

# جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

"مساهمة"

من

السيّد فيليب شواب

الأمين العام للجمعية الاتحادية السويسرية

حول

المناقشة العامة بشأن

"دور البرلمان وأعماله في حالات الأزمات"

دورة سانت بطرسبرغ

تشرين الأول / اكتوبر 2017



### مقدمة المناقشة العامة والغرض منها

يلعب البرلمان دوراً حيوياً في الحياة الديموقراطية للبلد. مع ذلك، وعلى الرغم من أنّ مهامه واضحة عندما يسير كل شيء بسلاسة، فإنّ دوره ووظيفته وقدرته على الاستجابة تبدو أقلّ وضوحاً في أوقات الأزمات.

أولاً، يجب أن نُعرّف ما هي الأزمة. يمكن أن تختلف التعاريف إلى حدّ كبير اعتماداً على وجهة نظر واحدة.

نحن نفهم **أزمة** هي أن تكون حدثاً يشكل تهديداً للظروف الوجودية في بلد ما. وهو **ينطوي على مستوى خطير** للغايـة مـن الاضـطرابات أو الفوضـي التـي مـن المـرجّح أن تسـبب ضـرراً جسـدياً جسـيماً للأشـخاص أو للممتلكات، تؤثر على المصالح الحيوية للبلاد أو يكون لها تأثيراً سلبياً على المدى الطويل على عمل السلطات العامة. وبالتالي فإنّ الأزمة تنطوي على درجة وجودية من التهديد والإلحاح وعدم التأكد. وقد تكون الأزمة ذات منشأ طبيعي أو تقنى أو بشري. والأمثلة تشمل الكوارث الطبيعية، والحوادث التكنولوجية الخطيرة، والجرائم الالكترونية، والحرب، والهجمات الإرهابية، والأوبئة، والتلوث الصناعي على نطاق واسع، وما إلى ذلك. هذا التعريف للأزمة لا يشمل الأحداث التي لا تدعو إلى الخوف على حياة الناس أو ممتلكاتهم، والتي تواجه فيها المؤسسات الحكومية تحديّاً ولا يمكنها ببساطة إدارة الوضع بالوسائل الطبيعية (أزمة سياسية، أزمة اقتصادية، إلخ). كل أزمة تتطلب اتخاذ إجراءات فورية من قبل الدولة. وهذا يدعو إلى اتخاذ قرارات سريعة وتوفير موارد استثنائية تهدف إلى احتواء الخطر الكبير والحدّ من تداعياته.

عادة ما تكون مهمّة الحكومة، العمل مع البرلمان، لإدارة الأزمة. ومع ذلك، وبالنظر إلى الضرورة الملحة وعدم التأكد في مثل هذه الحالة، قد يكون من الصعب إدارة أزمة مع الاستمرار في التمسك بحدود المواعيد النهائية العادية والإجراءات البرلمانية.

ولذلك، من المفيد وضع نظام خاص يختلف عن العملية البرلمانية العادية في مرحلة مبكرة وبشكل مناسب. ويجب أن يسمح ذلك للحكومة ضمان قدرة الدولة على التصرف في حالات استثنائية، وفي نفس الوقت السماح للبرلمان بضمان احترام سيادة القانون. ويجب أن يراعي النظام أيضاً حقيقة أنّه، تبعاً لحجم الأزمة، قد لا تكون السلطات المعنية قادرة على العمل بشكل طبيعي.

سيكون الغرض من هذه المناقشة

- (i) النظر في كيفية حل التناقض بين "الاستعجال" و "الشرعية"، و
- (ii) تقييم مختلف التدابير التي تمكّن البرلمان من ضمان قدرته على العمل في حالات الأزمات والوفاء بدوره في عملية صنع القرار وفي رقابة الإجراءات الحكومية.

# الإطار القانوني القائم في سويسرا للتجاوب مع الأزمة





#### السلطات الموسّعة الممنوحة للحكومة: قانون الطوارئ

إنّ احترام مبدأ الشرعية هو شرط مسبق للعمل العام: فكل نشاط الدولة ينبغي أن يكون له أساس قانوني. وفي سويسرا، يتمتّع البرلمان بسلطة الموافقة على القوانين الاتحادية (المادة 164 من الدستور) والبتُّ في الإنفاق والميزانية (المادة 167 من الدستور).

في بعض الظروف الاستثنائية، تتمتّع الحكومة بسلطة اتخاذ التدابير التي ليس لها أساس قانوني رسمي. وقد ينطوي ذلك على إصدار أوامر، أي قواعد عامّة ومختصرة، أو اتخاذ قرارات بشأن كيفية معالجة حالة معيّنة. ويمنح الدستور الاتحادي الحكومة هذا الحقّ "حيث تتطلب حماية مصالح البلد" (المادة 184 الفقرة 3 من الدستور) أو "لمواجهة التهديدات القائمة أو الوشيكة المتمثلة في تعطل خطير للنظام العام أو الأمن الداخلي أو الخارجي "(المادة 185، الفقرة 3 من الدستور).

ويُعرَف هذا القانون غير القانوني باسم "قانون الطوارئ". وهو يستند مباشرة إلى الدستور ولا يخضع عادة للتدقيق في البرلمان. من حيث المبدأ، إنّ التدابير التي تتخذها الحكومة تحت عنوان قانون الطوارئ تقع على عاتق القانون أو خارج نطاق القانون؛ تحدّد أو تكمل الوضع القانوني في منطقة لا يسود فيها القانون. وهذا ليس مفاجئاً في السياق الخاص للأزمة، حيث أن ضيق الوقت وعدم القدرة على التنبؤ بحالة ما يجعل من المستحيل وضع إطار تشريعي واضح بشكل مسبق لتغطية الإجراءات التي قد تحتاج السلطات إلى اتخاذها.

ينظّم القانون الاتحادي أيضاً السلطات المالية للحكومة. وفي ظروف معينة، يمكن للحكومة أن تخلق التزامات مالية وتقرّر النفقات والاستثمارات دون التشاور المسبق مع البرلمان. وهذا هو الحال "في حالة تنفيذ خطة دون إبطاء" (الفقرة 1 من المادة 28 من قانون الميزانية المالية، أو "إذا لم يكن بالإمكان تأجيل الإنفاق" (الفقرة 1 من المادة 34 من قانون الميزانية المالية).

وأخيراً، يمكن للحكومة في حالات الطوارئ أن تقرّر حشد القوات المسلحة للخدمة الفعلية أو لأيّ شكل آخر من أشكال الانتشار (المادة 185 الفقرة 4 من الدستور).

وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ الإطار الحالي يستند إلى الفهم بأنّ الحكومة قادرة تماماً على العمل في جميع الظروف وقادرة على ممارسة سلطتها. وإذا لم يكن الأمر كذلك، أو "إذا كان أمن السلطات الاتحادية معرَّضاً للخطر"، فإنّ رئيس المجلس الوطني (مجلس النواب) أو في حال غيابه أو غيابها، يتعيّن على رئيس مجلس الدولة (مجلس الشيوخ) أن يعقد مجلسي البرلمان فوراً (الفقرة 3 من المادة 33 من قانون البرلمان). ويعود هذا النصّ إلى القرن التاسع عشر، ولكن بقدر ما نعرفه، فهو لم يطبّق أبداً.

شروط سنّ قانون الطوارئ والضمانات البرلمانية



إنّ عملية تشريع قانون الطوارئ نظمها الدستور والقانون، ولا سيما القانون الاتحادي المتعلّق بحماية الديموقراطية وسيادة القانون وقدرة القانون في الحالات الاستثنائية بتاريخ 17 كانون الأول / ديسمبر 2010.

ومن أجل الامتثال للدستور، فإنّ التدابير التي تتخذها الحكومة كقانون للطوارئ يجب أن تبرّرها الحاجة الملحّة للحالة وضرورة معالجة أوجه القصور في النظام العام. كما يجب أن تكون متناسبة مع الظروف. ويجب على الحكومة ألاّ تنتهك الدستور بأيّ حال من الأحوال، ويجب ألاّ تتخذ تدابير تتعارض مع التشريع الذي شرّعه البرلمان.

يجب أن تكون التدابير التي اتخذتها الحكومة مؤقتة أيضاً (الفقرة 3 من المادة 184 من القانون الجنائي، الفقرة 3 من المادة 185)؛ إذا كان من المتوقع أن تستمر الأزمة، فإنّ التدابير التي تتخذها الحكومة يجب أن يحلّ محلّها إجراء رسميّ من البرلمان. وسيحدّد هذا القانون الحدّ الأقصى لمدى صلاحية المراسيم التي تتفاوت حسب الظروف بين ستّة أشهر وأربع سنوات (الفقرة 2 من المادة 7 (ج)؛ والفقرة 2 (هـ) من المادة 7 من قانون تنظيم الحكومة والإدارة).

على الرغم من أنّ للمجلس الاتحادي الحريّة في اتخاذ قراراته، فإنّ القانون والسوابق توفران عدّة آليات للتشاور أو لإعلام الهيئات البرلمانية. وعلى وجه الخصوص، ينصّ القانون على وجوب إبلاغ وفد لجان الرقابة، الذي يضمّ أعضاء المجلسين البرلمانيين والمسؤولين عن مراقبة الحكومة، في غضون 24 ساعة من أيّ قرار يهدف إلى حماية مصالح البلد أو الحفاظ على الأمن الداخلي أو الخارجي "(الفقرة 3 من المادة 53 من قانون الإجراءات الجنائية بالاقتران مع الفقرة 2 من المادة 7 هـ).

ويمكن للجهاز الذي تمّت استشارته أن يسأل الحكومة أسئلة، وأن يُعرب عن رأيه، وأن يقدّم توصيات إذا لزم الأمر.

إنّ آراء الهيئات البرلمانية التي تمّت استشارتها ليست ملزمة ولا تترتّب عليها أيّة مسؤولية من جانب البرلمان. إنّ عملية التشاور وتقديم المعلومات تضمن شكلاً من أشكال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتخلق "قناة حوار" بين قوتى الدولة.

إذا كانت هناك حاجة ماسة إلى الأموال، يجب على الحكومة أولاً الحصول على الموافقة من وفد المالية (الفقرة 1 من المادة 34 من قانون الميزانية المالية)، الذي يشرف على الشؤون المالية الاتحادية. وفد المالية هو هيئة مختلطة مع أعضاء من كلا المجلسين.

يسمح الدستور والقانون للبرلمان بأن يقرر بأثر رجعي بعض المراسيم أو القرارات العاجلة التي تتخذها الحكومة إمّا على أساس إلزاميّ أو على أساس تابع:



ا. إذا اعتمدت الحكومة مرسوماً يهدف إلى حماية مصالح البلاد في إطار الدستور، فإنّ هذا القانون ساري المفعول لمدة أقصاها أربع سنوات، ويمكن تمديدها في مناسبة واحدة. وبعد ذلك، يجب على الحكومة أن توفّر للبرلمان أساساً قانونياً للمرسوم (المادة 7 ج).

ب. إذا اعتمدت الحكومة مرسوماً يهدف إلى الحفاظ على الأمن الخارجي أو الداخلي، يجب عليها تقديم مشروع قانون إلى البرلمان من أجل تشريعه ليحل محل المرسوم في غضون الأشهر الستة التالية (المادة 7 د). وإذا لم يفعل ذلك، يصبح المرسوم باطلاً.

ج. إذا كانت الحكومة تلتزم بتأمين الموارد المالية في الحالات الطارئة، يجب على البرلمان أن يبدي موافقته بعد ذلك (الفقرة 2 من المادة 28 من قانون الميزانية المالية ؛ والفقرتان 2 و 3 من المادة 34 من قانون الميزانية المالية).

د. إذا بلغ الالتزام المالي أكثر من 500 مليون فرنك سويسري، يمكن طلب عقد دورة استثنائية للبرلمان (الفقرة 3 من المادة 28 من قانون الميزانية المالية).

ه. إذا حشدت الحكومة أكثر من 4000 فرداً من القوات المسلحة في الخدمة الفعلية (الدفاع الوطني أو خدمة النظام العام) أو إذا كان من المتوقع أن يستمر الانتشار لأكثر من ثلاثة أسابيع، يجب أن يُعقد البرلمان فوراً (المادة 185 الفقرة 4 من الدستور. ؛ المادة 77، الفقرة 3 من قانون القوات المسلحة).

و. في حالة قيام الحكومة بنشر القوات المسلحة للحفاظ على السلام أو دعم السلطات المدنية، يجب على البرلمان أن يوافق على هذا القرار في دورته العادية المقبلة، شريطة أن يتجاوز عدد القوات المنتشرة 2000 جندي أو أن ينتشر أكثر من ثلاثة أسابيع (المادة 70 الفقرة 2). واذا انتهت عملية النشر قبل الجلسة القادمة، يتعيّن على الحكومة تقديم تقرير للبرلمان.

## إنهاء تطبيق قانون الطوارئ

يرى الخبراء القانونيون أنّ الصلاحيات المسندة إلى الحكومة بموجب قانون الطوارئ تنتهي بعد أن تنتهي الظروف الاستثنائية التي تبرّرها وتعود الحالة إلى طبيعتها. فالديموقراطية وسيادة القانون تتطلبان أساساً استعادة الصلاحيات العادية للبرلمان في أقرب وقت ممكن عملياً. ولا يتضمن القانون الحالي أيّ حكم محدّد يحدّ من طول الفترة التي يمكن فيها للحكومة ممارسة سلطاتها في أوقات الأزمات.

ومع ذلك، فقد توحّت الحكومة دائماً الحذر عند استخدام سلطاتها في الأزمات. ويفسّر ذلك القيود التي يفرضها الدستور والقانون على استخدام قانون الطوارئ، والضمانات البرلمانية العديدة، وفعالية الرقابة البرلمانية - بل ومثابرتها بالفعل.



