



The Authority of the Prime Minister in Federal Systems during Exceptional Circumstances

Abdollah Baharloui *

Received: 5/2/2024 | Accepted: 13/3/2024

Abstract

Although the Prime Minister in federal systems has broad powers represented by the competencies and powers granted to him under the constitution, law and other legislation, the power of the Prime Minister in federal states differs in exceptional circumstances from that in normal circumstances. These powers granted to the Prime Minister also vary from one federal state to another. The Prime Minister and the state in general exercise their duties and tasks in times of peace and stability by adopting normal methods and means that they cannot exercise when the state is exposed to crises or exceptional circumstances. This undoubtedly has an impact on public freedoms and the rights of individuals. Therefore, in this article, we will try to highlight the most important of these powers granted to the Prime Minister in a number of federal states by addressing the following points: the idea of exceptional circumstances, the conditions for applying the theory of exceptional circumstances, the power of the Prime Minister in exceptional circumstances in federal states with different political systems.



Keywords: Authority, Prime Minister, exceptional circumstances, federal systems.

* Assistant Professor at the University of Judicial Sciences, Tehran, Iran. Email: abdollahbaharloui@gmail.com.

□ Baharloui, A. (2024) The Authority of the Prime Minister in Federal Systems during Exceptional Circumstances. *Legal studies for Islamic Countries*, 1 (1) 115-134. Doi: <https://doi.org/10.22091/jcem.2024.10485.1035>.



سلطة رئيس الوزراء في النظم الاتحادية في الظروف الاستثنائية

عبدالله بهارلوي *^{ID}

تم تقديم البحث: ٢٠٢٤/٢/٥ | تم قبوله للنشر: ٢٠٢٤/٣/١٣

المستخلص

على الرغم من امتلاك رئيس الوزراء في النظم الاتحادية لسلطات واسعة تتمثل بالاختصاصات والصلاحيات المخولة له بموجب الدستور والقانون والتشريعات الأخرى، إلا أنّ سلطة رئيس الوزراء في الدول الاتحادية تختلف في الظروف الاستثنائية عنها في الظروف الاعتيادية/ وكذلك تتفاوت هذه السلطات الممنوحة لرئيس الوزراء بين دولة اتحادية وأخرى، فرئيس الوزراء والدولة عموماً تمارس واجباتها ومهامها في أوقات السلم والاستقرار باعتماد طرق ووسائل اعتيادية لا تتمكن من ممارستها عند تعرض الدولة لأزمات أو ظروف استثنائية، وهذا بلا شك له تأثير على الحريات العامة وحقوق الافراد. لذا سنحاول في هذه المقالة ابراز أهم هذه السلطات الممنوحة لرئيس الوزراء في عدد من الدول الاتحادية من خلال تناول النقاط التالية: فكرة الظروف الاستثنائية، شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، سلطة رئيس الوزراء في الظروف الاستثنائية في الدول الاتحادية ذات النظم السياسية المختلفة.



الكلمات المفتاحية: السلطة، رئيس الوزراء، الظروف الاستثنائية، النظم الاتحادية.

* أستاذ مساعد بجامعة العلوم القضائية، طهران، ايران. | abdollahbaharlui@gmail.com

□ بهارلوي، عبدالله. (٢٠٢٤). سلطة رئيس الوزراء في النظم الاتحادية في الظروف الاستثنائية، البحوث القانونية

للدول الاسلامية. ١ (١)، ١٣٤-١١٥. Doi: https://doi.org/10.22091/jcem.2024.10485.1035

المقدمة

إنّ لسلطة رئيس الوزراء أهمية كبيرة في جميع دول العالم، وعلى وجه الخصوص في الدول ذات النظم الاتحادية، واختلاف هذه السلطة الممنوحة لرئيس الوزراء يظهر متبايناً ما بين دول العالم الاتحادية عند تعرضها لظروف استثنائية، وهو ما يؤثر بشكل سلبي عند تتبّع ودراسة التجارب الخاصة بهذه الدول المتبنية لأي نظام من النظم الاتحادية، ولا زالت هناك سلطات مختلفة لرئيس الوزراء بين هذه الدول في الظروف الاستثنائية لم تحدد ولم تتعرض للتقويم، لذا سنحاول في هذه المقالة تحديدها وتوضيح الاختلافات ومسبباتها من خلال التعرض لدراسة أهم المفاهيم والتجارب لخمسة دول ذات نظام اتحادي ولكن كل دولة منها تتخذ نظاماً سياسياً مختلفاً عن الأخرى.

ففي الظروف الاستثنائية يجب التركيز على ضرورة تحديد سلطة رئيس الوزراء لما لها من مساس بوضع الدولة بصورة عامة والأفراد بصورة خاصة في الدول الاتحادية، وللحيلولة دون الاستبداد بالسلطة والتفرد بالقرارات الادارية والتنفيذية، لذلك دأبت كافة الدساتير الحديثة والتشريعات على تحديد سلطة رئيس الوزراء في الظروف الاستثنائية .

يتملك رئيس الوزراء في الدول الاتحادية وفي الظروف الاستثنائية العديد من السلطات حيث تختلف أنماطها من دولة اتحادية إلى أخرى اختلافاً يستند إلى الوعي الديمقراطي لكل شعب وتركيبته المجتمعية، ومدى رسوخ وقدم النظام الاتحادي في نظام الحكم المتّبع.

لذا فان الاشكالية تكمن بتحديد أهم الآثار الناتجة عن اختلاف سلطة رئيس الوزراء في الظروف الاستثنائية بين عدد من دول تتبع النظام الاتحادي، لكنها مختلفة بنظامها السياسي حيث اعتمد البحث على منهج توصيفي تحليلي مقارن لمقارنة نصوص القانون الدستورية التي تناولت الاختلاف في السلطة القانونية والدستورية

لمنصب رئيس الوزراء في النظم الاتحادية الخمسة دول مختلفة في نظام حكمها السياسي، وذلك من خلال تقسم البحث الى أربعة نقاط هي: مفهوم السلطة، الظروف الاستثنائية، شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية وسلطة رئيس الوزراء في الظروف الاستثنائية في الدول الاتحادية ذات النظم السياسية المختلفة.

١. السلطة

ورد مفهوم السلطة في اللغة في معجم لسان العرب "سلط، و السلاطة قهر، و قد سلّطه الله فتسلّط عليهم، والاسم سلطة بالضم" (ابن منظور، ٢٠٠٣، ٧: ٣٦١)، ويشق السلطان من السلطة وتعني الحجة والبرهان والاشتقاقه ومنه السليط والسلطان، إنّما دُعي سلطاناً، كونه حجة لله في أرضه، قال: اشتقاق السلطان من السليط، وقال السليط مايسضاء به" (المصدر نفسه: ٣٦٢)، "والرجل سليط، حديد اللسان، أي فصيح، ما بين السلاطة، و السلوطة" (المصدر نفسه: ٣٦١). تدل على الفصاحة وعلى البرهان وقوته، و يظهر من ذلك أنّ الصورة لمفهوم السلطة، تتبين في معاجم اللغة العربية خلال التركيز على جزئية التسلط في هذا المفهوم.

أما مفهوم السلطة في الاصطلاح فهو محل خلاف بين العلماء والفلاسفة، ومن الصعب إيجاد تعريف محدد لها يحظى بإجماعهم بسبب كثرة صفاتها وتعدد استعمالاتها، فالسلطة القانونية قائمة على مجموعة من القواعد المتفق عليها وعلى مشروعيتها ما بين أعضاء الجماعة، وتتركز السلطة القانونية في المنصب وليس في شاغله، فمن غير الممكن لأي إنسان أن يصل إلى المنصب ويمارسه إلا اعتماداً على القواعد المقررة لها في المجتمعات المتحضرة والتي تتميز بوجود منظمات معقدة.

وتبني قسم من الفقهاء مفهوم فحواه أنّ السلطة القانونية إنّما هي الصلاحيات والامتيازات التي تحدد وتحوّل من قبل القانون وجهة إصداره، وتمثل بالبرلمان باعتباره

الممثل لارادة شعب ما لشخص طبيعي أو معنوي أو لمؤسسة، سواء حكومية أم غير حكومية أو أية جهة اخرى (كشك، ١٩٩٩: ٢٢٧).

ومما سبق يظهر أنّ السلطة الدستورية إنّما هي الصلاحيات التي ينص الدستور على منحها وتحويلها لجهة معينة.

٢. فكرة الظروف الاستثنائية

لقد حاول فقهاء القانون إيجاد تفسير لفكرة الظروف الاستثنائية وذلك بدراستهم للأعمال التحضيرية وتاريخ تشريع نصوص هذه الفكرة وما حصل واقعياً على المستوى الدولي من اتجاهات وآراء بهذا الشأن، فهناك من تبني رأياً فحواه أنّ معنى هذه النصوص هو (صلاح، بدون تاريخ: ٧):

أ. الاشكال المختلفة للأزمات الخطرة مثل: النزاع المسلح الداخلي أو الخارجي، انعدم الاستقرار الداخلي، الحرب.

ب. الكوارث الطبيعية مثل: الفيضانات، الزلازل، البراكين.

وتبني فريقاً آخر من الفقهاء فكرة أنّ ما تعنيه الظروف الاستثنائية وحالات الطوارئ في العصر الحاضر إمكانية أن تكون بأشكال ثلاثة هي (الشافعي، ٢٠٠٤: ٢٠٦):

أ. وضع المواجه والاستعداد لنشوب الحرب أو حصول حرباً فعلية.

ب. وضع التخريب الداخلي أو تواجد الارهاب أو خشية حدوثه.

ج. الخوف من حدوث الانهيار الاقتصادي أو الازمات الاقتصادية الحادة.

وكان هذا نتيجة لما تبناه طرفاً من الفقه الدولي، ويقصد به أن الظروف الاستثنائية اذا كانت لا تنتج عن الحروب وكذلك هذا ما تبنته النظرية الامريكية، وهذا الاتجاه يختلف عما تبناه وأخذ به العهد الدولي، والاتفاقية الاوربية الخاصة بحقوق الانسان فالفريق هذا يرى بأنّ الخطر عندما يهدد أمن الدولة، وما ذهبت اليه الاتفاقية الامريكية إضافة لصعوبة تعيين مقاصدها وغموضها فهي تعطي مجالاً للدول الاطراف للتوسع في

تطبيقها وبالتالي التخلص من الالتزام بهذه الاتفاقية، والتوسع بتفسيرات معنى الظروف الاستثنائية (الكباش، ٢٠٠١: ٧٩٧).

٣. شروط التطبيق لفكرة الظروف الاستثنائية

أ. يجب أن توجد رابطة ما بين القرارات أو اللوائح التي تصدر تحت الظروف الاستثنائية وبين الغاية التي من أجلها اتخذت هذه القرارات. إنّ هدف القرارات التي يتم إصدارها في الظروف الاستثنائية هو لأجل المحافظة على سلامة وأمن الدولة في ظرف الاستثنائي، فإذا كانت قواعد المشروعية تعني الخضوع للقانون فبلا أدنى شك أنّ الخوض في هذه القواعد يكون مستبعداً إن كان هناك تهديد للدولة وكيانها ووجودها (البناء، ١٩٩٩: ٤٢)، وفي حالة كون هذا الهدف هدفاً نبيلاً ولا يمكن أن يكون موضع خلاف، والقلق سيقى في آلية تحديد الهدف، والحاجة لتحقيقه فمن المؤكد أن من سيقوم بتحديد ظرف ويعتبره استثنائياً في الدول الاتحادية هي السلطة التنفيذية، والمتمثلة برئيس الوزراء في معظم الدول الاتحادية لأنها أكثر سلطة تستخدم وتطبق واقعياً السلطات الاستثنائية لذلك تظهر تأثيرات سياسية أخرى تمارس عند مزاوله فكرة الظروف الاستثنائية على أرض الواقع.

ب. وجود ظرف استثنائي مؤثر يهدد الامن والنظام العام.

يتحقق هذا الشرط عندما تكون هناك حالة واقعية متمثلة بنشوء خطر جسيم يهدد النظام العام مثل: الكوارث الطبيعية، الفيضانات، انتشار الأوبئة، حدوث الزلازل، كذلك في حالة نشوب الحرب، وهذه الحالات على حدّ واحد سواء وقع هذا ظرف الاستثنائي وحدث فعلياً، أو محتمل حدوثه في داخل حدود رقعة الدولة أو حدث على جزء منها (بدر، ٢٠٠٣: ٢١٣)، وهنا يجب التمييز بين حالتين الأولى حدوث الضرر والمتمثل بوقوع ظرف الاستثنائي، والحالة الثانية احتمالية وقوعه، فمثال

على الحالة الاولى عندما تتعرض الدولة لاعتداء من قبل إحدى دول الجوار، فهنا لا مانع أن تستخدم السلطة التنفيذية لاختصاصها لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية بشكل يتناسب مع الخطر الحاصل على الدولة، أمّا إذا لم يقع الظرف الاستثنائي ولكن وقوعه محتمل الحصول وتوجد مؤشرات دالة على حصوله، فهنا على السلطة التنفيذية أن تعرض احتمالية وقوع الظرف الاستثنائي المحتمل وقوعه على السلطة التشريعية للحصول منها على تفويض لممارسة الاختصاصات الاستثنائية.

وهذا الأمر يعمل للحدّ من امتلاك السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الوزراء في معظم الدول الاتحادية للسلطات الاستثنائية، وبالتالي لحماية الحريات العامة وحقوق الافراد، وإن كان البرلمان قد انعقد خارج فترة الانعقاد إضافة الى أنّ مختلف دساتير الدول حددت من خلالها السلطة طرّقاً تستطيع أن تدعو البرلمان للانعقاد بغير أوقات انعقاده إن استوجب انعقاده لغرض هام.

ج. استحالة المواجهة للظروف الاستثنائية بطريقة القواعد القانونية الاعتيادية.

ويعني ذلك أنّه يتعدّر بشكل مطلق مجابهة الظروف الاستثنائية من خلال تطبيق القواعد القانونيه الاعتيادية النافذة في الدولة بل يعوض عن اتباع قواعد القوانين الاعتيادية باتباع إجراءات غير اعتيادية لمواجهة هذه الظروف التي تمر بها الدولة، ويعتبر هذا الشرط أهم و أبرز الشروط لبيان فكرة ومضمون اعمال الظروف الاستثنائية لأنّ هذه فكرة تتولد من الاجراءات غير العادية في معالجة الظروف الاستثنائية، حيث قد تصل إلى درجة عدم الالتزام بالقواعد الدستورية نفسها من قبل أحد أهم السلطات في الدولة ألا وهي السلطة التنفيذية في معظم الاحيان.

د. وجود تناسب معقول ما بين الاجراءات المتخذة، وبين حجم الظرف الاستثنائي الحاصل فعلاً أو محتمل الحصول.

وهذا يعني عدم مبالغة السلطة التنفيذية باجراءاتها، وسلطتها بصورة تصل إلى درجة

الهدر بالقواعد الدستورية أو القواعد القانونية الاعتيادية جميعها تحت ذريعة مجابهة الظرف الاستثنائي ان كان بالامكان مجابهة هذا الظرف بخرق بعض وليس جميع القواعد الدستورية والقانونية النافذة، ومثال على ذلك عند (عبدالقادر، ٢٠١١: ٨٢) حدوث اضطرابات في نطاق منطقة محددة من الدولة فلا يحتاج الأمر إلى أن تقيد الحريات العامة بصورة كلية في عموم الدول، بل أن تقيد الحريات العامة فقط في حدود المنطقة التي حصل فيها الاضطراب والمتمثل بالظرف الاستثنائي.

ويؤدي القضاء دوراً مهماً جداً بواسطة الزام السلطة التنفيذية بالتخاذ مثل هذه الشروط والاجراءات إن كانت السلطة التنفيذية لا تعبر أهمية لمثل هذه الشروط في معظم الأوقات، ويقوم البرلمان كذلك أحياناً بالرقابة على السلطة التنفيذية، وتوجيهها اثناء وبعد حصول الظرف الاستثنائي (نفس المصدر: ٨٢_٨٤).

٤. سلطة رئيس الوزراء في الظروف الاستثنائية في الدول الاتحادية ذات النظم السياسية المختلفة.

الكثير من التشريعات تعجز عن التعامل مع الظروف الاستثنائية، وتغدو غير قادرة للتصدّي لهذه الظروف لذا تكون الدولة الاتحادية بحاجة ماسة لسلطات أكبر تمنح لرئيس الوزراء كونه يمثل أعلا الهرم في السلطة التنفيذية، ونطاق أوسع لحرية تصرفه لأن الظروف الاستثنائية تؤدي لحدوث خلل في التوازن القانوني للدولة، وتتمثل الظروف الاستثنائية بإعلان حالة الطوارئ ويتمتع هذا الموضوع بأهمية كبيرة، حيث تمت معالجته من قبل القوانين الدستورية في مختلف أنواع الدول والانظمة وعلى وجه الخصوص في الدول الاتحادية، لذا سوف يتم مقارنة وتحليل سلطة رئيس الوزراء في الظروف الاستثنائية في تجربة خمسة دول اتحادية مختلفة في انظمة حكمها كالاتي:

أ. سلطة رئيس وزراء جمهورية العراق في الظروف الاستثنائية

لقد ميّز دستور العراق بين حالتين في الظروف الاستثنائية، الاولى حالة إعلان الحرب،

والثانية إعلان حالة الطوارئ. حيث نصّ الدستور العراقي على حالة إعلان الحرب، والطوارئ في دولة العراق بعد الحصول على موافقة الأغلبية من أعضاء مجلس النواب بنسبة الثلثين بعد تقديم طلب مشترك بهذا من قبل رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، فيتم الاعلان لحاله الطوارئ لمدة ٣٠ يوماً تكون قابلة للتمديد بعد أن يوافق عليها كلا الطرفين في كل مرة يتم التمديد فيها، يتمتع رئيس مجلس الوزراء خلالها بكافة السلطات التي تمكنه من إدارة شؤون الدولة طوال فترة الطوارئ وهذه السلطات تكون منظمة بموجب قانون لا يتعارض مع النصوص الدستورية، ويعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب كافة الاجراءات التي قام باتخاذها منذ بداية اعلان حالة الطوارئ إلى حين انتهائها، وخلال ١٥ يوماً من انتهاء حالة الطوارئ، والدستور العراقي تطرّق ايضاً الى اعتبار أنّ رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر للسياسة العامة للدولة وتنفيذها، واعتباره كذلك قائداً عاماً للقوات المسلحة لذا فان سلطته على هذه القوات تلقي على عاتقه مسؤوليات كبيرة تتمثل بالاجراءات الخاصة للحفاظ على أمن المواطنين^(١)

وحماية البلاد من أي اعتداء خارجي، والمحافظة على أمن الدولة، وقد نصّ قبلها القانون الخاص بمجلس إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤ على أن هذه التشريعات يبقى العمل بها، وكذلك دستور العراق لعام ٢٠٠٥ نصّ على بقاء العمل بالتشريعات المعمول بها إن لم يجري تعديلها أو الغائها بموجب الدستور، وتطرقت المادة الاولى منها أنّ حالة الطوارئ تعلن اذا ظهر خطر يمس ويهدد أمن دولة العراق وسلامة مواطنيه^(٢).

ويلاحظ أنّ المشرع الدستوري قبل صدور الدستور العراقي عام ٢٠٠٥ اصدر اوامراً^(٣) بموجبها منح رئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بشكل جماعي الصلاحية

١- المادة (١٦) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

٢- المادة (٤١) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٨) لعام ٢٠١٤.

٣- مضامين امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.

لإعلان حالة الطوارئ إذا تعرضت الدولة لخطر جسيم أو لخطر ناتج عن أي اعتداء، كالغارة أو الحرب أو تهديد أو وقوع اضطرابات خطيرة أو كوارث كبيرة ضمن رقعة دولة العراق، ويتم فرض حالة الطوارئ من رئيس مجلس الوزراء وبإمكانه أن يفرض حظر التجوال استناداً لهذا الأمر، أي اقترنت الموافقة النهائية لكي يتم اعلان حالة الطوارئ بيد أحد جهات السلطة التنفيذية، وهي هيئة الرئاسة، ومنح سلطات استثنائية كذلك لثاني جهة في السلطه التنفيذية، والمتمثلة برئيس الوزراء، والآن الدستور العراقي يشترط موافقة أغلبية ثلثي مجلس النواب لكي تعلن حالة الطوارئ، ولكي تمدد أيضاً.

والملفت للنظر أنه رغم احتلال عصابات داعش المجرمة لثلث مساحه العراق بين عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٧ إلا أنّ مجلس النواب العراقي لم يتمكن من التوصل الى قرار يعلن بموجبه حالة الطوارئ والحرب رغم أن الدستور خوّله بذلك، حيث يستطيع مجلس النواب أن يتحوّل لرئيس مجلس الوزراء الصلاحيات التي تمنحه سلطات تمكنه من ادارة شؤون الدولة خلال فتره إعلان الحرب، وفي فتره اعلان الطوارئ وذلك بواسطة قانون لا يتعارض مع النصوص دستورية على الرغم أنّ هذا القيد هو في حقيقته غير مبرر دستورياً (اسماعيل، بدون تاريخ: ٢٣)، أمّا ما يتعلق بخضوع السلطات الاستثنائية لرقابة البرلمان فقد أكد النص الدستوري أن يقوم رئيس مجلس الوزراء بعرض كافة الاجراءات الاستثنائية المتخذة على مجلس النواب وخلال ١٥ يوماً من انتهاء حالة الطوارئ

إنّ كافة الاجراءات الاستثنائية المعمول بها في فترة اعلان حاله الطوارئ، وكل النتائج التي أدّت اليها ساعدت في مواجهة الظروف الاستثنائية وسهّلت من عملية مجابتهها، ويتبين من خلال كل ذلك أنّ المشرع الدستوري العراقي قد اعتمد الرقابة السياسية المتمثلة برقابة مجلس النواب.

وبمارس رئيس الوزراء هذه السلطات الاستثنائية بنفسه أو بتحويل منه بموجب بيانات تحريره أو بلاغات الأوامر، وتنشر بواسطة وسائل الاعلام المرئية والمسموعة

والمكتوبة ويجدد تاريخ سرياتها، ومن يخل بها، أو يخالفها فإنه يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد عن الثلاث سنوات أو بغرامة لا تزيد عن مليون دينار أو باحدى هاتين العقوبتين^(١)، وترتبط برئيس الوزراء مباشرةً كافة القوات المسلحة، والقوات الخاصة، و قوات الطوارئ، وقوات الامن الداخلي، والدفاع المدني، والاجهزة المخبرية، والاستخباراتية، والامن في المنطقه التي حدثت فيها حالة الطوارئ خلال مدة اعلان حالة الطوارئ ولرئيس الوزراء كذلك التنسيق وتكليف أي من مسؤولي هذه القوات والأجهزة بالمهام المناسبة لطبيعة، واحتياج الضرف الطارئ.

ب. سلطة رئيس وزراء الامارات العربية المتحدة في الظروف الاستثنائية

في الظروف الاستثنائية أنشئت في دولة الامارات العربية المتحدة هيئة عامة تسمى (الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث) مستقلة في ميزانيتها ولها شخصية اعتبارية مستقلة وتمتع بأهلية قانونية كاملة تباشر بها كافة تصرفاتها القانونية، واعمالها، وتتبع هذه الهيئة المجلس الاعلى للامن الوطني^(٢).

يقع مقرها الرئيسي في مدينة أبوظبي وبقرار من المجلس الأعلى للامن الوطني يمكن فتح مراكز أو مكاتب أو فروع دائمة أو مؤقتة في دولة الامارات العربية، وتهدف الهيئة لتحقيق سياسة الدولة في كل ما يتعلق بالاجراءات الخاصة بإدارة الطوارئ والكوارث والأزمات، وتطبيق ما ورد في التشريعات والقوانين من اختصاصات لكل جهة من الجهات المعنية فيما يخص شؤون إدارة للطوارئ والكوارث والأزمات واختصاصات هذه الهيئة هي^(٣):

اولاً: تشترك بتنسيق وإعداد الخطط الاستراتيجية اللازمة لإدارة الطوارئ والكوارث

١ - المادة (٥) من امر الدفاع عن السلامه الوطني رقم (١) لعام ٢٠٠٤.

٢ - المادة (٢) من مرسوم القانون الاتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠١١م

٣ - المواد (٣،٤،٥) من مرسوم القانون الاتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠١١م.

والأزمات، وخطط الاستجابة واتخاذ الاجراءات الضرورية لتفعيلها بالتعاون مع جهات الدولة المعنية.

ثانياً: الاشراف على تطوير قدرات الاستجابة اثناء الاقتراح والتنسيق للبرامج بين كافة الجهات المعنية على المستوى الوطني، والمحلي، وتحديثها عملياً بشكل دوري.
ثالثاً: تشترك بالاعداد لسجل التهديدات والمخاطر على المستويين المحلي والوطني، وتحديثه بشكل دوري من خلال التنسيق والتعاون مع الجهات المعنية.

رابعاً: التصدي لإدارة طوارئ الأزمات، والكوارث، وبالتعاون، والتنسيق مع كافة الجهات المعنية.

خامساً: التنسيق لأدوار جهات الدولة المعنية عند حصول الطوارئ أو الأزمات أو الكوارث.
سادساً: تشترك بالاعداد والتنسيق لخطط الطوارئ الخاصة بالبنى التحتية ومنشآت الدولة الحيوية ومتابعة تنفيذها بالتنسيق والتعاون بمعية جهات الدولة المختصة.

سابعاً: تشترك باقتراح ووضع سياسات ومعايير السلامة والأمن المهني للمؤسسات والتخطيط والمعايرة لضمان استمرارية العمل من خلال مع كافة جهات الدولة المختصة.
ثامناً: تشترك بوضع المعايير الضرورية لتقييم إجراءات إدارة الطوارئ في الكوارث والأزمات، وبالتعاون مع كافة جهات الدولة المعنية.

تاسعاً: إعداد الدراسات والبحوث العلمية الأزمة عن طريق إنشاء مركز معلومات وموارد ذات علاقة بالطوارئ والكوارث والأزمات، والعمل على التنبؤ بحدوثها وكيفية التعامل معها بالتنسيق مع الجهات المختصة.

عاشراً: تشترك بالاعداد، والتنسيق، وتنفيذ التمارين الخاصة بإدارة الطوارئ والكوارث والأزمات بالتنسيق مع الجهات المعنية ومتابعة تنفيذها.

احدى عشر: اقتراح التشريعات واللوائح المنظمة لإدارة الطوارئ والكوارث والأزمات وتنظيم العلاقة بين الهيئة والجهات المعنية.

اثنا عشر: أي اختصاصات وواجبات تكلف بها الهيئة.

ج. سلطة رئيس وزراء جمهورية ألمانيا الاتحادية في الظروف الاستثنائية

ان سلطة اعلان الحرب تحت الظروف الاستثنائية في جمهورية ألمانيا الاتحادية هي من اختصاص رئيس الاتحاد للتمكن من استخدام القوة في حال كانت الدولة الاخرى لم تلتزم بما قد فرض عليها، واما في حالة تعرض الدولة لخطر في سلامتها العامة، فيستطيع رئيس الاتحاد الألماني هنا اتخاذ الاجراءات والتدابير الضرورية لضمان الاستقرار والتوازن، ولإعادة النظام العام وقوة القانون وسلطته للدولة، وإن استوجب ذلك استخدام القوات المسلحة بجميع صنوفها لفرض هيبة وسيادة الدولة، وكذلك بإمكان رئيس الاتحاد استخدام القوة العسكرية لتحقيق هذا الهدف وله أيضاً سلطة تعليق الحقوق المدنيه لكافة مواطني الدولة^(١).

وبالنسبة لدستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ كان قد تناول مفردة الظروف الاستثنائية ولكن مفردة الحرب لم يأت على ذكرها كأحد حالات الخاصة الظروف القاهرة أو الاستثنائية بل استخدم بديلاً عنها مفردة الدفاع (الكرخي، ١٩٩٩: ٣٢١)، ومنح للمجلس التشريعي السلطة المختصة بالحرب وتقريرها بعد موافقة مجلس النواب الاتحادي ويطلق عليه اسم البوندستاغ، وهذا القرار يصدر بطلب يتم تقديمه للحكومة الاتحادية بعد ان تحصل موافقة أغلبية ثلثي اعضاء السلطة التشريعية في حال حصول هجوم مسلح على البلاد من قبل أي دولة اخرى أو من تنظيمات مسلحة^(٢).

إنّ سلطة قيادة القوات العامة وسلطة اصدار الأوامر العسكريه عند قيام الدولة بحالة الدفاع تنتقل بيد رئيس الوزراء في الدولة الاتحادية أي المستشار الألماني، وقد عالج

١- المادتين (٤١١، ٨١١) من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩

٢- المادة (٥١١) من القانون الاساسي (الدستور) لدولة ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

المشرع الدستوري حالة الطوارئ بصورة جيدة إن كانت هناك ظروف حرجة، فسلطة الإعلان عن حالة الدفاع جعلها الدستور بيد المستشار الألماني، أما إن كانت هنالك فسحة من الوقت فإن سلطة اعلان حالة الدفاع هو اختصاص مشترك ما بين مجلس الوزراء والسلطة التشريعية، وفي حالة قيام ظرف مفاجئ ومخرج بحيث الوقت لا يسمح بعرضه على المجلس التشريعي بغية الحصول على موافقته، فإن المستشار الألماني هنا يقوم باتخاذ الاجراءات اللازمة لوحده (١).

أمّ في حالة مواجهة الخطر المحدق بالبلاد، وما يتبعه من إعلان لحالة الطوارئ، فإنّ القانون الاساسي لدولة المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ نصّ على أنّ الاعلان عن الطوارئ في حالات الكوارث هو حق لأي ولاية بواسطة طلب قوات الشرطة تقدّمه للحكومة الاتحادية، وتستطيع حكومة الاتحاد أن تجعل الشرطة تحت خدمة هذه الولاية، وكذلك حرس الحدود الاتحادي إن كان هذا الخطر يشكل تهديداً لكل الاتحاد وسياسته العامة (٢) حيث أنّ حالة الطوارئ تتخذ لمعالجة أخطار تهدد البلاد استناداً لطلب يقدم من مجلس الاتحاد، ويؤكد الدستور أيضاً أنّ السلطات المحلية والاتحادية للولايات عليها أن تبدي التعاون والمساعدة لمواجهة الاخطار التي تجابه الحكومة الاتحادية.

كما يجب على الحكومة الاتحادية أن تحبر السلطة التشريعية الاتحادية بهذا الأمر، وان تنقل لها الصورة حول كل الاجراءات التي قامت باتخاذها للحفاظ على مصلحة البلاد، وتقدّم لها المعلومات التي توضح الوضع السياسي للدولة داخلياً وخارجياً في الوقت المناسب، ومن حق السلطة التشريعية أن تستدعي أعضاء حكومة الاتحاد في اجتماعاتها وجلساتها العادية (٣)

١ - المادة (٨٤) من دستور فايمر الألماني ١٩٤٩.

٢ - المادة (١٣،٥٣) من القانون الاساسي (الدستور) لدولة المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

٣ - المادة (٥٣) من القانون الاساسي (الدستور) لدولة المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

وبإمكان البوندستاغ أن يطلب إنهاء حالة الطوارئ، وفي هذه الحالة فإن السلطة التنفيذية ورئيسها يقومون بإنهاء هذه الحالة بصورة مباشرة، حيث تتسع صلاحيات السلطة التنفيذية في أوقات الكوارث ولها حق القيام باتخاذ كافة الاجراءات الضرورية دون نيل موافقة المجلس التشريعي لغاية انتهاء حالة الطوارئ وصدور أمر من المجلس التشريعي يتمثل بإنهاء حاله الطوارئ.

د. سلطة رئيس وزراء الولايات المتحدة الأمريكية في الظروف الاستثنائية

إنّ الولايات الأمريكية المتحدة الأمريكية، واستناداً للدستور الأمريكي لا يوجد فيها منصب لرئيس الوزراء لذا فإن كافة سلطات رئيس الوزراء الشائعة بين دول العالم، ومنها سلطة الظروف الاستثنائية تمنح لرئيس الدولة الأمريكية فضلاً عن ما يتمتع به من رئيس الدولة من سلطات تتمثل بالاختصاصات والصلاحيات الممنوحة له بموجب الدستور والقانون الأمريكي لكون نظام الحكم الأمريكي هو نظام رئاسي^(١).

هـ. سلطة رئيس وزراء سويسرا الاتحادية في الظروف الاستثنائية

في دولة سويسرا الاتحادية يتمثل نظام الحكم بالنظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية النيابية التي بدورها تنتخب المجلس الاتحادي ورئيس المجلس الاتحادي، كذلك بصورة دورية في كل نهاية سنة ويتمتع بسلطة رئيس الدولة ويدعى رئيس الاتحاد السويسري، أي لا يوجد منصب رئيس للوزراء في سويسرا، ومن يقوم بممارسة سلطات رئيس الوزراء المتعارف عليها بين معظم دول العالم وسلطة مواجهة الظروف الاستثنائية هو المجلس الاتحادي السويسري^(٢).

النتائج

١. يتضح من خلال نتائج المقارنة بين الأدوار والوظائف والسلطات التي تمنح لرئيس

١- الفقرة الاولى والثانية من المادة (الثانية) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٩ وتعديلاته

٢- المادة (١٥٢) من دستور سويسرا الصادر عام ١٩٤٩ وتعديلاته

الوزراء في الظروف الاستثنائية أهما لا تتحدد أو تتسع استناداً إلى شكل الدولة الاتحادية المتتبع، بل استناداً إلى النظام السياسي الذي تتبناه الدولة فيما إذا كان ملكياً أم جمهورياً أم برلمانياً أم رئاسياً أم شبه رئاسي.

٢. تزداد سلطات رئيس الوزراء في النظام البرلماني في الظروف الاستثنائية بموجب الدستور، كما هو الحال في جمهورية العراق و في جمهورية ألمانيا الاتحادية وإن كان لا يوجد منصب رئيس الوزراء فيها بل هناك منصب المستشار الذي يتولى سلطات رئيس الوزراء المتعارف عليها في دول العالم الاتحادية، ومنها سلطاته في الظروف الاستثنائية. بينما في الدول الاتحادية التي تتبنى النظام الرئاسي مثل دولة الولايات المتحدة الأمريكية والتي لا وجود فيها أصلاً لمنصب رئيس الوزراء فإنّ السلطة في الظروف الاستثنائية تمنح لرئيس الدولة، والدول الاتحادية التي تعتمد نظام الحكم الملكي أو الاميري، ولا تعتمد على النظام البرلماني مثل دولة الامارات العربية المتحدة فإنّ دور رئيس الوزراء يكون محدوداً مقارنة بدور رئيس الدولة الذي يجمع بيده السلطات الأكبر. وفي الإمارات العربية المتحدة تخذل السلطة في الظروف الاستثنائية هيئة تدعى الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات، ولها شخصية وميزانية مستقلة، وهذه الهيئة تتبع المجلس الاعلى للامن الوطني والكوارث في ميزانيتها، أما في الدولة التي تعتمد في نظام حكمها على النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية النيابية كما هو الحال في دولة الاتحاد السويسري، فلا وجود لمنصب رئيس الوزراء وإنّ كافة السلطات ومنها سطة مواجهة الظروف الاستثنائية تكون بيد المجلس الاتحادي.

٣. سطة رئيس الوزراء ومنها سلطته في مواجهة الظروف الاستثنائية تكون أكبر في الدول الاتحادية التي تتبنى النظام البرلماني النيابي كما في جمهورية العراق، وكذلك في الدول التي تتبنى النظام البرلماني التمثيلي الاستشاري كما في جمهورية ألمانيا الاتحادية.

٤. على الرغم من كون الدستور العراقي صرّح بأن نظام حكم العراق جمهوري برلماني نيابي إلا أنّ سلطات رئيس الوزراء ومنها سلطته في الظروف الاستثنائية تكاد

تكون مقيّدة بسبب اشتراكها وتداخلها مع سلطات منحها الدستور لرئيس جمهورية العراق، وهي في حقيقتها تتجاوز السلطات التي يمتلكها رؤساء الجمهوريات في الانظمة البرلمانية لدول العالم المختلفة.

٥. إنّ مقارنة اختصاصات رؤساء الوزراء الدستورية في الدول الاتحادية ذات النظام البرلماني مع سلطة رئيس الوزراء العراقي الخاصة بمنحه اختصاص القيادة العامة للقوات المسلحة الدستورية بموجب المادة (٧٠) من الدستور تُظهر مآخذ كثيرة منها أنّ رئيس الوزراء يجب أن يقدّم طلب مشترك بمعية رئيس الجمهورية الى البرلمان لأخذ الموافقة لاعلان حالة الحرب أو الطوارئ، وهو الأمر الذي يسبب ضياع في الوقت المناسب للتصدّي لهذا الظرف، ولم يمنحه الدستور سلطة اتّخاذ الاجراءات الضرورية لصدّ العدوان على البلد ابتداءً كما هو الحال مع الدستور الالماني الذي حوّل المستشار اتّخاذ الاجراءات الضرورية لصدّ العدوان، وبعد ذلك عرض الموضوع على مجلس النواب

٦. المادة (١٦) من الدستور العراقي لم تفرّق بين الحرب الدفاعية والهجومية على الرغم من تصريح الدستور أنّ رئيس الوزراء هو القائد العام للقوات المسلحة، ففي حالة الحرب الدفاعية تنفيذاً لنص هذه المادة يجب أن ينتظر رئيس الوزراء الموافقة من مجلس النواب لكي يأخذ الاجراءات اللازمة للتصدّي لأي هجوم معادي، وهذا العمل يتطلب وقتاً لا يتلائم مع الواجبات المسندة لرئيس مجلس الوزراء كونه القائد العام للقوات المسلحة، ويتوجب عليه اتّخاذ الاجراءات الضرورية للمحافظة على سلامة الدولة

٧. أقرب دولة اتحادية والأكثر تشابهاً مع النظام السياسي العراقي هي جمهورية ألمانيا الاتحادية؛ فكلتا الدولتان تعتمدان النظام البرلماني وفي نفس الوقت كلاهما جمهوريتان اتحاديتان فدراليتان.

التوصيات

١. نصّ دستور العراق في المادة الاولى منه أنّ العراق جمهورية و نظام الحكم فيه برلماني،

أي يجب أن تمنح السلطات التنفيذية ومن ضمنها سلطة الظروف الاستثنائية لرئيس الوزراء، ويجب أن لا يشاركه فيها رئيس جمهورية العراق.

٢. تعديل دستور الدولة العراقية بصورة تمكّنه أن يمنح القيادة العليا للقوات المسلحة بيد رئيس الوزراء وعدم تحويل هذه السلطة الدستورية لرئيس الدولة بمعية رئيس الوزراء تماشياً مع دور رئيس الوزراء الكبير في النظام البرلماني.

٣. منح رئيس الوزراء السلطة الدستورية لاتخاذ الإجراءات عند تعرّض العراق لأي اعتداء خارجي أو لحرب هجومية من أي دولة أو جهة أخرى باعتباره القائد العام للقوات المسلحة، ومهمة الدفاع عن الدولة من أولى واجباته وعدم انتظار الحصول على الموافقة من مجلس النواب.

٤. منح سلطة اختصاصية لرئيس مجلس الوزراء لاعلان حالة الحرب دون مشاركة هذه الصلاحية مع رئيس الجمهورية بعد أن يوافق البرلمان العراقي لتجنّب حصول اختلاف ما بين رئيس جمهورية العراق ورئيس مجلس الوزراء وهذا ينعكس سلبياً على مصير البلد.

٥. الاستفادة من تجارب الدول الاتحادية ذات نظام الحكم البرلماني الراسخ والطويل زمنياً، والعمل على استقاء ما يماثل الواقع الدستوري والتطبيقي للاختصاصات والصلاحيات الممنوحة بموجبه للسلطات التشريعية و التنفيذية لتجنب الممارسات السلبية التي تعرقل مسيرة مواجهة مخلف الظروف التي يمر بها البلد.

المصادر والمراجع

١. ابن منظور، ٢٠٠٣، لسان العرب، تحقيق عامر احمد حيدر، المجلد، السابع، منشورات محمد علي بيضون، دار الكتب العلمية، لبنان، ط ١.
٢. أبو طه، اسحاق صلاح، بدون تاريخ، الظروف الاستثنائية وشرعية قوانينها في ضوء حماية حقوق الانسان، مكتبة المنهل الالكترونية، كلية العلوم القانونية جامعة تلمسان.
٣. الاجتماعية كلية العلوم الاقتصادية والادارية، ٢٠٢٠، قسم العلاقات الدولية، نيقوسيا.
٤. اسماعيل، ديار عبدي، بدون تاريخ، اختصاصات رئيس الوزراء في النظم الفيدرالية المانيا الاتحادية والعراق امودجا، جامعة الشرق الأدنى الدراسات العليا للعلوم.
٥. بدر، احمد سلامة، ٢٠٠٣، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، القاهرة.
٦. البنا، محمود عاطف، ١٩٩٩، الوسيط في القضاء الاداري، ط ٢.
٧. الشافعي، محمد البشير، ٢٠٠٤، قانون حقوق الانسان، منشأة المعارف، الاسكندرية.
٨. عبدالقادر، هند ضياء، ٢٠١١، فكرة الظروف الاستثنائية تطبيقاتها في الدساتير العراقية، مجلة المنصور، العدد ١٦.
٩. الكباش، خيرى احمد، ٢٠٠١، الحماية الجنائية لحقوق الانسان، دار الجامعين، القاهرة.
١٠. الكرخي مجيد عبد جعفر، ١٩٩٩، الموازنة العامة للدولة، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد.
١١. كشك محمد بجمت، ١٩٩٩، المنظمات وأسس إدارتها، ط ١، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية.

القوانين والقرارات:

١. امر الدفاع عن السلامه الوطنيه الاماراتي رقم (١) لعام ٢٠٠٤
٢. دستور الولايات المتحدة الامريكية الصادر عام ١٧٨٩ وتعديلاته.
٣. دستور سويسرا الصادر عام ١٩٤٩ وتعديلاته .
٤. دستور فايمر الالماني ١٩٤٩ .
٥. القانون الاساسي (الدستور) لدولة المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.
٦. المادة (١٦) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ .
٧. النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٨) لعام ٢٠١٤ .

Sources

1. Abdul Qader, Hind Diao, The Idea of Exceptional Circumstances and Its Applications in Iraqi Constitutions, 2011, Al-Mansour Magazine, Issue 16.
2. Abu Taha, Ishaq Salah, Exceptional Circumstances and the Legitimacy of Their Laws in Light of the Protection of Human Rights, Al-Manhal Electronic Library, Faculty of Legal Sciences, University of Tlemcen.
3. Al-Banna, Mahmoud Atef, The Mediator in Administrative Judiciary, 2nd ed., 1999.
4. Al-Kabbash, Khairi Ahmed, Criminal Protection of Human Rights, Dar Al-Jami'een, Cairo, 2001.

5. Al-Karkhi Majeed Abdul Jaafar, The General Budget of the State, Dar Al-Kutub for Printing and Publishing, Baghdad, 1999.
6. Al-Shafi'i, Muhammad Al-Bashir, Human Rights Law, Maaref Establishment, Alexandria, 2004.
7. Badr, Ahmed Salama, The Legislative Power of the Head of State in the Parliamentary System, Cairo, 2003.
8. Ibn Manzur, Lisan al-Arab, edited by Amer Ahmed Haidar, Volume 7, Publications of Muhammad Ali Baydoun, Dar Al-Kotob Al-Ilmiyyah, Lebanon, 1st ed., 2003.
9. Ismail, Diyar Abdi, The Powers of the Prime Minister in Federal Systems, Federal Germany and Iraq as a Model, Near East University, Graduate Studies in Sciences.
10. Kishk Muhammad Bahjat, Organizations and the Foundations of Their Management, 1st ed., Modern University Office, Alexandria, 1999.
11. Social, Faculty of Economics and Administrative Sciences / Department of International Relations, Nicosia, 2020.

Laws

1. The UAE National Security Defense Order No. (1) of 2004
2. The Constitution of the United States of America issued in 1789 and its amendments.
3. The Constitution of Switzerland issued in 1949 and its amendments.
4. The Weimar German Constitution of 1949.
5. The Basic Law (Constitution) of the Federal State of Germany of 1949.
6. Article (16) of the Permanent Constitution of Iraq of 2005.
7. Internal Regulations of the Iraqi Council of Ministers No. (8) of 2014.