل فرد يعد أمر اساسي لأجل ذلك[89]. ويمكن أن تستند القيم والمعتقدات المشتركة على سبيل المثال الى التاريخ المشترك أو العيش في نفس المنطقة، والاستعداد لإظهار الدعم للآخرين عند مواجهة الشدائد لان التضامن ليس مجرد شعور سلبي ولكنه يحمل بعد عملي[90]. ويفترض قيام واستمرار لك القيم والمصالح في وجود الدولة الاتحادية من اجل تعزيز التضامن.

ويربط أنطوني سميث *Anthony Smith* الهوية السياسية بإحساس الاستمرارية لدى الأجيال المتعاقبة من خلال تنمية العامل الثقافي كي يتقاسم الافراد ذكريات الأحداث والفترات السابقة على تاريخ الوحدة والأفكار التي تخص المصير الجماعي لتلك الوحدة وثقافتها"[91].

يفترض لنجاح المساعدة المتبادلة في الدولة الاتحادية في وقت النكبات وجود شبكة ناجحة لتبادل المعلومات وتتخذ:[92]

1. إنشاء مراكز دمج تجمع بين أجهزة تطبيق القانون في مكان مركزي واحد بما يضمن مساهمة القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية عند الاقتضاء، وذلك لغرض التقييم والتصرف بشكل مناسب على وفق المعلومات المتاحة.
2. تنفيذ المبادئ التوجيهية لتحسين قدرة النظم على تبادل البيانات.
3. اتخاذ القرار في الوقت المناسب أثناء الاستجابة للحوادث.

كما على جميع مستويات الحكومة تنسيق الخطط لضمان فعالية العمليات الفيدرالية من خلال التكامل والتزامن في التدخل وتوفير الموارد المناسبة في الوقت المناسب لدعم العمليات الطارئة بغية حماية الحياة أو الاموال أو البيئة[93]. إذ يجب ان تتسم عملية ادارة مخاطر الكوارث بالمرونة والفاعلية من خلال تبسيط إجراءات العمل المؤسساتي؛ كي تقلل من الاضرار الجسيمة بعيداً عن البيروقراطية في العمل وعن أي فجوة فنية من الممكن حدوثها، وان يتولى كل قطاع تحديد الاحتياجات والخدمات الأساسية للأفراد واحتوائها[94].

إذ إن تحقيق الوحدة يخدم المصلحة العامة للاتحاد بأكملها، مما يتطلب أن تكون الحكومة الاتحادية قادرة على التدخل كلما ظهرت اتجاهات ضيقة تنذر بوجود خطر محدق[95]. ولا سيما بعد الازمة العالمية عام 1929 إذ أصبح للحكومة الاتحادية دور إيجابي في السياستين الاقتصادية والنقدية لمعالجة الأوضاع العامة التي تهدد البلاد[96]. وفي حالة الحروب التي تقع او الوشيكة الوقوع على الاتحاد اتخاذ الاجراءات الكافية لتوفير اسباب سلامة الاتحاد بغية زيادة قواته وتأمين الاحلاف الخارجية، مما يجعل الحكومة المركزية مسؤولة عن تحقيق التعبئة الاقتصادية لجمع المزيد من الاموال لتجنيد الرجال وتوفير العتاد وحماية البلاد في الوقت نفسه من التضخم المالي[97].

وهكذا الاصل في التضامن الاتحادي انه ذي طبيعة احتياطية لا يتحقق الا عند عجز الاقليم عن احتواء ازماته الداخلية احتراماً لمبدأ الاستقلال الذاتي.

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري للتضامن الاتحادي في إغاثة المنكوبين:

The second requirement: the constitutional organization of federal solidarity in the relief of the afflicted:

يساعد تحليل اتجاهات الدساتير الفيدرالية على فهم العلاقة بين الاستقلال الذاتي للأقاليم والتضامن فيما بينها وعلاقة ذلك بوحدة البلاد في اوقات النكبات. وفيما يأتي سندرس اهم الاتجاهات الدستورية المقارنة ثم موقف الدستور العراقي في الفرعين الآتيين:

الفرع الاول: الاتجاهات الدستورية المقارنة:

Section one: Comparative constitutional trends:

تباين موقف الدساتير المقارنة من اسلوب تنظيم التضامن الاتحادي في التصدي لخطر الازمات الحادة بين اربع اتجاهات اساسية يمكن بيانها على النحو الآتي:

الاتجاه الاول: ذهبت فيه بعض الدساتير الى جعل التضامن مسألة احتياطية عند عجز حكومة الاقليم المعني عن مواجهة نكبة ما كما في دستور الاكوادور لسنة 2008 المعدل النافذ الذي نص بشكل صريح على ان يتم إدارة المخاطر على أساس مبدأ اللامركزية، الذي يعني المسؤولية المباشرة للمؤسسات، كل ضمن منطقته الجغرافية، وعندما تكون قدرة المؤسسات المعينة على إدارة المخاطر غير كافية، فإن المؤسسات ذات النطاق الجغرافي الأوسع والقدرات المالية الأكبر هي التي تقدم الدعم اللازم المرتبط بصلاحياتها في المنطقة المعنية، ودون إعفائها من مسؤولياتها[98]. اي يؤكد هذا الاتجاه على احترام الاستقلال الذاتي للوحدات الاعضاء في معالجة ازماتها الداخلية، وعند عجزها يصار الى تقديم المساعدة لها من جانب الاتحاد وبقية الاقاليم. وكذلك في المانيا حيث تكون المساعدة الفيدرالية في اضيق الحدود بعدما فسرت المحكمة الدستورية –في قرار لها بتاريخ 2006/10/19 – المادة (2/107) من القانون الاساسي لسنة 1949 تفسيراً ضيقاً، إذ اشترطت لمنح المساعدة المالية للأقاليم أن تبلغ الضائقة المالية لها حدها الأقصى قياساً بوضع بقية الأقاليم، أي تكون في وضع مالي كارثي[99].

الاتجاه الثاني: ويميل الى حصر الاختصاص في مواجهة حالات النكبات بيد الاتحاد، كما في دستور الاتحاد السويسري لسنة 1999 الذي جعل "التشريعات الخاصة بالاستعانة بالدفاع المدني في حالات الكوارث والأزمات الطارئة" من الموضوعات التي يختص بها القانون

الاتحادي[100]. ونرى ان توزيع الاختصاص بهذا الشكل يساعد في تعزيز قوة الدولة الاتحادية، إذ كلما كانت الحكومة المركزية قادرة على اصدار قرارات نحو الاقاليم للنهوض بواقع الاقتصاد ومواجهة الازمات كلما كان الاتحاد قوياً.

الاتجاه الثالث: ويميل الى جعل الاختصاص مشترك بين حكومة الاتحاد والاقاليم. كما في دستور السودان لسنة 2005 الذي جعل الاصل ان الاستعداد لمواجهة النكبات وإدارتها والإغاثة ومكافحة الأوبئة وإعادة التوطين والإعادة للوطن وإعادة التأهيل وإعادة الإعمار هو من قبيل الاختصاصات المشتركة للحكومة القومية وحكومة جنوب السودان والحكومات الولائية[101]. لكن اذا كان الأمر بطبيعته يمثل مسألة قومية أو مسألة لا يمكن تنظيمها من قبل ولاية منفردة، فعندئذ يُمارس هذا الاختصاص من جانب الحكومة القومية..[102].

الاتجاه الرابع: وفيه يسكت الدستور عن ايجاد نص صريح ينظم جهة الاختصاص في حالات النكبات. كما في دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة 1789 إذ ينحصر اختصاص الحكومة الاتحادية بحماية كل ولاية من أي غزو ولو خلافاً لرغبتها، اما اعمال العنف الداخلي فلا تتدخل الحكومة المذكورة الا بناء على طلب الهيئة التشريعية أو السلطة التنفيذية في حال تعذر انعقاد الهيئة التشريعية[103]. في حين لم يتعرض الدستور الى حالة النكبات او الكوارث التي تتعرض لها الولاية، مما يجعل الاختصاص بمعالجتها ضمن سلطة الاخيرة استناداً الى التعديل العاشر للدستور. ومع ذلك نجد ان التضامن موجود في ثنايا الدستور عند عجز الولاية، مما عبرت عنه الديباجة في "إنشاء اتحاد أكثر كمالاً، وفي إقامة العدالة، وضمان الاستقرار الداخلي..، وتعزيز الخير العام". فضلاً عن ذلك ان سلطة للكونغرس في فرض الرسوم والضرائب انما هي مقيدة بتوفير الخير العام للولايات المتحدة[104].

وكذلك الحال في سويسرا (في ظل دستور 1848 الملغي) منذ الحربين العالمية الاولى والثانية على ان تخول الجمعية الاتحادية المجلس الاتحادي صلاحيات استثنائية لمواجهة حالة الحرب تشمل فرض ضرائب لغرض التضامن وتحديد الاسعار والاجور، مما سارت عليه كندا عندما فرضت حكومة الاتحاد ضرائب في المجالات كافة ايام الحرب العالمية الثانية بما فيها تلك

التي كانت محجوزة للوحدات الاعضاء كضريبة التركات والبترول[105]. وكذلك استراليا حيث وسع القانون من الاختصاص المالي للحكومة الاتحادية ايام الحرب العالمية الثانية لدرجة فرض ضرائب دخل، وضرورة الوفاء بها قبل الضرائب المحلية، كما خول التشريع حكومة الاتحاد امكانية استخدام الاجهزة المحلية وموظفيها لجباية ضرائب الدخل الاتحادية، وقد اقرت المحكمة العليا بدستوريته بالنظر لكون الاجراء يمثل امتداد لسلطة الاتحاد الدفاعية[106].

الفرع الثاني: **موقف الدستور العراقي**:

The second section: the position of the Iraqi constitution:

لم يرد في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 نصاً حول إمكانية تدخل الاتحاد عند عجز الاقاليم عن توفير الحماية في ظل مخاطر النكبات، بل اكتفى بالنص على ان "تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته.."[107]. مما يمكن اعتباره نصاً موجزاً قابلاً للتأويل، ولم يعالج بشكل صريح امكانية إلزام بقية الاقاليم بتقديم المساعدة لوحدة او وحدات اخرى تتعرض لخطر نكبة على خلاف ما هو متعارف عليه. فالتضامن الفيدرالي يكون عمودياً (التضامن الرأسي) من المركز إلى الاقاليم او العكس، كما انه يكون أفقيًا عند مستوى العلاقة بين الاقاليم مع ضرورة تعزيزه بشكل مناسب بأدوات قانونية أو دستورية مناسبة، حيث تعترف العديد من الفيدراليات بأهمية وجود رابطة تضامن (افقي) بين الوحدات الاعضاء، وان خلو الدستور لا يمنع من وجود اعتراف ضمني به انطلاقاً من مراعاة وحدة الاتحاد ومصالحه العامة على الرغم مما قد يشوب تطبيقه من صعوبات جوهرية بسبب غياب الآليات[108].

هذا وأخذ المشرع الدستوري بنظر الاعتبار التضامن في انصاف الاقاليم المتضررة بصورة مجحفة في ظل النظام السياسي قبل 9/4/ 2003، فجعل لها حصة تقررها الحكومة الاتحادية– من عائدات النفط والغاز–لمدة محددة، وكذللك الاقاليم التي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون[109].

وقد يبدو للوهلة الاولى ان أي منطقة تتعرض لضرر يكون لزوماً اعطائها حصة لمدة محددة، لكن صيغة (التي تضررت) تفترض تحقق الضرر الفعلي بمناطق او منطقة ما قبل نفاذ الدستور، ولم يصدر قانون من مجلس النواب ينظم ذلك حتى الوقت الحاضر.

وفي الواقع نجد هناك ضعف في تقرير التضامن الاتحادي في سن القوانين. فعلى الرغم من اتجاه واضعي نظام صندوق إعادة أعمار المناطق المتضررة من العمليات الإرهابية رقم 4 لسنة 2014 الى جعل مجلس الأمناء يضم ممثلاً عن إقليم كوردستان[110]. الا انه لم يفرد نصاً يلزم الاقليم بالتضامن، وتقديم المساعدة الممكنة في اعمار المناطق المتضررة، ولا سيما ان وحدة الاتحاد تتقضي ذلك. بل اتجهت ارادة المشرع الى الاعتماد على التخصيصات السنوية المرصدة في الموازنة، والمساعدات والمنح والهبات المادية والعينية..، وأية مصادر أخرى[111].

لم يتعرض أمر الدفاع عن السلامة الوطنية لسنة 2004 الى حالة التضامن الاتحادي في حالة الطوارئ عند وجود عنف مستمر الا من جانب واحد إذ نص على انه " ..في اقليم كردستان يتم تنفيذ الاجراءات الاستثنائية بالتنسيق مع حكومتها"[112]. اي عندما تكون هناك ضرورة ناشئة عن عنف يحتاج فيه الاقليم الى معونة الحكومة المركزية، ومع ذلك اشترط القانون وجود التنسيق بمعنى لزوم تبادل وجهات النظر قبل تنفيذ الاجراءات الاتحادية. ونجد ان هكذا علاقة بين الاتحاد والاقاليم يجب ان ينظمها الدستور –وليس القانون العادي–. كما فعل الدستور الاماراتي لسنة 1971 اذ عالج العلاقة بشيء من الوضوح عندما جعل المجلس الاعلى مختصاً بالموافقة على طلب الامارة بالاستعانة بالقوات المسلحة، أو بقوات الأمن الاتحادية للمحافظة على الأمن والنظام داخل أراضيها إذا ما تعرضت للخطر، وبالمقابل لا يمكن للمجلس الاستعانة بالقوات المحلية التابعة لإحدى الإمارات لمواجهة خطر ما الا بموافقة الإمارة طالبة الاستعانة والإمارة التابعة لها تلك القوات[113].

بيد ان المشرع العراقي في قانون الدفاع المدني رقم 44 لسنة 2013 جعل من اغاثة المنكوبين واجب عام يتطلب اتخاذ الاجراءات اللازمة من الجهات المعنية– التي لم يحددها– لتوفير مستلزمات إسكان الاشخاص الذين يتم اخلاؤهم بسبب الكوارث او المخاطر الاخرى واعاشتهم، فضلاً عن خدمة المتضررين في موقع سكنهم[114]. مع العلم ان قانون رقم 21 لسنة 2008 النافذ المعدل –الذي اعتمد اللامركزية الادارية في العلاقة مع المحافظات غير المنتظمة

بإقليم– قد جاء بنص عام يسمح بالتضامن بشكل ضمني عندما اوجد هيئة عليا للتنسيق ومعالجة المعوقات والقضايا المشتركة بين المحافظات..[115].

وهكذا فان تدخل الاتحاد في اعانة هكذا مناطق او منطقة يتأتى من واجبها الدستوري كونها مكلفة بالحفاظ على سلامة الدولة. مع العلم ان الاجتهاد القضائي المقارن في مجلسي الدولة الفرنسي والمصري يميل الى عدّ الحفاظ على بقاء الدولة عند تعرضها للخطر بسبب ظرف استثنائي مبدأ عرفياً يعلو على القوانين المكتوبة وغير المكتوبة، من ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في 28 يونيو 1918 حول قضية *Heyries*[116].

ويلاحظ ان اقامة دستور العراق على مبدأ تمثيل المكونات يقتضي اعتماد فكرة الاستيعاب لإزالة الاختلافات. إذ تشير الى ضرورة القضاء على الاختلاف داخل الدولة من خلال السعي إلى دمج أو استيعاب المجتمعات العرقية ذات الصلة في هوية متسامية جديدة، ويجد مايكل بورغس *Michael Burgess* أن "عبقرية الاتحاد تكمن في قدرته اللامحدودة على استيعاب وتوفيق مجموعة التنوعات المتنافسة والمضطربة أحيانًا"[117].

مما تقدم تفرض مبادى النظام الفيدرالي احترام رغبة الوحدات الاعضاء عند تقديم اي مساعدة لها في ممارسة شأنها الداخلي، ولكن يصار الى التضامن الافقي او العمودي عند تحقق نكبة ما تنذر بخطر او ضرر عام. وقد تباينت الاتجاهات الدستورية في معالجة النكبات في الدولة الاتحادية ما بين جعل الاختصاص حصري او مشترك بين الاتحاد والاقاليم او جعل التضامن احتياطي عند عجز حكومة الاقليم المعني، بينما سكتت بعض الدساتير عن ايجاد تنظيم واضح لذلك.

الخاتمـــــــة

Conclusion

بعد الانتهاء من بحث موضوع التضامن في إغاثة المنكوبين دراسة دستورية مقارنة يظهر للباحث الاستنتاجات والتوصيات الآتية:

اولا: **الاستنتاجات**:

Firstly: Conclusions:

1. يعني التضامن تقديم المساعدة الايجابية والممكنة لصالح الغير في ظل خطر او ضرر نكبة ما نتيجة وجود مصلحة انسانية مشتركة ما.
2. يتحدد مجال تطبيق التضامن على وفق الفلسفة التي يؤمن بها واضعي القانون، فقد يكون انساني حينما تتأتى النكبة من خطر ارتكاب جريمة ما او نشوب حريق او حادث غرق، وقد يكون مؤسساتي عند تعرض وحدة لنكبة ما.
3. يمثل التضامن الانساني حسب الرأي الراجح حقاً انسانياً اساسه مبدأ العدالة الذي جعل للحرية قيمة ايجابية، وعلى نقيض الاتجاه التقليدي الذي ينكر امكانية فرض اي مسؤولية على الفرد عند عدم تقديم المساعدة لدرء خطر يحيط بالغير.
4. يحقق ذلك التضامن غاياته كلما كان الفرد مؤهلاً ويعمل بنظام مرن قادر على الحد من تأثير نقاط الضعف الكامنة لتوقع الحدث.
5. اختلفت الاتجاهات الدستورية حول التضامن المذكور فمنها تميل الى فرض العمل القسري في اوقات النكبات العامة فقط كما في فرنسا وغانا، او ومنها تميل الى الزاميته في اوقات الخطر المحدق بالفرد او المجتمع كما في بوليفيا واسبانيا، او ومنها تترك للمشرع سلطة تقديرية احوال المساعدة الايجابية كما في الامارات العربية المتحدة والعراق.
6. تفرض مبادى النظام الفيدرالي احترام رغبة الوحدات الاعضاء عند تقديم اي مساعدة لها في ممارسة شأنها الداخلي، ولكن يصار الى التضامن عند وجود نكبة ما تنذر بخطر او ضرر ذي طبيعة عامة حفاظاً على وحدة الاتحاد وقوته.

7. تباينت الاتجاهات الدستورية الفيدرالية في معالجة النكبات ما بين جعل الاختصاص حصري كما في دستور الاتحاد السويسري لسنة 1999، او مشترك بين الاتحاد والاقاليم كما في دستور السودان لسنة 2005، او جعل التضامن احتياطي عند عجز حكومة الاقليم المعني كما في دستور الاكوادور لسنة 2008، بينما سكتت بعض الدساتير عن ايجاد تنظيم واضح كما في دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة 1789.
8. لم يعالج دستور العراق لسنة 2005 بشكل صريح التضامن الافقي والرأسي من حيث امكانية المساعدة المتبادلة بين الاتحاد والاقاليم او بين الاقاليم عند عجز اي منها في معالجة النكبات او الكوارث.
9. ضعف التنظيم التشريعي الاتحادي عن معالجة التضامن الاتحادي بشكل كافٍ.

ثانيا: التوصيات:

Secondly: Recommendations:

1. نقترح ان يضيف المشرع الدستوري التضامن ضمن المبادئ الاساسية للحكم؛ كي يتسع ليشمل الافراد والحكومات في الدولة.
2. نوصي بتعديل المادة (3/37) من الدستور العراقي بإضافة (ولا يشمل ذلك أي عمل تقتضيه حالة حرب أو طوارئ أو نكبة ما تهدد الموارد البشرية والمادية للمجتمع، وبشرط التعويض عنه).
3. من الافضل النص في الدستور بشكل صريح على التزام حكومات الاقاليم وحكومة الاتحاد بتقديم المساعدة للأقاليم او المحافظات غير المنتظمة بإقليم عند عجزها عن مواجهة خطر نكبة ما تؤثر بطبيعتها على مصلحة الاتحاد.
4. ندعو الى تعديل قانون الدفاع المدني رقم 44 لسنة 2013 بشكل يلزم جميع الهيئات والقطاع الخاص بوضع خطط لاستمرارية العمل لضمان الخدمات الأساسية، وتنفيذها خلال فترة اغاثة المناطق المنكوبة.
5. من الافضل سن قانون جديد للطوارئ –بدلاً من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 الذي شرع وفق قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الملغي–

يحاكي دستور العراق لسنة 2005 بالشكل الذي يفرض التضامن القائم على المساعدة المتبادلة بين الاتحاد والاقاليم من جهة، والتضامن الانساني من خلال اضافة اختصاص لرئيس الوزراء يحظر فيه على افراد القطاع الخاص ممن يزاولون اعمالاً حيوية لاستقرار المعيشة والحياة العامة من ترك عملهم إلا بإذن خاص من جهة عملهم خلال فترة الطوارئ، فضلاً عن امكانية الزام الجهات كافة بتقديم المساعدات إلى المتضررين.

الهـــوامـــش

Endnotes

(1) مُحَمَّد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، م 1، ط1، دار علا للكتب، القاهرة، 2008، ص 1370.

(2) *Arto Laitinen & Anne Birgitta Pessi, Solidarity: Theory and Practice. An Introduction, Chapter, p.1. Research published on 1/13/2021 on the following website: file:///C:/Users/acer/Downloads/Solidarity_Theory_and_Practice._An_Intro.pdf*

(3) *Erika Urban, Exploring the Principle of Solidarity (Federalism), Constitutional Studies Review / Revue d'études Constitution, Volume 22, Issue 2, Faculty of Law, University of Alberta, Edmonton, 2017,p.243.*

(4) جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة : منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 1998، ص 487.

(5) صفاء الدين مُحَمَّد عبد الحكيم الصافي، حق الانسان في التنمية الاقتصادية وحمايته دولياً، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005، ص 710، 712.

(6) *Lawrence wilde, the concept of solidarity ; emerging from the theoretical shadows?, p.1.Research published on 1/13/2021 on the following website: http://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/12728/1/196557_578%20Lawrence%20Pre publisher.pdf*

(7) صفاء الدين مُحَمَّد الصافي، المصدر السابق، ص 709.

(8) *Arto Laitinen & etc, op.cit, p.2.*

(9) *Irina Vladimirovna Naletovaa, Alexander Vladimirovich Okatova, Olga Valentinovna Zhulikovab, Classical Concepts of Social Solidarity As The Basis of Theoretical Studies on The Institutions of Modern Civil Society, international journal of environment & science education, VOL.11, NO.18, 2016, p.11535.*

(10) د.منذر الشاوي، فلسفة القانون، منشورات المجمع العلمي، بغداد، 1994، ص 75، 76.

(11) المصدر نفسه، ص 84.

(12) د. عدنان حمودي الجليل، نظرية الحقوق والحريات العامة في تطبيقاتها المعاصرة، القاهرة، 1975، ص 189.

(13) د. طعيمة الجرف، الحريات العامة، مكتبة نهضة مصر بالفجالة، ب. ت، ص 76، 77.

(14) بيخال مُحَمَّد مصطفى، دراسة حول فكرة القانون في الدستور، مكتبة زين الحقوقية للنشر والتوزيع، بيروت، 2013، ص34.

(15) د.منذر الشاوي، المصدر السابق، ص 88، 100، 101.

(16) عديلة كورتينا، مواطنون في العالم نحو نظرية للمواطنة، ترجمة: على المنوفى، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الاسرة، 2015، ص172–173.

(17) صفاء الدين مُحَمَّد الصافي، المصدر السابق، ص 709–710.

(18) برتراند راسل، السلطة والفرد، ترجمة : مُحَمَّد بكير خليل، دار المعارف للنشر والتوزيع، مصر، ب.ت، ص 709.

(19) صفاء الدين مُحَمَّد الصافي، المصدر السابق، ص 710، 712.

(20) المصدر نفسه، ص 714. وأشار القديس يوحنا بولس الثاني *Ioannes Paulus PP. II* الى ذلك حينما قال (أنه لواجب صارم للعدالة والحقيقة ألا نسمح للاحتياجات الإنسانية الأساسية بأن تظل غير راضية..).

See; Carmen Bărbat, A catholic view of the ethic principle of solidarity Consequences at the ethic-social level, International Workshop on Ideologies, Values and Political Behaviors in Central and Eastern Europe, Procedia - Social and Behavioral Sciences,West University of Timisoara, No. 183, 2015, p.137.

(21) *Arto Laitinen & Anne Birgitta Pessi, op.cit,, p.2*

(22) *ibid, p.14.*

(23) د.منذر الشاوي، تأملات فلسفية في حكم البشر، ط1، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، الاردن 2013، ص269.

(24) د. منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية، الكتاب الأول: الفكرة الديمقراطية، منشورات المجمع العلمي، بغداد، 1998، ص 202.

(25) د.حيدر كاظم عبد علي، وقاسم مهدي حمزة، المساعدات الانسانية (دراسة في ضوء القانون الدولي الانساني)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، ع 3، ٢٠١٦، ص364، 365.

(26) المادة(1/2) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966.

(27) لجنة القانون الدولي، الدورة الستون جنيف، ٥ أيار– ٦حزيران، و7 تموز – ٨ آب ٢٠٠٨، حماية الأشخاص في حالات الكوارث، مذكرة من الأمانة العامة للأمم المتحدة، ص 30–31. منشوره على الموقع:

https.preventionweb.net/files/resolutions/N0765634.pdf

(28) *Lawrence wilde .op.cit, p.2.*

(29) **فاليري جسكار دستان، الديمقراطية الفرنسية، ترجمة: عبد الله نعمان، ط1، منشورات عويدات، بيروت– باريس، 1977، ص122.**

(30) **مُحَمَّد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، م 1، ط1، دار علا للكتب، القاهرة، 2008، ص 2277.**

(31) **حبيب عبد الله احمد، متطلبات إدارة الكوارث ومستوى نجاحها في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية، غزة، 2015، ص 3، 17، 25.**

(32) *Erika Urban, op.cit,p.245.*

(33) *Arto Laitinen & etc, op.cit, p.17.*

(34) **عديلة كورتينا، المصدر السابق، ص173 .**

(35) **مزهر جعفر عبد، جرائم الامتناع في التشريع العراقي، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1987، ص282 .**

(36) **إشراق محمود العكيلي، جريمة الامتناع عن الإغاثة، رسالة ماجستير، كلية القانون السياسة، جامعة بغداد، 1999، ص21، 46، 47 .**

(37) **برتراند راسل، المصدر السابق، ص 12، 16.**

(38) **المصدر نفسه، ص 14، 15.**

(39) **د.ابو بكر مرشد فازع الزهيري، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، دار الكتب العلمية، القاهرة، 2006، ص 128–129.**

(40) **مصعب حبيب مرحوم الهاشمي، دور القوانين والتشريعات الدولية والمحلية في مواجهة أزمات الكوارث، مجلة العلوم الانسانية، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، ع 18، مارس 2017، ص83.**

(41) *Federal Emergency Management Agency, Developing and Maintaining Emergency Operations Plans, Comprehensive Preparedness Guide (CPG) 101 Version 2.0, Us, department of Homeland security Fema, November 2010, p.B-3.*

(42) **المادة (1) من قانون الدفاع المدني العراقي رقم (44) لسنة 2013 .**

(43) **د. مُحَمَّد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، 1969، ص 109، 132. مما نجده في قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 العراقي (الملغي) الذي اعتمد**

نظام اللامركزية الادارية في بنوده الذي نص بموجب المادة (29) منه على ان "المحافظ فيما اذا رأى ان قوة الشرطة الموجودة في المحافظة لا تكفي لإنجاز واجباتها او لتنفيذ القوانين والانظمة او المحافظة على الامن ان يعرض الامر فورا على الوزير مبينا مقدار القوة من الشرطة التي يرى الضرورة ماسة اليها". وكذلك الحال وفق المادة (45) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 النافذ الذي اوجد "هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات" تتولى تسوية المعوقات التي تواجهها وكل ما يخص الشؤون المشتركة بين المحافظات والتنسيق فيما بينها.

(44) مزهر جعفر عبد، مصدر سابق، ص57–59، 146.

(45) د. إبراهيم درويش، الدولة نظريتها وتنظيمها، دار النهضة، القاهرة، 1969، ص211، 212 ؛ د.السيد خليل هيكل، الأنظمة السياسية التقليدية والنظام الإسلامي، المصدر السابق، ص81، 82.

(46) *Lawrence wilde .op.cit. p.1.*

(47) مزهر جعفر عبد، مصدر سابق، ص62–64.

(48) عديلة كورتينا، المصدر السابق، ص173.

(49) د.منذر الشاوي، تأملات فلسفية في حكم البشر، المصدر السابق، ص268، 269.

(50) *Arto Laitinen & etc, op.cit, p.9.*

(51) صفاء الدين مُحَمَّد الصافي، المصدر السابق، ص 715–716.

(52) د. احمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص60، 66، 136.

(53) د. كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في النظم السياسية المعاصرة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1987، ص55؛ د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1999، ص136–139؛ مزهر جعفر عبد، المصدر السابق، ص71 – 73.

(54) مُحَمَّد كريم جبار، حقوق الانسان في الوثائق الدستورية، المركز الديمقراطي العربي، تقرير منشور بتاريخ 23 سبتمبر 2016، على الموقع الاتي:

http://democraticac.de/?p=37544

(55) هارولد لاسكي، العقل والايمان والمدنية، دار المعارف للنشر والتوزيع، مصر، ب.ت، ص8.

(56) *The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), World Disasters Report Resilience: saving lives today, investing*

for tomorrow, Rwanda, Gisagara District, Juozas Cernius/IFRC, 5 April, 2016, pp.14,19, 20.

(57) *Department of Homeland security Fema, National Response Framework, Washington, DC, January 2008, p.31.*

(58) **المادة (8) من دستور بوليفيا المتعددة القوميات لسنة 2009. وبهذا المعنى نجد دستور اسبانيا لسنة 1976 ينص على انه "... ويمكن للقانون أن يفرض، إذا اقتضى الحال، خدمة اجتماعية تعويضية، ويمكن تحديد واجبات المواطنين بموجب قانون في حالة وجود خطر محدق أو كارثة أو نكبة وطنية. ينظر: المادة (30/2,4) من دستور اسبانيا لسنة 1978.**

(59) **ديباجة دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958.**

(60) **المادة (16) من دستور غانا 1992 المعدل.**

(61) **المادة (34) من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971.**

(62) **المادة (19) من القانون الاتحادي الاماراتي رقم (2) لسنة 2011 في شأن إنشاء الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث.**

(63) **المادة (20) من القانون نفسه.**

(64) **المادة (32) من القانون نفسه.**

(65) **د. منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية، المصدر السابق، ص 199– 201.**

(66) **د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد، ملامح النظام السياسي المقترح على ضوء المبادئ الدستورية العامة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص 67.**

(67) **د. منذر الشاوي، الانسان والعدالة، ط1، الذاكرة للنشر والتوزيع، 2016، ص15، 90.**

(68) **المادة (37/3) من دستور العراق لسنة 2005.**

(69) **المادة (46) من الدستور نفسه.**

(70) **حسين جميل، الأحكام العرفية (بحث فقهي)، ط2، مطبعة العاني، بغداد، 1953، ص32– 33 .**

(71) **المادة (373) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل النافذ. مع العلم ان القانون المذكور جاء بأحكام اخرى للتضامن مع الغير كما في حالة الضرورة لحماية النفس او المال عن خطر جسيم محدق لم يتسبب به عمداً شريطة ان يتناسب فعل الضرورة مع الخطر(م63).**

(72) **إشراق محمود العكيلي، المصدر السابق، ص21 .**

(73) د. غسان رباح، الاتجاهات الحديثة في قانون العقوبات، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ب. ت، ص203، 204 .

(74) المصدر نفسه، ص104 ؛ إشراق محمود العكيلي، المصدر السابق، ص22 ؛ مزهر جعفر عبد، المصدر السابق، ص276–281 .

(75) د.ابو بكر مرشد الزهيري، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، دار الكتب العلمية، القاهرة، 2006،ص 162.

(76) د.احمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978، ص145.

(77) **Carmen Bărbat, op.cit, p.137.**

(78) المادة (61/تاسعاً/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(79) المادة (3) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004.

(80) المادة (1) من الأمر نفسه.

(81) د.احمد مدحت علي، المصدر السابق، ص194.

(82) المادة (1) من قانون الدفاع المدني العراقي رقم (44) لسنة 2013.

(83) *Federal Emergency Management Agency, op.cit, p.3-2.*

(84) *ibid, pp.B-3, 4.*

(85) دانييل هاليفي – اندريه موروا وآخرون، مقال ضمن كتاب :عصر الاتحادات (تطبيق عملي لنظام الحكم المحلي)، ترجمة : منى إبراهيم، المؤسسة العربية للنشر والتوزيع، ب–ت، ص23– 24.

(86) روبرت بوري، كارل فردريك، دراسات في الدولة الاتحادية، ج3، ترجمة: وليد الخالدي وبرهان دجاني، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بيروت– نيويورك، 1966، ص311.

(87) المعهد الدولي لحقوق الانسان، الديمقراطية والحريات العامة، ط1، المعهد الدولي، الولايات المتحدة الامريكية، 2005، ص 38.

(88) جاك دونديو دوفابر، الدولة، ترجمة: سموحي فوق العادة، منشورات عويدات، بيروت–باريس، ب.ت، ص12.

(89) *Arto Laitinen & Anne Birgitta Pessi, op.cit, p.3.*

(90) *ibid, p.4.*

(91) *G. Alan Tarr, Federalism and Identity: Refl ections on the American Experience, L'Europe en formation, Centre international de formation européenne, n° 369, Autumn 2013, pp.25, 31.*

(92) *Department of Homeland security Fema, op.cit, p.33.*

(93) *Federal Emergency Management Agency , op.cit, pp.1-3.*

(94) *International Bank for Reconstruction and Development/International Development Association, Sierra Leone rapid damage and loss assessment of august 14th 2017, landslides and floods in the western area, The World Ban, Washington, 2017, pp.81-82.*

(95) نبيل عبد الرحمن حياوي، التجارة والنقل والكمارك في الدول الاتحادية الفيدرالية، ج14، المكتبة القانونية، بغداد، 2009، ص 19– 20.

(96) لاري الويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ط1، ترجمة : جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، 1996، ص275.

(97) روبرت بوري وآخرون، المصدر السابق، 325–327، 341.

(98) المادة (390) من دستور الاكوادور لسنة 2008 النافذ المعدل.

(99) ميشيل فرومون، الاجتهاد الدستوري في جمهورية ألمانيا الاتحادية (2006)، مجلة القانون العام وعلم السياسة، عدد (6)، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت 2007، ص1532–1534.

(100) المادة (61) من دستور الاتحاد السويسري لسنة 1999.

(101) الجدول (د) من دستور السودان لسنة 2005. وبهذا المعنى يميل دستور الاتحاد الروسي لسنة 1993 الى جعل الاختصاص مشترك بين الاتحاد والكيانات المكونة له في مجال اتخاذ تدابير لمواجهة الكوارث والكوارث الطبيعية والأوبئة وتصحيح آثارها. ينظر: المادة (72) من دستور الاتحاد الروسي لسنة 1993.

(102) الجدول (هـ) من دستور السودان لسنة 2005.

(103) المادة (4/4) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة 1789.

(104) المادة (1/8/1) من الدستور نفسه.

(105) روبرت بوري وآخرون، المصدر السابق، ص365–366، 380.

(106) المصدر نفسه، 349–350.

(107) المادة (109) من دستور العراق لسنة 2005. وكذلك الحال في دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971 إذ أكتفى بإيجاد مجلس أعلى للدفاع ينعقد برئاسة رئيس الاتحاد، ويضم نائبه

ورئيس مجلس وزراء الاتحاد ووزير الدفاع والمالية والداخلية والخارجية والقائد العام، ورئيس الاركان العامة للمحافظة على سلامة البلاد من دون ايجاد معالجة قانونية خاصة (م141).

(108) *Erika Urban,op.cit,pp.244.254.*

(109) المادة (112) من الدستور العراقي النافذ.

(110) المادة (5) من نظام صندوق إعادة أعمار المناطق المتضررة من العمليات الإرهابية رقم 4 لسنة 2014

(111) المادة (10) من النظام نفسه. بينما ذهب المشرع الإماراتي الى ضرورة ان تقوم الجهات المعنية – اي الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة الأخرى والدوائر داخل الدولة– كل حسب اختصاصها بالتنسيق بين البرامج المحلية والاتحادية في كل إمارة فيما يتعلق بمرحلتي المنع والاستعداد لحالات الطوارئ والأزمات والكوارث وتنفيذ خطط الاستجابة الوطنية. ينظر: المادة (13/ثانياً/1، 3) من القانون الاتحادي الاماراتي رقم (2) لسنة 2011 في شأن إنشاء الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث.

(112) المادة (3/تاسعاً) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004.

(113) المادة (143) دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971 .

(114) المادة (1) من قانون الدفاع المدني العراقي رقم (44) لسنة 2013. ويقابل ذلك نص المادة (32) من القانون الاتحادي الاماراتي رقم (2) لسنة 2011 في شأن إنشاء الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث الذي نص على امكانية الزام جميع الجهات –من دون تحديدها– بتقديم المساعدات اللازمة إلى المنطقة المتضررة أو المنكوبة بطلب من الهيئة الوطنية المختصة.

(115) إذ عهد الى الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية المحافظين مهام التنسيق بين المحافظات، وادارتها المحلية واحتواء المشكلات والمعوقات التي تواجهها وبكل ما يخص الشؤون المشتركة، ومن الممكن ان تنعقد في احوال الضرورة. ينظر المادة (45) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 النافذ المعدل.

(116) د. أحمد مدحت علي، المصدر السابق، ص240. وفي قرار للمحكمة الدستورية العليا في مصر اشارت فيه الى ان التضامن يعني" وحدة الجماعة في بنيانها، وتداخل مصالحها لا تصادمها، وإمكان التوفيق بينها ومزاوجتها ببعض عند تزاحمها، واتصال أفرادها وترابطهم فيما بينهم فلا يكون بعضهم لبعض ظهيرا، ولا يتفرقون بالتالي بددا، أو يتناحرون طمعا، أو يتنابذون بغيا، وهم بذلك شركاء في مسئوليتهم قبلها، ولا يملكون التنصل منها أو التخلي عنها. وليس لفريق منهم أن يتقدم

على غيره انتهازا، ولا أن ينال قدرا من الحقوق يكون بها عدوانا أكثر علوا، وإنما تتضافر جهودهم وتتوافق توجهاتهم، لتكون لهم الفرص ذاتها التي تقيم لمجتمعاتهم بنيانها الحق، وتتهيأ معها تلك الحماية التي ينبغي أن يلوذ بها ضعفاؤهم، ليجدوا في كنفها الأمن والاستقرار". ينظر: القضية رقم 47 لسنة 21 قضائية "دستورية في 4 أبريل سنة 2004. منشورة بتاريخ 15/1/ 2021 على موقع جامعة منيسوتا:

http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-47-Y21.html.

بينما لم نلحظ قرار للقضاء الدستوري في هذا المجال.

(117) *G. Alan Tarr, op.cit, pp.24,25.*

المصـــــــادر

References

اولاً: المعاجم:

First: Dictionaries:

I. جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 1998.

II. مُحَّد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، م 1، ط1، دار علا للكتب، القاهرة، 2008.

ثانياً: الكتب:

Second: Books:

I. د. احمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.

.

II. د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد، ملامح النظام السياسي المقترح على ضوء المبادئ الدستورية العامة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015.

III. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978.

IV. د.ابو بكر مرشد فازع الزهيري، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، دار الكتب العلمية، القاهرة، 2006.

V. د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978.

VI. المعهد الدولي لحقوق الانسان، الديمقراطية والحريات العامة، ط1،المعهد الدولي، الولايات المتحدة الامريكية، 2005.

VII. برتراند راسل، السلطة والفرد، ترجمة: مُحَّد بكير خليل، دار المعارف للنشر والتوزيع، مصر، ب.ت .

VIII. بيخال مُحَمَّد مصطفى، دراسة حول فكرة القانون في الدستور، مكتبة زين الحقوقية للنشر والتوزيع، بيروت، 2013.

IX. جاك دونديو دوفابر، الدولة، ترجمة: سموحي فوق العادة، منشورات عويدات، بيروت–باريس، ب.ت.

X. حسين جميل، الأحكام العرفية (بحث فقهي)، ط2، مطبعة العاني، بغداد، 1953.

XI. دانييل هاليفي – اندريه موروا وآخرون، مقال ضمن كتاب: عصر الاتحادات (تطبيق عملي لنظام الحكم المحلي)، ترجمة: منى إبراهيم، المؤسسة العربية للنشر والتوزيع، ب–ت.

XII. روبرت بوري، كارل فردريك، دراسات في الدولة الاتحادية، ج3، ترجمة: وليد الخالدي وبرهان دجاني، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بيروت– نيويورك، 1966.

XIII. صفاء الدين مُحَمَّد عبد الحكيم الصافي، حق الانسان في التنمية الاقتصادية وحمايته دولياً، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005.

XIV. عديلة كورتينا، مواطنون في العالم نحو نظرية للمواطنة، ترجمة: على المنوفى، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الاسرة، 2015.

XV. د. عدنان حمودي الجليل، نظرية الحقوق والحريات العامة في تطبيقاتها المعاصرة، القاهرة، 1975.

XVI. د. غسان رباح، الاتجاهات الحديثة في قانون العقوبات، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ب. ت.

XVII. د. كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في النظم السياسية المعاصرة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1987.

XVIII. لاري الويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ط1، ترجمة: جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، 1996.

XIX. فاليري جسكار دستان، الديمقراطية الفرنسية، ترجمة: عبد الله نعمان، ط1، منشورات عويدات، بيروت– باريس، 1977.

XX. د. مُحَمَّد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، 1969.

XXI. د.منذر الشاوي، تأملات فلسفية في حكم البشر، ط1، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، الاردن 2013.

XXII. ـــــــــــ، الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية، الكتاب الأول: الفكرة الديمقراطية، منشورات المجمع العلمي، بغداد، 1998.

XXIII. د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1999.

XXIV. نبيل عبد الرحمن حياوي، التجارة والنقل والكمارك في الدول الاتحادية الفيدرالية، ج14، المكتبة القانونية، بغداد، 2009.

XXV. هارولد لاسكي، العقل والايمان والمدنية، دار المعارف، مصر، ب.ت

ثالثاً: الرسائل الجامعية:

Third: Theses

I. مزهر جعفر عبد، جرائم الامتناع في التشريع العراقي، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1987.

II. إشراق محمود العكيلي، جريمة الامتناع عن الإغاثة، رسالة ماجستير، كلية القانون السياسة، جامعة بغداد، 1999.

رابعاً: المجلات:

Fourth; Journals:

I. حبيب عبد الله احمد، متطلبات إدارة الكوارث ومستوى نجاحها في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية، غزة، 2015.

II. د.حيدر كاظم عبد علي، وقاسم مهدي حمزة، المساعدات الانسانية (دراسة في ضوء القانون الدولي الانساني)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، ع 3، ٢٠١٦.
III. مصعب حبيب مرحوم الهاشمي، دور القوانين والتشريعات الدولية والمحلية في مواجهة أزمات الكوارث، مجلة العلوم الانسانية، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، ع 18، مارس 2017.
IV. ميشيل فرومون، الاجتهاد الدستوري في جمهورية ألمانيا الاتحادية (2006)، مجلة القانون العام وعلم السياسة، عدد (6)، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت 2007.

خامساً: المصادر على الانترنيت:

Fifth: Internet Sources:

I. لجنة القانون الدولي، الدورة الستون جنيف، ٥ أيار– ٦حزيران، و7 تموز – ٨ آب ٢٠٠٨، حماية الأشخاص في حالات الكوارث، مذكرة من الأمانة العامة للأمم المتحدة. منشوره على الموقع:
https.preventionweb.net/files/resolutions/N0765634.pdf
II. مُحَمَّد كريم جبار، حقوق الانسان في الوثائق الدستورية، المركز الديمقراطي العربي، تقرير منشور بتاريخ 23 سبتمبر 2016، على الموقع الاتي:
http://democraticac.de/?p=37544

سادساً: القوانين:

Sixth: Laws:

1. **الدساتير**
I. دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة 1789.
II. دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958.
III. دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971.
IV. دستور اسبانيا لسنة 1978.
V. دستور غانا 1992 المعدل.

VI. دستور الاتحاد السويسري لسنة 1999.

VII. دستور الاكوادور لسنة 2008 النافذ المعدل.

VIII. دستور بوليفيا المتعددة القوميات لسنة 2009.

IX. دستور الاتحاد الروسي لسنة 1993.

X. دستور السودان لسنة 2005.

XI. دستور العراق لسنة .2005

2.**التشريعات**:

Legislations:

I. قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل النافذ.

II. قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 العراقي (الملغي)

III. أمر الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي رقم 1 لسنة 2004

IV. قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

V. القانون الاتحادي الاماراتي رقم (2) لسنة 2011 في شأن إنشاء الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث.

VI. قانون الدفاع المدني العراقي رقم (44) لسنة 2013.

VII. نظام صندوق إعادة أعمار المناطق المتضررة من العمليات الإرهابية العراقي رقم 4 لسنة 2014.

المصادر الاجنبية:

Firstly : The books:

I. Department of Homeland security Fema, National Response Framework, Washington, DC, January 2008.

II. Federal Emergency Management Agency, Developing and Maintaining Emergency Operations Plans, Comprehensive Preparedness Guide (CPG) 101 Version 2.0, Us, department of Homeland security Fema, November 2010.

III. International Bank for Reconstruction and Development/International Development Association, Sierra

Leone rapid damage and loss assessment of august 14th 2017, landslides and floods in the western area, The World Ban, Washington, 2017.

IV. *The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), World Disasters Report Resilience: saving lives today, investing for tomorrow, Rwanda, Gisagara District, Juozas Cernius/IFRC, 5 April, 2016.*

Secondly: Researchs;

I. *Carmen Bărbat, A catholic view of the ethic principle of solidarity. Consequences at the ethic-social level, International Workshop on Ideologies, Values and Political Behaviors in Central and Eastern Europe, Procedia - Social and Behavioral Sciences,West University of Timisoara, No. 183, 2015.*

II. *Erika Urban, Exploring the Principle of Solidarity (Federalism), Constitutional Studies Review / Revue d'études Constitution, Volume 22, Issue 2, Faculty of Law, University of Alberta, Edmonton, 2017.*

III. *Irina Vladimirovna Naletovaa, Alexander Vladimirovich Okatova, Olga Valentinovna Zhulikovab, Classical Concepts of Social Solidarity As The Basis of Theoretical Studies on The Institutions of Modern Civil Society, international journal of environment & science education, VOL.11, NO.18, 2016*

IV. *G. Alan Tarr, Federalism and Identity: Refl ections on the American Experience, L'Europe en formation, Centre international de formation européenne, n° 369, Autumn 2013.*

Thirdly: The internet

I. *Arto Laitinen & Anne Birgitta Pessi, Solidarity: Theory and Practice. An Introduction, Chapter. Research published on 1/13/2021 on the following website: file:///C:/Users/acer/Downloads/Solidarity_Theory_and_Practice._An_Intro.pdf*

II. *Lawrence wilde, the concept of solidarity ; emerging from the theoretical shadows?, p.1.Research published on 1/13/2021 on the following website: http://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/12728/1/196557_578%20Lawrence%20Prepublisher.pdf.*

Solidarity in relief of the afflicted (a comparative constitutional study)

Assistant Prof. Dr. Mohammed Ezat fadhil
University of Mosul - College of Law

Abstract

The need for solidarity arises when the life of the individual or society is exposed to a danger that he cannot prevent. Solidarity imposes the provision of positive assistance to others in times of calamities, as a result of the existence of common human interest and many democratic constitutions have addressed the solidarity between emphasis and mitigation of its provisions.

The Iraqi constitution /2005 gave the legislature and executive power the possibility of imposing restrictions on the prohibition of forced labor which lead to restricting freedom. The Iraqi constitution did not treat explicitly the competence of the Union or regions to give assistance to regions are unable to deal with emergency disasters and crises. This does not prevent the existence of a federal law imposing mutual assistance in order to protect the unity of Iraq according to the constitution. However, in the reality there are legislative weakness in this area.

Journal of Juridical and Political Science
Web: www.lawjur.uodiyala.edu.iq