



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/library/1247>

تاريخ الاسترداد: 2025/05/12 00:40 +03

الموسوعة السياسية 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 السياسية – Encyclopedia Political – يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسية – 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 ديالي ورفده في مكتبة الموسوعة السياسية
مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكرية ومتطلبات رخصة المنشاع الإبداعي التي يتضمن المقال تحتها.



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 والتحفيف 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 تحادي يفرض المساعدة المتبادلة من اجل حماية وحدة العراق وفق الدستور، لكن الواقع يعاني من ضعف تشريعي في هذا المجال.

المقدمة

Introduction

لا يمكن ان تسير حياة المجتمع على نحو ثابت ومستقر، بل قد ت تعرض 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 الآخر عند وجود خطر يتعدى مواجهته بالإمكانات الذاتية، على خلاف (الدولة البسيطة) التي تنظم تعد وحداتها ادارية تنظم بقانون عادي وتتبع وحدة للسيادة. مما يقتضي تسلیط الضوء على كل من التضامن الانساني والتضامن الاتحادي.

وتمثل 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 عالجه الدساتير؟ وما موقف المشرع العراقي من ذلك؟

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

تم دراسة الموضوع دراسة قانونية في نطاق الدستور العراقي لسنة 2005، فضلاً عن الاستعانة بمنهج مقارن كييفي 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 و المجالات تطبيقه لما في ذلك من اهمية تحليل أوجه التضامن سواء على مستوى العلاقة بين الافراد، او الحكومات في الدولة الاتحادية، وكما في المطلعين 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، و أساسه الفلسفية التقليدية والحديثة لما لذلك من اهمية في تعين 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 أدائه، 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 للمدينيين المشتركين⁽²⁾. وحدد قاموس أوكسفورد الإنجليزي معنى "التضامن" بأنه حقيقة أو صفة، من جانب المجتمعات، وما إلى ذلك، من كونها موحدة تماماً 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 وقت التضامن.

ويرى الاستاذ تاسيتش *Tassitch* من يوغسلافيا (سابقا) ان "التضامن ظاهرة تقابلها في العالم الحيوي او البيولوجي وفي كل جماعات الاحياء الطبيعية، فمن المؤلف 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 كلّ لا يقبل الانفصال؛ لأن مصالح الشعوب لم تعد تقبل التجزئة وال التقسيم الاقليمي حسب القرارات"⁽⁵⁾. ويوسع هذا التعريف ايضاً من دلالة التضامن ليشمل المجتمعات المختلفة، فضلاً عن اتساع مكنات التطبيق، وصياغته الواسعة.

وعرف التضامن ايضاً بأنه "الشعور بالتعاطف المتبادل والمسؤولية بين الناس أعضاء المجموعة التي تعزز الدعم المتبادل"⁽⁶⁾. وعرف بأنه "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 اثما 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 بأنه "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 باللحظة المباشرة. ومنهم الاستاذان الفرنسيان اميل دركهaim *Émile Durkheim* (1858-1917) وليون ديكى *Léon Duguit* (1859-1928). إذ نادى الاول في كتابه (تقسيم العمل الجماعي) عام 1893 بالتضامن مفسراً اياه بأنه 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 يجعل الناس يعبرون عن تضامنهم، ويتحدون لدعمهم حياة طبيعية⁽⁹⁾. وإن الجماعة البشرية تولد كائن اجتماعي يعيش فيه الأفراد بجانب بعضهم البعض، لكن يؤخذ عليه انه لم يحدد اساس الشعور الجماعي هل هو مجموع مشاعر الأفراد 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 الأفراد المتشابه بصورة مشتركة مما يسمى "التضامن بالتشابه"، وإن امتلاك الأفراد 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 جانبي: الأول تشابه الأفراد بموتهم وحاجاتهم مما يفرض عليهم العيش ضمن رابطة مشتركة، والثاني تنوع الحاجات والقدرات بين الأفراد يتطلب تبادل الخدمات فيما بينهم بغية سد تلك الحاجات، ومن ثم الحقوق يجب ان ترسم استناداً للتضامن الاجتماعي⁽¹²⁾. ويزداد قوّة كلما تطور المجتمع، مما يجعل تبادل الخدمات امراً له اهمية ويخضع للتتطور وفقاً لحالات الزمان والمكان⁽¹³⁾. وحسب رأي الفقيه المذكور ان الشعور العام المشترك عند الجمهور اذا ما توفر فإنه اساس العمل القانوني؛ لأن بمجرد توافره ستتولد القاعدة القانونية⁽¹⁴⁾. على انه تفترض قاعدة التضامن إجماع الأفراد او شبه اجماعهم من منظور ديكي؛ كي تكون قانونية (سنية) وإن كان ذلك لا يمنع من تدخل الحكم 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 الواقعه الاجتماعية يتبع 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 يقترب بمدلولاً ضيقاً ينصرف إلى النافي بين الأفراد على نحو الذي يكون فيه كل الأشخاص أبناء سلالة واحدة، وأنه من دون وجود خلفية دينية مشتركة يكون الصعب الدفاع عن التضامن، الذي يعتبر أحد القيم الضرورية لتهيئة الوجود الإنساني⁽¹⁶⁾.

الأخذ بالتضامن في الوقت الحاضر أساساً عديدة منها كاحترام مبدأ كرامة الإنسان، ومبدأ العدالة. إذ يلاحظ وجود قيم إنسانية عليا تنم عن الكرامة يلتقي عندها الأفراد، 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 الإنسانية لصالح الاجزاء⁽¹⁷⁾. ويطلب ذلك احترام وجود الآخرين، وتكامل حياة الواحد مع حياة الغير، إذ يمثل التضامن تبادلاً لطاقات وجذانة وليس افعالاً منعزلة، وان الإنسان يبقى عاجز عن ادراك غاياته ما لم يتعاون مع الغير، وكلما تحقق التعاون كلما اصبح تحقيق الغايات الإنسانية امراً يسيراً⁽¹⁸⁾.

واكد جان تبرجن Jean Tenbergen بان التكافل يزداد في كافة المجتمعات بسبب اتساع 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 الإنسانية الأساسية للأفراد على حساب الحاجة غير الأساسية⁽²⁰⁾. كما ذهب الفيلسوف يورغن هابرمانas Jürgen Habermas إلى ان كلا التضامن والعدالة وجهان لعملة واحدة على الرغم من تباينهما 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؛ الأولى 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 تقضي 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 مبادئ الحرية والمساواة "سواء كباعت للرضاء أو كأساس للمساواة"⁽²⁴⁾.

واتسع مجال التضامن بشكل جلي في ظل ظهور جيل ثالث لحقوق الانسان ليتخد 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 تتمثل 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 بأنه عند عجز السلطات المحلية عن توفير الحماية للأفراد في حالة الكوارث، فإن تدخل المجتمع الدولي في تقديم المساعدة يعتبر- ولو كان خلافاً لرغبة الدولة المعنية- عملاً مشروعأً⁽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 الاوامر 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 الواقع 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 منتجات النمو، وتعزيز وضع الضعفاء، وإزالة الامتيازات التي تفسخ اللحمة الاجتماعية⁽²⁹⁾. ويلاحظ ان هكذا واجب ائمه هو ملقى على عاتق السلطة كجزء من وظيفتها الحديثة. كما يتخد 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 والزلزال، 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 جسامته، 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⁾.

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

الفرع الاول: من حيث علاقة الافراد بعضهم البعض:

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

يتجسد هذا النوع من التضامن في نطرين اجتماعيين: الاول يرتبط بخاح القضية المشتركة بين مجموعة اشخاص يتشاركون الاهتمام بشيء معين بتضاد جهودهم جميعاً كاجهده الذي يجب بذله لإبقاء مركب عائم في البحر، بينما يتمثل النمط الثاني في اهتمام شخص بموضوعات تهم اشخاص آخرين كجهد منظمة انسانية لمساعدة الفقراء، وفي هذه الحالة يكون التضامن أقل أهمية 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 الآخر 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 انا هو تضامن املأ 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 تحدد منطقة او مجموعة مناطق فيها، وقد تصل الى حد الكارثة التي من الممكن ان تكون طبيعية او غير طبيعية كما لو اتخذت شكل انتشار

اوبيئة او حدوث تفجير نووي⁽³⁹⁾. وتعتبر الكوارث الحالة الأكثر خطورة التي تستلزم التعاون لمنع آثارها سواء من حيث مساعدة الأفراد او الحكومات المحلية. وقد اجتهد الفقه في فهم الكارثة فربطها بعضهم بمعيار الخسارة البشرية، ومنهم من ربطها بمعيار الخسائر المادية، ومنهم من قررها 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 اعداد 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 يتعدى مواجهته بالإمكانات المتاحة للوحدة العامة. 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 الأخرى.

ولا يثير التضامن في الدول الموحدة البسيطة اشكالية في امكانية الزام الوحدات الادارية بالعمل لمصلحة الوحدة الأخرى 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⁾.

ما 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 يتخد طابعاً انسانياً كما لو تعرض الفرد لخطر جريمة، او حريق وغير ذلك، او طابعاً مؤسسياتياً 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 المطلعين الآتيين:

المطلب الاول: التصورات الفقهية حول التضامن الانساني في اغاثة المنكوبين:
The first requirement: jurisprudential perceptions of human solidarity in relief of the afflicted:

يتافق 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 يتعدى اللجوء فيها الى طلب مساعدة السلطة العامة، فانقسم الفقه إلى اتجاهين ما بين اليمان 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 أمر بالقيام بالفعل، ويرجع أساس ذلك إلى تأثير هذا الاتجاه بالمذهب الفردي الذي يفرض على السلطة حماية حقوق الأفراد 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 يقترب 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؛ لأن الوظيفة الأساسية للحكومة هي حماية المجتمع من الأخطار⁽⁴⁵⁾. وأكّد فلاسفة النظرية الليبرالية ومنهم الاستاذ جون بيكر John Baker ان التضامن يتصل بـ "الحب" وـ "الصدقة" 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 تظاهر 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⁾.

ويرز هذا الاتجاه بشكل جلي بعد الحرب العالمية الأولى، ومن ابرز انصاره ليون ديكى Léon Duguit وفيليبيو آجراملتيكا Philippine Grammatica، ويجد الاستاذ ديكى في ان التضامن كواقع اجتماعي يكون حتمياً عندما يتعدر تحقيق المصلحة المشتركة بشكل فرادي ما لم يتدخل الجمهور لتبادل المนาفع 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 آنسيل 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⁾.

ييد ان نجاح التضامن يقتضي المرونة في العمل، والتي ترمز الى قدرة النظام في الحفاظ على انماط الحياة بعد تعرضها للأضرار، ويرتبط ذلك ارتباطاً جيداً بمدى جودة الأشخاص في مواجهة الشدائـد والحصول على المساعدات، ووفقاً لـ Bahadur ان المرونة هي قدرة الأفراد على التعامل مع المشكلات والضغوط المستمدـة من ترابط القدرات الاستيعابية والاستباقية والتـكيفـية، وتطلب الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحـمـر عام 2015 في المرونة قدرة الأفراد والمجتمعـات، والـمنظـمات أو البلدان المعرضـة للنكـبات على الحـدـ من تأثير نقاط الضعف الكامنة لـتـوقـعـ الحـدـثـ، والـتعـاملـ معـهـ، والـتعـافـيـ من آثارـ الصـدـماتـ والـضـغـوطـ⁽⁵⁶⁾.

ويـتـطلـبـ ايـضاـ بنـاءـ قـدـراتـ الـاسـتـجـابةـ الـأسـاسـيةـ عـلـىـ الصـعـيدـ الـوطـنيـ بـرـنـاجـاـ منـظـاماـ لـتـدـريـبـ فـرـقـ وـمـنظـماتـ الـأـفـرـادـ الطـوعـيـةـ لـتـلـبـيـةـ جـانـبـاـ أـسـاسـيـاـ مشـترـكاـ لـلـأـداءـ وـتـحـقـيقـ مـعـايـيرـ الـاعـتمـادـ، وـانـ التـأـهـيلـ يـتـطـلـبـ التـخـصـصـ عـلـىـ وـفـقـ اـنـوـاعـ الـحوـادـثـ وـمـشارـكـةـ الـقطـاعـ الـخـاصـ وـالـمـنظـماتـ غـيرـ الـحـكـومـيـةـ وـتـغـطـيـةـ خـطـطـ الـاستـعـدـادـ، لـاـ سـيـماـ الـعـمـلـيـاتـ وـالـإـجـرـاءـاتـ الـخـاصـةـ بـتـفـعـيلـ الـمـسـاعـدةـ الـمـتـبـادـلةـ بـيـنـ الـأـفـرـادـ⁽⁵⁷⁾.

وهـكـذـاـ فـانـ التـضـامـنـ الـانـسـانـيـ حـسـبـ الرـأـيـ الـراـجـحـ يـمـثـلـ حـقـاـ اـسـاسـيـاـ لـازـماـ لـحـمـاـيـةـ الـغـيـرـ منـ ايـ خـطـرـ طـالـماـ كـانـ باـسـتـطـاعـتـهـ ذـلـكـ وـيـجـدـ اـسـاسـهـ فيـ مـبـداـ الـعـدـالـةـ، وـانـ حـرـيـةـ الـفـردـ لاـ يـمـكـنـ انـ تـكـونـ سـلـبـيـةـ فيـ الـجـمـعـ، وـيـحـقـقـ التـضـامـنـ غـايـاتـهـ كـلـمـاـ كـانـ الـفـردـ مـؤـهـلاـ وـيـعـمـلـ بـنـظـامـ مـرـنـ قـادـرـ عـلـىـ الـحدـ منـ تـأـثـيرـ نقاطـ الـضـعـفـ الـكـامـنـةـ لـتـوقـعـ الـحـدـثـ.

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري للتضامن الانساني في اغاثة المنكوبين:
The second requirement: the constitutional organization of human solidarity in the relief of the afflicted:

اختـلـفـ الـاتـجـاهـاتـ الـدـسـاتـيرـ فيـ تـناـولـ مـدـىـ الزـامـيـةـ التـضـامـنـ فيـ التـصـدـيـ لـأـخـطـارـ النـكـباتـ الـتيـ يـتـعـرـضـ لهاـ الـفـردـ ماـ بـيـنـ التـضـيـيقـ وـالتـوـسـعـ عـلـىـ حـسـبـ الـحـرـيـةـ الـانـسـانـيـةـ الـتـيـ يـؤـمـنـ بهاـ وـاضـعـيـ الدـسـتـورـ.ـ فـيـماـ يـأـتـيـ سـنـدـرـسـ اـهـمـ الـاتـجـاهـاتـ الـدـسـتـورـيـةـ فيـ الـعـالـمـ ثـمـ مـوـقـفـ الـدـسـتـورـ الـعـرـاقـيـ عـلـىـ الـفـرـعـينـ الـآـتـيـينـ:

الفرع الأول: الاتجاهات الدستورية المقارنة:***Section one: Comparative constitutional trends:***

تناولت العديد من الدساتير التضامن الانساني في اوقات الاخطر في موضع متباعدة، ضمن اتجاهات ثلاثة يمكن بيانها على النحو الآتي:

الاتجاه الاول: ويدعى 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 دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية لسنة 1946 – التي استقبلتها 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 شخص 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 الحد 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 الأمريكية 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 الأمريكي، 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⁾. وتبعداً لذلك زم 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 أن تحدد اللائحة التنفيذية إجراءات وضع خطط ضمان وتقدير استمرارية الأعمال⁽⁶²⁾. واجاز مستشار 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 المرتبة 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 شرعاً 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:

خلاف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من نص صريح حول التضامن و مجالات 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 الديمocratique حيث يتعامل مع الفرد بصفته الملحوظة وفي وضعه الاجتماعي⁽⁶⁷⁾.

بيد ان المشرع أشار بشكل غير مباشر ضمن باب الحرريات الى انه (يحرم العمل القسري "السخرة")⁽⁶⁸⁾. من دون ايجاد قيد حول ذلك. وسمح المشرع الدستوري في موضع آخر بتقييد ممارسة أي من الحقوق والحرريات 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 أكدته قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل اذ فرض المشرع عدة التزامات ايجابية على الأفراد لاعتبارات التضامن كجريمة الامتناع عن الإغاثة والتي عدتها المشرع من قبيل الجرائم الاجتماعية⁽⁷¹⁾. اذ تقع الجريمة بمجرد الإحجام عن تقديم المساعدة لشخص يتعرض لخطر أو مجنبي عليه -في جنائية 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 انتلاقاً 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 بحث⁽⁷⁴⁾.

هناك بعض الوضاع التي من المتصور فيها جلوء 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 الجسامنة 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 والهيئات الاجتماعية والمنظمات غير الحكومية الى خلق الظروف التي تحقق المشاركة الاجتماعية لجميع المواطنين في تكريس القيم

الشخصية للتضامن بـ(التضامن الاجيادي) كما في حالة الحث على إيجاد المتطوعين، والتحفيز في توجيه ولائهم وأفكارهم ومثلهم وطاقتهم من أجل تحقيق العدالة التبادلية⁽⁷⁷⁾.

لكن الدستور العراقي لم يرسم اسبيباً معينة لإعلان الطوارئ، بل أكتفى بان تعلن مدة ثلاثة أيام، وتكون قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة..، وينحول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكّنه من إدارة شؤون البلاد أثناء 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 يتعدّر معالجته وفق وسائل القانون العادي. وبالرجوع الى القانون العادي فانه لم يرد ضمن الصلاحيات الخصصية لرئيس الوزراء وفق أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 نصاً يتناول التضامن بمعنى المساعدة المتبادلة، بل أكتفى بمكنته فرض قيود على حريات الأفراد، وفرض قيود على وسائل النقل بمناطق محددة لفترة معينة، وقيود على المحال العامة والتجارية والنواحي 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 كالکوارث 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 لاحتواها⁽⁸¹⁾.

جدير بالذكر ان المشرع العادي عالج حالة اغاثة المنكوبين من الكوارث والاخطر الاصغر ضمن قانون الدفاع المدني رقم 44 لسنة 2013 الذي نص على ان اغاثة المنكوبين يتطلب "الأخذ الاجراءات الازمة من جمعية الهلال الاحمر والجهات المعنية الأخرى لغرض توفير مستلزمات إسكان وإعاشة الأشخاص الذين يتم إخلاؤهم بسبب الكوارث أو المخاطر الأخرى والمتضررين منهم في موقع اقامتهم"⁽⁸²⁾. ويلاحظ ان هذا القانون لم يحدد "الجهات المعنية الأخرى" 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 لاغاثة المنكوبين.

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

في ضوء ما تقدم يمثل التضامن الانساني حسب الاتجاه الراوح حقاً اساسه مبدأ العدالة، وتتفق اكثريه 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 النكسات، 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 لاغاثة المنكوبين:

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

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

الفرع الأول: 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 حالة النكبات قبل وبعد وقوعها وذلك بحكم مواردها واستقلالها الذاتي، وفي حالة ضعفها لها ان تطلب المساعدة من بقية الاقاليم او الحكومة الاتحادية، بيد انه يتبعن 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 اعتناداً 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)، ولم شمل العائلات وتوفير الخدمات لسكان ذوي الاحتياجات الخاصة والإيواء، ودعم الملاجئ المتخصصة وتنسيق السلع والخدمات المتبرع بها⁽⁸⁴⁾.

وتكمّن أهمية التضامن الفيدرالي انه يساعد في الحفاظ على وحدة الدولة وديومتها، والتي تأتي ليس من قوتها العسكرية فحسب، بل من قوتها التكاميلية. 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 تخليت 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 البريطاني 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 لاغاثة 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 الالازمة والتي حددها الفيلسوف لاري ماي *Larry May* في التضامن الذي يجد ان الاخير لما كان يقوم على التشابه والتوحيد، فذلك يفرض توافر خمسة عناصر او لها وعي التماهي مع الجموعة، 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 ااسي لأجل ذلك⁽⁸⁹⁾. ويمكن أن تستند القيم والمعتقدات المشتركة على سبيل المثال الى التاريخ المشترك أو العيش في نفس المنطقة، والاستعداد لإظهار الدعم لآخرين عند مواجهة الشدائ드 لأن التضامن ليس مجرد شعور سلبي ولكنه يحمل بعد عملي⁽⁹⁰⁾. وفيفترض 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 الأفراد 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 وتنفذ:⁽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 تنسق الخطط لضمان فعالية العمليات الفيدرالية من خلال التكامل والتزامن في التدخل وتوفير الموارد المناسبة في الوقت المناسب لدعم العمليات الطارئة بغية حماية الحياة أو الأموال أو البيئة⁽⁹³⁾. إذ يجب أن تتسم عملية إدارة مخاطر الكوارث بالمرنة والفاعلية من خلال تبسيط إجراءات العمل المؤسسي؛ كي تقلل من الأضرار الجسمية بعيداً عن البيروقراطية في العمل وعن أي فجوة فنية من الممكن حدوثها، وان يتولى كل قطاع تحديد الاحتياجات والخدمات الأساسية للأفراد واحتواها⁽⁹⁴⁾.

إذ إن تحقيق الوحدة يخدم المصلحة العامة للاتحاد بأكملها، مما يتطلب أن تكون الحكومة الاتحادية قادرة على التدخل كلما ظهرت التحاجات ضيقة تذر بوجود خطر محقق⁽⁹⁵⁾. ولا سيما بعد الأزمة 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 الوشكية الواقعة على الاتحاد اتخاذ الاجراءات الكافية لتوفير اسباب سلامه الاتحاد بغية زيادة قواته وتأمين الاحلاف الخارجية، مما يجعل الحكومة المركزية مسؤولة عن تحقيق التعبئة الاقتصادية لجمع المزيد من الأموال 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 الاقلين 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 أوقات النكبات. وفيما يأتي سندرس أهم الاتجاهات الدستورية المقارنة ثم موقف الدستور العراقي في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الاتجاهات الدستورية المقارنة:

Section one: Comparative constitutional trends:

تبين 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 المعنى 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 المعنية على إدارة المخاطر غير كافية، فإن المؤسسات ذات النطاق الجغرافي الأوسع والقدرات المالية الأكبر هي التي تقدم الدعم اللازم المرتبط بصلاحياتها في المنطقة المعنية، دون 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 الأقاليم. وكذلك في المانيا حيث تكون المساعدة الفيدرالية في اضيق الحدود بعدما فسرت المحكمة الدستورية -في قرار لها بتاريخ 19/10/2006 - المادة (2/107) من القانون الاساسي لسنة 1949 تفسيراً ضيقاً، إذ اشترطت منح المساعدة المالية للأقاليم أن تبلغ الضائقة المالية لها حدتها الأقصى قياساً بوضع بقية الأقاليم، أي تكون في وضع مالي كارثي⁽⁹⁹⁾.

الاتجاه الثاني: ويعيل 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: ويسهل 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 وإعادة التأهيل وإعادة الإعمار هو من قبيل الاختصاص المشتركة للحكومة القومية وحكومة جنوب السودان والحكومات الولاية⁽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 الأمريكية 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 او 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 اما هي مقيدة بتوفير الخير العام للولايات المتحدة⁽¹⁰⁴⁾.

وكذلك الحال في سويسرا (في ظل دستور 1848 الملغي) منذ الحربين العالميتين 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 الترکات 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 حول التشريع حكومة الاتحاد امكانية استخدام الاجهزة المحلية وموظفيها جباية 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 الأقاليم 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 للتأنيل، ولم يعالج بشكل صريح امكانية إلزام بقية الأقاليم بتقديم المساعدة لوحدة او وحدات اخرى تتعرض لخطر نكبة على خلاف ما هو متعارف عليه. فالتضامن الفيدرالي يكون عمودياً (التضامن الرأسي) من المركز إلى الأقاليم او العكس، كما انه يكون أفقياً عند مستوى العلاقة بين الأقاليم مع ضرورة تعزيزه بشكل مناسب بأدوات قانونية أو دستورية مناسبة، حيث تعرف العديد من الفيدراليات بأهمية وجود رابطة تضامن (افقية) 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 الأقاليم المتضررة بصورة محبقة في ظل النظام السياسي قبل 2003/4/9، فجعل لها حصة تقررها الحكومة الاتحادية- من عائدات النفط والغاز- لمدة محددة، وكذلك الأقاليم 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 بمنطقة 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 إلى جعل مجلس الأماء يضم مثلاً عن إقليم كوردستان⁽¹¹⁰⁾. إلا أنه لم يفرد نصاً يلزم الأقليم بالتضامن، وتقديم المساعدة الممكنة في أعمار المناطق المتضررة، ولا سيما أن وحدة الاتحاد تتقتضي ذلك. بل اتجهت ارادة المشرع إلى 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 إلى حالة التضامن الاتحادي في حالة الطوارئ عند وجود عنف مستمر لا من جانب واحد إذ نص على أنه " ..في إقليم كردستان يتم تنفيذ الاجراءات الاستثنائية بالتنسيق مع حكومتها"⁽¹¹²⁾. أي عندما تكون هناك ضرورة ناشئة عن عنف يحتاج فيه الأقليم إلى معونة الحكومة المركزية، ومع ذلك اشترط القانون وجود التنسيق بمعنى لزوم تبادل وجهات النظر قبل تنفيذ الاجراءات الاتحادية. ونجد أن هكذا علاقة بين الاتحاد والاقليات يجب أن ينظمها الدستور –وليس القانون العادي-. كما فعل الدستور الإماراتي لسنة 1971 إذ عالج العلاقة بشيء من الوضوح عندما جعل المجلس الأعلى مختصاً بالموافقة على طلب الإمارة 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 مواجهة خطر ما الا بموافقة الإمارة طالبة الاستعانة والإمارة التابعة لها تلك القوات⁽¹¹³⁾.

بيد أن المشرع العراقي في قانون الدفاع المدني رقم 44 لسنة 2013 جعل من أغاثة المنكوبين واجب عام يتطلب اتخاذ الاجراءات الالزمة من الجهات المعنية- التي لم يحددتها- لتوفير مستلزمات إسكان الأشخاص الذين يتم إخلاؤهم بسبب الكوارث او المخاطر الأخرى 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 ضمفي عندما اوجد هيئة عليا للتنسيق ومعالجة المعوقات والقضايا المشتركة بين المحافظات..⁽¹¹⁵⁾.

وهكذا فان تدخل الاتحاد في اعنة هكذا مناطق او منطقة يتأتي من واجبها الدستوري كونها مكلفة بالحفظ على سلامة الدولة. مع العلم ان الاجتهد القضائي المقارن في مجلسي الدولة الفرنسي والمصري يميل الى عد الحفاظ على بقاء الدولة عند تعرضها للخطر بسبب ظرف استثنائي مبدأ عرفيأ 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 "عقبالية الاتحاد تكمن في قدرته الالامحدودة على استيعاب وتوفيق مجموعة التنوعات المتنافسة والمسيطرة أحياناً"⁽¹¹⁷⁾.

ما تقدم تفرض مبادىء الفيدرالي احترام رغبة الوحدات الاعضاء عند تقديم اي مساعدة لها في ممارسة شأنها الداخلي، ولكن يصار الى التضامن الافقى 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 المعنى، بينما سكتت بعض الدساتير عن ايجاد تنظيم واضح لذلك.

الخاتمة

Conclusion

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

اولاً: 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 تتأتي النكبة من خطر ارتكاب جريمة ما او نشوب حريق او حادث غرق، وقد يكون مؤسسيّاً عند تعرض وحدة لنكبة ما.
3. يمثل التضامن الانساني حسب الرأي الراوح 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 النكسات العامة فقط كما في فرنسا وغاندا، او ومنها تميل الى الزامية 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 وال العراق.
6. تفرض مبادىء 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. تبأنت 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 المعنى 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 الاقفي 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.

ثانياً: 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 (37/3) من الدستور العراقي بإضافة (ولا يشمل ذلك أي عمل تقتضيه حالة حرب أو طوارئ أو نكبة ما تحدد 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 بطبعتها 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 الملغى -

يحاكي دستور العراق لسنة 2005 بالشكل الذي يفرض التضامن القائم على المساعدة المتبادلة بين الاتحاد والاقاليم من جهة، والتضامن الانساني من خلال اضافة اختصاص رئيس الوزراء يحظر فيه على افراد القطاع الخاص من 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.

الهوا مش

Endnotes

- (1) محمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، م 1، ط 1، 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) جرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة : منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 1998، ص 487.

(5) صفاء الدين محمد عبد الحكيم الصافي، حق الانسان في التنمية الاقتصادية وحمايته دولياً، ط 1، 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 محمد 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 والحریات العامة في تطبيقاتها المعاصرة، القاهرة، 1975، ص 189.

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

(14) بيخال محمد مصطفى، دراسة حول فكرة القانون في الدستور، مكتبة زين الحقوقية للنشر والتوزيع، بيروت، 2013، ص 34.

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

(16) عديلة كورتينا، مواطنون في العالم نحو نظرية للمواطنة، ترجمة: على المنوف، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الأسرة، 2015، ص 172-173.

(17) صفاء الدين محمد الصافي، المصدر السابق، ص 709-710.

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

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

(20) المصدر نفسه، ص 714. وأشار القديس يوحنا بولس الثاني *Ioannes Paulus PP. II* إلى ذلك حينما قال (أنه لواجب صارم للعدالة والحقيقة ألا نسمح لاحتياجات 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، ط 1، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، الأردن 2013، ص 269.

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

(25) د. حيدر كاظم عبد علي، وقاسم مهدي حمزة، المساعدات الإنسانية (دراسة في ضوء القانون الدولي الإنساني)، مجلة الحق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، ع 3، ٢٠١٦، ص 364، 365.

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

(27) لجنة القانون الدولي، الدورة الستون جنيف، ٥ أيار - ٦ حزيران، و ٧ 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) محمد 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، ص 173 .

(35) مزهر جعفر عبد، جرائم الامتناع في التشريع العراقي، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1987، ص 282.

(36) إشراق محمود العكيلي، جريمة الامتناع عن الإغاثة، رسالة ماجستير، كلية القانون السياسية، جامعة بغداد، 1999، ص 21، 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 وال محلية في مواجهة أزمات الكوارث، مجلة العلوم الانسانية، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، ع 18، مارس 2017، ص 83.

(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. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، 1969، ص 132. مما نجده في قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 العراقي (الملاطي) الذي اعتمد

نظام الالامركزية 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 والأنظمة او المحافظة على الامن ان يعرض الامر فورا على الوزير مبينا مقدار القوة من الشرطة التي يرى ضرورة 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، ص 57-59.

(45) د. إبراهيم درويش، الدولة نظريتها وتنظيمها، دار النهضة، القاهرة، 1969، ص 211، 212؛
د. السيد خليل هيكل، الأنظمة السياسية التقليدية والنظام الإسلامي، المصدر السابق، ص 81، 82.

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

(47) مزهر جعفر عبد، مصدر سابق، ص 62-64.

(48) عديلة كورتينا، المصدر السابق، ص 173.

(49) د.منذر الشاوي، تأملات فلسفية في حكم البشر، المصدر السابق، ص 268، 269.

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

(51) صفاء الدين محمد الصباغي، المصدر السابق، ص 715-716.

(52) د. احمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص 60، 136.

(53) د. كريم يوسف كشاكس، الحريات العامة في النظم السياسية المعاصرة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1987، ص 55؛ د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1999، ص 136-139؛ مزهر جعفر عبد، المصدر السابق، ص 71 - 73.

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

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

(55) هارولد لاسكي، العقل والايام والمدنية، دار المعارف للنشر والتوزيع، مصر، ب.ت، ص 8.

(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 محقق 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 الجند، ملامح النظام السياسي المقترن 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، ص 15، 90.

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

(69) المادة (46) من الدستور نفسه.

(70) حسين جمیل، الأحكام العرفية (بحث فقهي)، ط2، مطبعة العائی، بغداد، 1953، ص 32 - 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 محقق لم يتسبب به عمداً شريطة ان يتنااسب فعل الضرورة مع الخطر(م63).

(72) إشراق محمود العكيلي، المصدر السابق، ص 21.

(73) د. غسان رباح، الاتجاهات الحديثة في قانون العقوبات، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ب. ت، ص 203، 204.

(74) المصدر نفسه، ص 104؛ إشراق محمود العكيلي، المصدر السابق، ص 22؛ مزهر جعفر عبد، المصدر السابق، ص 276-281.

(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، ص 145.

(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، ص 194.

(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 – اندريله موروا وآخرون، مقال ضمن كتاب :عصر الاتحادات (تطبيق عملي لنظام الحكم المحلي)، ترجمة : منى إبراهيم، المؤسسة العربية للنشر والتوزيع، ب-ت، ص 23-24.

(86) روبرت بوري، كارل فرديرك، دراسات في الدولة الاتحادية، ج 3، ترجمة: وليد الخالدي وبرهان دجاني، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بيروت-نيويورك، 1966، ص 311.

(87) المعهد الدولي لحقوق الإنسان، الديمقراطية والحرفيات العامة، ط 1، المعهد الدولي، الولايات المتحدة الأمريكية، 2005، ص 38.

(88) جاك دونديو دوفابر، الدولة، ترجمة: سموحي فوق العادة، منشورات عويدات، بيروت-باريس، ب.ت، ص 12.

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

(90) *ibid*, p.4.

(91) G. Alan Tarr, *Federalism and Identity: Reflections 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، ج 14، المكتبة القانونية، بغداد، 2009، ص 19-20.
- (96) لاري الوبتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ط 1، ترجمة : جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، 1996، ص 275.
- (97) روبرت بوري وآخرون، المصدر السابق، 325-327، 341.
- (98) المادة (390) من دستور الأكوادور 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، ص 1532-1534.
- (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 والأوئلة وتصحيح آثارها. ينظر: المادة (72) من دستور الاتحاد الروسي لسنة 1993.
- (102) الجدول (ه) من دستور السودان لسنة 2005.
- (103) المادة (4/4) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1789.
- (104) المادة (1/8/1) من الدستور نفسه.
- (105) روبرت بوري وآخرون، المصدر السابق، ص 365-366، 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 معاجلة قانونية خاصة (م 141).

(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 الإمارati 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 بمرحلة المع واستعداد حالات 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- بت تقديم المساعدات الالزمة 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 تعقد في احوال الضرورة. ينظر المادة (45) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 النافذ المعدل.

(116) د. أحمد مدبعت علي، المصدر السابق، ص 240. وفي قرار للمحكمة الدستورية العليا في مصر اشارت فيه الى ان التضامن يعني "وحدة الجماعة في بنائها، وتدخل مصالحها لا تصادمها، وإمكان التوفيق بينها ومزاوجتها بعض عند تزاحمتها، واتصال أفرادها وترتبطهم فيما بينهم فلا يكون بعضهم لبعض ظهيرا، ولا يتفرقون بالتالي بدوا، أو يتناحرون طمعا، أو يتباذلون بغيا، وهم بذلك شركاء في مسؤوليتهم قبلها، ولا يمكن التوصل منها أو التخلّي عنها. وليس لفريق منهم أن يتقدم

على غيره انتهازا، ولا أن ينال قدرًا من الحقوق يكون بها عدواً أكثر علوا، وإنما تتضاد جهودهم وتوافق توجهاتهم، لتكون لهم الفرصة ذاتها التي تقيم مجتمعاتكم بنيانها الحق، وتهيأ معها تلك الحماية التي ينبغي أن يلوذ بها ضعفاؤهم، ليجدوا في كنفها الأمان والاستقرار". ينظر: القضية رقم 47 لسنة 21 قضائية "دستورية في 4 أبريل سنة 2004. منشورة بتاريخ 15/1/2021 على موقع جامعة مينيسوتا:

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

المصادر*References***أولاً: المعاجم:***First: Dictionaries:*

- I. جيار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 1998.
- II. محمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، م 1، ط 1، 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 الجد، ملامح النظام السياسي المقترن على ضوء المبادئ الدستورية العامة، ط 1، 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، الديقراطية والحریات العامة، ط 1، المعهد الدولي، الولايات المتحدة الامريكية، 2005.
- VII. برتراند راسل، السلطة والفرد، ترجمة: محمد بكير خليل، دار المعارف للنشر والتوزيع، مصر، ب.ت.

- VIII. بيخال محمد 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 هاليبي - اندريله موروا وآخرون، مقال ضمن كتاب: عصر الاتحادات (تطبيق عملي لنظام الحكم المحلي)، ترجمة: مني إبراهيم، المؤسسة العربية للنشر والتوزيع، بـ ت.
- XII. روبرت بوري، كارل فرديريك، دراسات في الدولة الاتحادية، ج3، ترجمة: وليد الخالدي وبرهان دجاني، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بيروت - نيويورك، 1966.
- XIII. صفاء الدين محمد عبد الحكيم الصافي، حق الإنسان في التنمية الاقتصادية وحمايته دولياً، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005.
- XIV. عديلة كورتينا، مواطنون في العالم نحو نظرية للمواطنة، ترجمة: على الم توف، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الاسرة، 2015.
- XV. د. عدنان حمودي الجليل، نظرية الحقوق والحرفيات العامة في تطبيقها المعاصرة، القاهرة، 1975.
- XVI. د. غسان رباح، الاتجاهات الحديثة في قانون العقوبات، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ب. ت.
- XVII. د. كريم يوسف كشاكس، الحرفيات 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، الديقراطية الفرنسية، ترجمة: عبد الله نعمان، ط1، منشورات عويدات، بيروت - باريس، 1977.
- XX. د. محمد 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، الأردن 2013.
- XXII. _____، الدولة الديقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية، الكتاب الأول: الفكرة الديقراطية، منشورات الجمع 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 والآيمان 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 السياسية، 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 الإنسانية (دراسة في ضوء القانون الدولي الإنساني)، مجلة الحقائق القانونية والسياسية، ع ٣، ٢٠١٦.
- III. مصعب حبيب مرحوم الهاشمي، دور القوانين والتشريعات الدولية والأخلاقية في مواجهة أزمات الكوارث، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، ع ١٨، مارس 2017.
- IV. ميشيل فرومون، الاجتهاد الدستوري في جمهورية ألمانيا الاتحادية (2006)، مجلة القانون العام وعلم السياسة، عدد (٦)، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت 2007.

خامساً: المصادر على الانترنت:***Fifth: Internet Sources:***

- I. لجنة القانون الدولي، الدورة الستون جنيف، ٥ أيار - ٦ حزيران، و ٧ تموز - ٨ آب ٢٠٠٨، حماية الأشخاص في حالات الكوارث، مذكرة من الأمانة العامة للأمم المتحدة.
- منشوره على الموقع:
<https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N0765634.pdf>

- II. محمد كريم جبار، حقوق الإنسان في الوثائق الدستورية، المركز الديمقراطي العربي، تقرير منشور بتاريخ 23 سبتمبر 2016، على الموقع الآتي:
<http://democraticac.de/?p=37544>

سادساً: القوانين:***Sixth: Laws:*****1. الدساتير**

- I. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1789.
- II. دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958.
- III. دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971.
- IV. دستور إسبانيا 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 الأجنبية:***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: Reflections 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.



