دور الإدارة في بسط الأمن الوطني والمجتمعي في ظل الأزمات

The role of administration in extending national and community security in times of crises

العميد المدرس الدكتور
ثائر لقمان عبدالساده
وزارة الداخلية
كلية الشرطة
Phd.thaer.luqman@gmail.com

Brigadier Dr.
Thaer luqman Abdulsadah
Ministry of Interior
Police College
Phd.thaer.luqman@gmail.com

١٤٤٧هـ ٢٠٢٥م

المستخلص

يمثل نجاح الدول في اســـتتباب أمنها وراحة مواطنيها، وذلك من خلال شـــيوع الأمن الوطني المتمثل بحماية الدولة من كل ما يهدد أمنها وسـلامتها واسـتقرارها سـواء كان هذا التهديد داخلي كالتمرد والعصيان، أو خارجي كالحرب أو التهديد بالحرب، كذلك شيوع الأمن المجتمعي المتمثل ببيئة أمنة ومسـتقرة للأفراد مما يشـعرهم بالأمان على انفسـهم واموالهم، وهذا هو الحال الطبيعي للدول الناجحة والمسـتقرة، وهذه المسـؤولية تقع على عاتق الإدارة باعتبارها المسـؤولة عن حفظ الأمن والنظام داخل البلد، فإذا طرأت ظروف ســـلبية أو ما تعرف بالأزمات فيظل على عاتق الإدارة واجب اســـتتباب الأمن الوطني والمجتمعي، فتقوم الإدارة بهذا الواجب بواســـطة وســـائل الضـــبط الإداري والتي غالباً ما تؤدي إلى تقييد بعض حريات الأفراد لغرض المحافظة على النظام العام بعناصـــره الأربعة (الأمن العام، الســـكينة العامة، الصـــحة العامة، الآداب العامة والاخلاق)، مع ضـــرورة التوازن بين تقييد حريات الأفراد من جهة والمحافظة على النظام العام من جهة أخرى، وبناءً على ذلك يقع على عاتق القضـاء مراقبة مشـروعية تصـرفات الإدارة في تلك الظروف، مع العرض أن القضـــاء الإداري متمثلاً بمجلس الدولة الفرنســـي قد ابتدع نظرية الظروف الطارئة حماية للإدارة عند اداء واجباتها من جهة، وحماية حريات الأفراد من جهة أخرى وفقاً لما يسمى بـ (المشروعية الاستثنائية).

الكلمات المفتاحية : أمن وطني، أمن مجتمعي، النظام العام، وسائل الضبط الإداري، الأزمات.

Abstract

The success of states lies in ensuring the security and comfort of their citizens through the prevalence of national security, which is represented by protecting the state from anything that threatens its security, safety, and stability, whether this threat is internal, such as rebellion and insurrection, or external, such as war or the threat of war. as well as promoting community security, which is represented by a safe and stable environment for individuals, making them feel secure about themselves and their property. This is the natural state of successful and stable countries, and this responsibility falls on the administration, as it is responsible for maintaining security and order within the country. If negative circumstances or crises arise, the administration remains responsible for maintaining national and community security. The administration fulfills this duty through administrative control measures, which often lead to the restriction of some individual freedoms for the purpose of maintaining public order with its four elements (public security, public peace, public health, public morals, and ethics), while striking a balance between restricting individual freedoms on the one hand and maintaining public order on the other. Accordingly, it is incumbent upon the judiciary to monitor the legality of the administration's actions in such circumstances, with the proviso that the administrative judiciary, represented by the French Council of State, has devised the theory of emergency circumstances to protect the administration in the performance of its duties on the one hand, and to protect individual freedoms on the other, in accordance with what is known as “exceptional legality.”

Keywords: national security, community security, public order, administrative control measures, crises.

المقدمة

يقع على عاتق الإدارة مسؤولية استتباب الأمن الوطني المتمثل بحماية الدولة من كل ما يهدد أمنها وسلامتها واستقرارها سواء كان هذا التهديد داخلي كالتمرد والعصيان، أم خارجي كالحرب أو التهديد بالحرب، أو ما تسببه الطبيعة كالفيضانات والسيول والزلازل وغيرها، كما يقع على عاتقها – الإدارة – بسط الأمن المجتمعي من خلال العمل على تهيئة بيئة أمنة ومستقرة للأفراد مما يشعرهم بالأمان على أنفسهم واموالهم، وبالتالي تكون مسؤولية الإدارة في مواجهة أي أزمة تحدث ومعالجتها عند حدوثها، أو منع حدوثها قبل وقوعها، من خلال المختصين بقراءة الظروف المحيطة على المستويين المحلي والدولي، وكذلك على مستوى المتغيرات التي تحدث بسبب الطبيعة .

تتعدد الأزمات التي تمر بها الدول، منها ما يكون بفعل الطبيعة كالفيضانات والزلازل والجفاف والبراكين وغيرها، ومنها ما يكون بفعل البشر وهي كثيرة ومتنوعة وعلى سبيل المثال لا الحصر الأزمات الأمنية والاقتصادية والصحية والاجتماعية والسياسية، وكل منها يؤثر على استقرار المجتمعات ويهدد أمنها وسكينتها، فتسعى الإدارة –باعتبارها المسؤولة عن أمن وسلامة المجتمع– من خلال وسائل الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام بعناصره (الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة، الآداب العامة والأخلاق) التي من شأنها تقييد بعض حقوق وحريات الأفراد لمواجهة تلك الأزمات والذي يتطلب توازناً دقيقاً ما بين المحافظة على النظام العام وضمان حقوق وحريات الأفراد.

وبالنظر إلى مفردات عناصر النظام العام، فنجد أن أي اختلال بأي عنصر من عناصره يخلق أزمة أو أزمات تهدد استقرار المجتمع وسلامته، وبالتالي فعلى الإدارة المحافظة على النظام العام

الذي يعلو على مصـــالح الأفراد ويهدف إلى تحقيق المصـــلحة العامة للمجتمع على مختلف الأصـعدة السـياسـية منها والاقتصـادية والاجتماعية من خلال مجموعة من القواعد والإجراءات تســتهدف بها حماية المجتمع من كل ما يعرقل أمنه وســكينته، وهو الهدف الاســمى للإدارة، فتجدها الحصـن المنيع لكل ما يهدد أمن وسـلامة المجتمع، متخذة في ذلك جميع الوسـائل التي خولها لها القانون بل وتوسع –المشرع– في منحها بعض الصـلاحيات والاختصـاصـات لمواجهة أي أزمة قد تمر بالمجتمع.

أهمية البحث: – يُعد هذا الموضــوع من أهم المواضــيع الحيوية التي لا تقف عند حد معين أو فكرة معينة أو زمان أو مكان ما، بل هي متجددة ومستمرة باستمرار الحياة وما ينتج عن الطبيعة والبشــر من ظروف تتطلب الحلول والمعالجات وإلا تهرأت المجتمعات تهرؤ اللحم وسـقوطه من العظم، خاصـــــة والعالم الآن يعيش موجة معقدة من التطور التكنلوجي على مســـتوى جميع المجالات الحياتية وما يستتبع ذلك من تعقيدات وتهديدات تطال البشر والطبيعة.

هدف البحث: – يهدف إلى تقديم المقترحات والحلول والآليات التي تســـهم في معالجة الظروف والأزمات التي قد يمر بها البلد أو التنبؤ بحدوثها والعمل على منع حدوثها بواســـطة الإدارة من خلال وسائل الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام بعناصره الأربعة (الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة، الآداب العامة والأخلاق)، وذلك أما بشكل استباقي قبل حدوث الأزمات، أو بشكل علاجي عند حصول أزمة ما.

مشـــكلة البحث:– تتمحور حول إيجاد الكيفية التي تقوم بها الإدارة بإدارة الأزمات حال حدوثها وسـرعة الاسـتجابة لمواجهة ومعالجة تلك الظروف وفقاً لطرائق واضـحة ومحددة ومرنة، ومدى مواكبة المشرع والإدارة للظروف المستجدة في ظل التقدم التكنولوجي السيبراني الحاصل، وهل ان

الإدارة وضعت في حسبانها حدوث أزمة ما قد تطال البلد؟ وهل هناك استراتيجيات حقيقية وجادة في مواجهة أي أزمة طارئة؟ وهل تعد وسائل الضبط الإداري المعروفة في موضوع النظام العام كافية لمواجهة الأزمات والكوارث وحسن إدارتها؟ وغيرها من التساؤلات التي سيحاول البحث الاجابة عنها.

منهجية البحث:- انتهج البحث المنهج التحليلي الاستقرائي للنصوص القانونية المتعلقة بالإدارة وكيفية إدارة الأزمات مع الاستعانة بالمنهج المقارن وحسب حاجة البحث، وكذلك المنهج الوصفي للظواهر المتعلقة بالأزمات التي حدثت أو قد تحدث في زمان ما أو مكان ما، وبيان أسباب حدوثها وطرق معالجتها.

خطة البحث:- لغرض الاحاطة بمفردات هذا العنوان من جهة، وبيان دور الإدارة في إدارة الأزمات وأسباب حدوثها من جهة أخرى، والتعرف على الآليات المقترحة لمواجهة الأزمات تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، الأول: لبيان الاطار المفاهيمي للأمن الوطني والأمن المجتمعي والأزمات، والثاني: لمعرفة مدى مساهمة وسائل الضبط الإداري في المحافظة على الأمن الوطني والمجتمعي في ظل الأزمات.

المطلب الأول

الإطار المفاهيمي للأمن الوطني والأمن المجتمعي والأزمات

للدخول في مقاصد البحث ومعانيه وجدنا من الضروري التعرف على مفاهيم الأمن الوطني والأمن المجتمعي والأزمات، إذ تشير جميعها إلى مسائل موضوعية ذات أبعاد كثيرة وواسعة، وان لكل مفهوم مواضيع متعددة تارة يكون لكل مفهوم مجال مستقل عن الآخر، وأخرى يكون مترابط معه أو له علاقة تأثير وتأثر ببعضها الآخر خصوصاً في ظل الأزمات، وانطوينا في

هذا المطلب التعرف على تلك المفاهيم وخصصنا لكل مفهوم فرع مستقل يتضمن التعرف على تلك المفاهيم وأقسامها والعلائق فيما بينها وفقاً لما يأتي:

الفرع الأول

التعريف بالأمن الوطني وبيان أبعاده واقسامه

للدخول في صلب عنوان هذا الفرع، يتطلب تقسيمه إلى محورين، المحور الأول للتعريف بالأمن الوطني، ومن ثم بيان أبعاده وأقسامه وكما يأتي:

المحور الأول: التعريف بالأمن الوطني:- الأمن لغةً: أمن أو أمن كأن نقول: أمن الرجل: اطمأن ولم يَخَفْ، كذلك القول: أمن البلد: اطمأنَ اهلهُ، ومصدر أمن أمن، كما في أمن ومثالها: يعيشُ في أمن: أي في طمأنينة ويسر، فهي أمان أي اطمئنان بعد خوف (المعاني الجامع)، كما في قوله تعالى ﴿الَّذِي أَطْعَمَهُمْ مِنْ جُوعٍ وَآمَنَهُمْ مِنْ خَوْفٍ٤﴾ [قريش: ٤] وكثيرة هي المعاني التي أوردها موقع المعاني الجامع لمفردة ألأمن وجميعها يشير إلى الطمأنينة والعيش بسلام.

وما يتعلق بمفردة الوطني فهي اسم منسوب إلى وطن، وتتعدد المعاني بحسب سياق الجملة، مثال ذلك: شعور وطني: معبر عن حب الوطن، الشعر الوطني: أي شعر حماسي في ذكر الوطن، كذلك الكيان الوطني: أي ارض الوطن بحدودها المعروفة ومقومات الوطن كافة السياسية والاقتصادية والثقافية وغيرها، والوطن هو مكان اقامة الانسان ومقره، واليه انتماؤه، سواء ولد به ام لا، وفعل كلمة وطن: وَطّن كأن نقول وَطّنَ فلاناً: انزله سكناً يقيم فيه، أو وَطّنَ الشخص بالبلد أي اتخذه محلاً ومسكناً يقيم فيه (المعاني الجامع).

أما عبارة (الأمن الوطني) فتأتي في سياق عدة جمل كحماية الوطن أو النظام العام ككل، أو هي مجموعة من التدابير التي تطبق في مجال السلامة العامة والأمن الوطني، فالأمن هو

نقيض الخوف، وهو اســـتقرار وأمان وطمأنينة المجتمع، من أي تهديد قد يطاله داخلياً كان ام خارجياً.

أما تعريف الأمن الوطني اصـطلاحاً، لم نجد اشـارة صـريحة في التشـريعات تدل على تعريف الأمن الوطني، وهذا ليس بالغريب على المشـرع، إذ طالما ترك المشـرع التعاريف والتفصـيلات إلى الفقه والقضـاء، فوفقاً للتشـريعات جاء لفظ (الأمن الوطني) في مواضـع عدة منها دسـتور جمهورية العراق لسـنة ٢٠٠٥ المادة(١١٠/ثانياً) فيما يتعلق باختصـاص السـلطات الاتحادية الحصـرية بإعداد سـياسـة الأمن الوطني (الوقائع العراقية، ٢٠٠٥)، وهذا ما اشـار اليه النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسـنة ٢٠١٩ في المادة (٢/سـادس عشـر) المتعلقة بمهمات مجلس الوزراء والتي نصت على: (سادس عشر: اقرار سياسة الأمن الوطني بما يحقق أمن العراق ومواطنيه وسـيادته ووحدة اراضـيه) (الوقائع العراقية، ٢٠١٩)، فيتبين من قراءة هذه المهمة ارتباط سـياسـة الأمن الوطني بأمن العراق وأمن مواطنيه والمحافظة على سـيادة البلد ووحدة أراضـيه، وجميعها يتعلق بان يشـيع الاسـتقرار والاطمئنان في البلد أفراداً وجماعات وسلطات ككل، وفي سياق ذلك نصت المادة (٢/أولاً) من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ على (أولاً: تنفيذ سـياسـة الأمن الوطني للدولة في حفظ الأمن الداخلي، والمسـاهمة في وضـع ورسـم تلك السـياسـة) (الوقائع العراقية، ٢٠١٦) باعتبار ان وزارة الداخلية هي أحدى تشكيلات السلطة التنفيذية للدولة، والمسؤولة عن حفظ الأمن ومنع ارتكاب الجريمة.

كما ارتبط لفظ (الأمن الوطني) بأجهزة الدولة في العديد من القوانين باعتباره جهازاً أمنياً فعالا في الدولة وهذا ما بينه المشرع في قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٢/عاشراً) بنصـها: (عاشراً:- الوزارات والاجهزة الأمنية:- وزارة الدفاع ووزارة الداخلية

ووزارة الدولة لشـؤون الأمن الوطني وجهاز المخابرات ومسـتشـار الأمن الوطني وكافة الاجهزة الأمنية الأخرى) (الوقائع العراقية، ٢٠٠٨).

ومما ذكر، نجد ان مفهوم الأمن الوطني مرتبط بسياسة توضع من قبل الحكومة لحماية البلد من كل ما يعرقل صفو اطمئنان مواطنيه، والمحافظة عليه من كل اعتداء خارجياً كان ام داخلياً، كما يرتبط مفهومه بجوانب سياسية منها وأمنية وعسكرية وثقافية واجتماعية واقتصادية، ويعد مفهوم الأمن الوطني كوحدة شاملة تشمل أبعاد عدة وهي متنوعة : عسكرية واقتصادية واجتماعية كما تشمل تنمية العلاقات الخارجية والسياسة الداخلية (الفيلي، ٢٠٢٣) ، كذلك يعرف الأمن الوطني بانه اسـتخدام الوسـائل الأمنية للمحافظة على سـير الحياة دون وقوع أزمات تؤدي إلى حدوث الضرر لمكونات المجتمع البشرية والمادية (العميري، ٢٠٢٠).

وبرأينا أن الأمن الوطني هو الحالة التي تسـعى لها كل دولة لحماية سـلطانها وسـيادتها ووحدة اراضـيها والمحافظة على المجتمع وتماسـك أفرادها، من أي تهديد خارجي أو داخلي على كافة الاصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بمختلف الوسائل والإجراءات.

المحور الثاني: أبعاد الأمن الوطني وأقسامه:- مما تقدم بيانه في المحور الأول، وجدنا إن للأمن الوطني أبعاد عديدة منها ما يتعلق بالبعد الأمني أو السـياسـي أو العسـكري أو الاجتماعي أو الاقتصـادي أو الصـحي والبيئي، وهذه الأبعاد هي على سـبيل المثال لا الحصـر، كون الأمن الوطني مترابط تماماً باسـتقرار الشـعوب وأمنها واطمئنانها، فيقسـم الأمن الوطني بحسـب نوع التهديد الذي يطال الدولة حكومة وشعباً فيعرقل صفوها، وهذا ما سنبينه من خلال ما يأتي-:

أولاً: أبعاد الأمن الوطني:- تتنوع أبعاد الأمن الوطني بحسب المجال الذي يعمل عليه ومنها-:

١- البعد الأمني:- ويتمثل بحماية البلد من أي تهديد خارجي أو داخلي، ومنع ارتكاب الجريمة ومحاربة التطرف وخطاب الكراهية ومواجهة الإرهاب.

٢- البعد السياسي:- غايته تحقيق الاستقرار السياسي والمحافظة عليه من الانقلابات والصراعات المحلية وتعزيز الديمقراطية.

٣- البعد الاقتصادي:- وذلك من خلال الأستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية وتوفير فرص العمل بشكل عادل وتحقيق التنمية المستدامة والعيش الكريم والقضاء على الفقر.

٤- البعد الثقافي:- هذا البعد مهم جداً في ظل التطور التكنلوجي ووسائل التواصل الاجتماعي التي نقلت الثقافات الغريبة عن المجتمع وقيمه وعاداته الاصيلة وللأسف الميول اليها من قبل البعض، فيقوم هذا البعد بتثبيت الهوية الثقافية والفكرية للمجتمع ككل بدءاً من البيت ثم المدرسة والشارع وبيئة العمل.

٥- البعد الاجتماعي:- تحقيق استقرار المجتمع واطمئنانه ونشر العدالة الاجتماعية فيما بينهم وعدم تمييز فرد على آخر وحماية مصالحهم فتقل الصراعات ما بين الأفراد، فيتحقق الأمن الاجتماعي المنشود.

٦- البعد السيبراني (الأمن الالكتروني):- كلنا يعلم بالتطور الالكتروني الذي غزا العالم، بل حتى الحروب أصبحت أغلبها عن بعد، ومدى اعتماد الدول والناس في اتصالاتهم وأعمالهم على الاجهزة الالكترونية وفق حسابات خاصة تتطلب تقييد ذكي لها لمنع حدوث اختراقها سواء من الخارج أو من الداخل.

٧- البعد البيئي:- إن البعد البيئي يتمثل بالمخاطر التي تسببها الطبيعة – ولو أن الانسان قد يدخل في التسبب بالعديد من الأضرار بالبيئة بسبب المحروقات أو المعامل الملوثة القريبة على

منازل المواطنين- فيتمثل البعد البيئي بما تقوم به الدول من إجراءات وقائية وآنية لمواجهة المخاطر الطبيعية (البيئية) كالزلال والفيضانات والجفاف وما تنتجه الطبيعة من تقلبات.

٨- البعد الصحي:- وهذا يتعلق بالجوانب الصحية لأفراد المجتمع، وتوفير المستلزمات الصحية والطبية والدوائية كافة لمواجهة أي مرض تفشى في البلد أو اجتاح بقية الدول، وتأمين اللقاحات وتهيئة المستشفيات والمراكز الصحية المتخصصة.

ثانياً: أقسام الأمن الوطني:- ينقسم الأمن الوطني إلى تقسيمات عدة تتمثل بالآتي:

١- الأمن الداخلي والعسكري:- وهي الحالة التي تقوم على المحافظة على الأمن الداخلي ومنع حدوث الجريمة ومكافحة التطرف والإرهاب والمخدرات من خلال الاجهزة الأمنية العاملة في الدولة، كما يُعنى بحماية وتأمين حدود البلد من كل اعتداء خارجي.

٢- الأمن السياسي:- يتحقق الأمن السياسي من خلال حماية الدستور ومنع حدوث الانقلابات السياسية والدستورية التي تؤدي إلى زعزعة النظام في البلد، وتهيئة الأجواء الديمقراطية والعمل على تغليب المصلحة العامة على كل مصلحة أخرى.

٣- الأمن الاقتصادي:- يعمل على محاربة التضخم من خلال السياسات المالية الناجحة، ومراقبة السوق والتجار ومنع الاحتكار والمحافظة على الأسعار ومراقبة عدم ارتفاعها، والعمل على توفير السلع والمنتجات الغذائية.

٤- الأمن الثقافي:- يتمثل بالمحافظة على قيم وعادات المجتمع ومنع امتزاجها مع الثقافات الغريبة والدخيلة على المجتمع التي تؤدي إلى تغيير نمط الحياة فيؤدي إلى تفكك العلاقات، ومراقبتها من خلال المختصين وأولياء الامور بالنسبة للصغار أو الأحداث ورجال الدين والطبقة الثقافية في المجتمع والمعلمين والمدرسين والأساتذة الجامعيين.

٥- الأمن الاجتماعي:- يتمثل بتعزيز الروابط الاجتماعية بدءاً من الأسرة وهي نواة المجتمع إن صلحت صلح المجتمع بأكمله، وتقوية العلاقات الاجتماعية بين أفراده فيتحقق بذلك تماسك المجتمع وتقوية روابطه، كما يتمثل الأمن الاجتماعي بشعور الطمأنينة والاستقرار الذي يسود المجتمع، وبمشاركة فعالة لمنظمات المجتمع المدني.

٦- الأمن السيبراني:- وهو حماية الأنظمة الالكترونية المرتبطة بالشبكات الضوئية والبرامج والبيانات الرقمية من كل هجوم أو اختراق الكتروني قد يطالها، وذلك من خلال ما تقوم به الدولة من نشر ثقافة الأمن السيبراني سواء على مستوى مؤسساتها أو على أفراد المجتمع، والعمل على تقييد تلك الحسابات وحمايتها مما يصعب اختراقها.

٧- الأمن البيئي:- يتنوع بتنوع الضرر البيئي، فتارة تعمل الدولة على اتخاذ كافة الاحتياطات والإجراءات الوقائية تحسباً لحدوث أي طارئ -زلازل، فيضانات، براكين، جفاف، وغيرها- كما تعمل على تهيئة كل الوسائل وتجهيزها لمواجهة أي خطر حال أو طارئ، من خلال المؤسسات الحكومية ذات العلاقة.

٨- الأمن الصحي:- وهو ما تقوم به وزارة الصحة والجهات الساندة لها، من خلال مواجهة الأمراض الوبائية والانتقالية وتهيئة اللقاحات اللازمة ومراقبة الأغذية والمطاعم والمياه الصالحة للشرب.

إن ما تقدم من تقسيمات، كلها تسعى إلى تعزيز الاستقرار والأمان للبلد وبث الطمأنينة للمواطنين، فكل ما يلحق بالدولة من أضرار تؤدي جميعها إلى زعزعة أمن واستقرار المجتمع فتخلق بذلك الأزمات، ما يتطلب الأمر استحداث وزارة أو هيئة خاصة بإدارة الأزمات والكوارث، ويسن لها قانون يمكنها من اداء أعمالها، تختص بتهيئة الخطط والدراسات الخاصة بالأزمات

وكيفية ادارتها ومعالجتها أو التنبؤ بحدوثها من خلال ذوي الاختصـــاص الدقيق وبالتنســيق مع الوزارات الأمنية والعسكرية والصحية.

الفرع الثاني

التعريف بالأمن المجتمعي وبيان أبعاده وأقسامه

يتطلب الحديث عن الأمن المجتمعي من حيث التعريف به وبيان مفهومه، والتعرف على أبعاده واقسامه، أن نقسم هذا الفرع على محورين وكما يأتي:

المحور الأول: التعريف بالأمن المجتمعي:- بما اننا تناولنا في الفرع الأول مفهوم الأمن لغة، فهنا نورد التعريف اللغوي للمجتمع لتحديد الفئة المقصـــودة في هذا البحث، فمُجْتَمَع هو اســـم المفعول من إجتَمَعَ، أو اسـم مكان مثل اجتمع بمجلس، أو يعني موضــع الاجتماع، كما يشـير المعنى اللغوي إلى تعريف مجتمع المدينة بأنهم جماعة من الناس تربطها روابط ومصـــالح مشتركة، وعادات وتقاليد وقوانين واحدة، كما ويعرف المجتمع وفقاً للمصطلحات السياسية بانه: أي فئة من الناس تشكل مجموعة تعتمد على بعضها البعض (المعاني الجامع).

يُعد موضوع الأمن المجتمعي من اكثر المواضيع أهمية، بل وأكثرها حيوية وتفاعل كونها مرتبطة بطبيعة المجتمع ومتغيراته وثقافاته وما يطرأ عليه من ظروف، فمفهوم الأمن يتعدى حدود تعريفه في ســطرين، بل هو أوســع مدى واكثر ارتباط بمجالات الحياة التي يعيشــها المجتمعات، وكما أشـرنا ان الأمن المجتمعي يتميز بالتغير المسـتمر بحسـب ظروف المكان والزمان، فهو لم يعد ذلك المفهوم التقليدي الذي ينحصــر بالمنظور العســكري المتعلق بحماية حدود الدولة، بل اتخذ مفهوماً واســـعاً وفقاً للمتغيرات التي طرأت على المجتمعات، ومن أبرز هذه التحولات هو تراجع قدرة الدولة عن مواجهة الظواهر الأمنية الجديدة، خاصـة في ظاهرة العولمة والتطور التكنولوجي،

الأمر الذي يتطلب إعادة هندسة النسيج الاجتماعي ليتماشى مع هذا التطور (بلمادي، ٢٠٢٣)، وهذا يلاحظ على الدول التي لا زالت في تطور فكري وتكنولوجي بطيء مقارنة بالأنظمة المتقدمة .

وتعد مدرسة كوبنهاغن من أبرز المدارس التي اثارت موضوع الأمن المجتمعي وفقاً لتصورات جديدة بسبب تركيزها على الأمن المجتمعي، وأن الطروحات التي أثارتها مدرسة كوبنهاغن ما هي الا انعكاس واستجابة لصراعات وتهديدات جديدة طالت المجتمعات، وكلما ازداد التصارع على التعاون في المجتمع ازدادت ظاهرة (اللا أمن) في المجتمع، وبعد انتهاء الحرب الباردة شهد العالم تحولاً كبيراً حول مفهوم الأمن بعيداً عن المفهوم التقليدي الذي تستخدمه الدولة بصدد الأمن الوطني، ووفقاً للوعي الجديد وزيادة الادراك للطبيعة المغايرة للتحديات الأمنية في القرن الحادي والعشرون (سلام، ٢٠٢٢)، وما رافق ذلك الأمر من تطور هائل كانت ضريبته زيادة التعقيد والعجز عن المواجهة، الأمر الذي يؤدي إلى خلق حالة من الخوف والتهديد للمجتمع عندما يشعر –المجتمع– ان هناك فجوة بين التطورات التي طرأت على بعض المجتمعات وما بين المجتمع الذي يعيش فيه.

كما ويعرف الأمن المجتمعي بأنه: ذلك الأمن المرتبط بالمجتمع بل هو لصيق به، فهو تلك الطمأنينة وذلك الاستقرار المادي والمعنوي الذي يعيشه الأفراد، كما ويعبر عنه بشعور الفرد والمجتمع بانهم في مأمن عن كل ما يهدد حياتهم او اموالهم، وهناك من يربط الأمن الاجتماعي وتحققه بفريضة العدل الاجتماعي التي من خلالها يتحقق الأمن الاجتماعي للناس (عمادة، ٢٠٠٩)، وهذا ما نؤيده؛ كون أمن المجتمع مرتبط بالعدالة الاجتماعية، كما أنه لا يتحقق فقط

بما تقدمه الدولة لأفرادها، بل للمجتمع دور كبير في خلق علاقات اجتماعية متماسكة لتكوين بنية أمنة ومستقرة للمجتمع، وهذا يعتمد على ثقافة كل مجتمع.

ولأهمية أمن المجتمع فقد قدم برنامج الامم المتحدة الانمائي لدى قطاع الأمن نهجاً اسماه (أمن المجتمع) مشيراً في ذلك إلى الدور الفاعل للأجهزة الأمنية باحترامها لحقوق الانسان ودعم التنمية المستدامة والمساهمة في الحماية الاجتماعية والحد من الفقر، وبحسب قولها: لا يمكن الا للمؤسسات الأمنية القوية والشرعية التصدي للعنف والإرهاب ومنع ارتكاب الجريمة، ويسعى هذا النهج الذي يتمحور حول الانسان إلى تحقيق توازن ما بين مصالح الشعب والدولة وهي استراتيجية طبقها نهج برنامج الأمم المتحدة(UNDP)).

ومما تقدم يمكننا تعريف الأمن المجتمعي بأنه ذلك الاستقرار الذي يعيشه المجتمع، أو هو البيئة الأمنة التي يعيش بها الأفراد بسلام ووئام وسكينة دون تهديد أو عنف يطال أنفسهم أو اموالهم وحتى مشاعرهم، يؤدي إلى تماسك الأفراد مستعدين لمواجهة المخاطر والحيلولة دون وقوعها، ويرتبط ذلك بالعدالة الاجتماعية التي توفرها الدولة لهم، فتتعزز الثقة بين الدولة والفرد.

كما يرتبط مفهوم الأمن المجتمعي بعدة مصطلحات يشاركها بالهدف والمضمون كالسلم المجتمعي أو العدل الاجتماعي أو الضمان الاجتماعي أو الأمن الأنساني كما اطلقته الأمم المتحدة، وأي مصطلح آخر يفيد معناه الأمن والاستقرار والسلام لبني البشر، وان السلام الاجتماعي المنشود يتطلب حل المشاكل الاجتماعية عندما تمحى المظالم التي تصيب المجتمع الانساني فيتحقق على انقاضها العدل الاجتماعي (المحامي، ١٩٤٦).

المحور الثاني: أبعاد الأمن المجتمعي وتقسيماته:- ان للأمن المجتمعي أبعاد عدة، تتنوع بحسب المجال الذي يحتاج مجتمع معين ان يكون أمنا فيه ومؤمناً عليه، كما ينقسم إلى عدة أقسام وهذا ما سنبينه من خلال الآتي-:

أولاً: أبعاد الأمن المجتمعي:-الأمن المجتمعي غير محصور في زاوية معينة أو محدد بموضوع واحد، فهذا يتطلب الخوض في أبعاده السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والصحية والبيئية وهي ذات الأبعاد التي بينا بعضاً منها في الفرع الأول من هذا المطلب وكما يأتي:

١- البعد السياسي:- يرتبط نجاح استقرار المجتمعات بحسن السياسة المتبعة في الدول التي تملك بعداً سياسياً حقيقياً يتجه نحو تقديم كل ما هو افضل للمجتمع واستقراره، لتزيد بذلك أواصر الثقة بين الفرد والدولة، فالبعد السياسي يتمثل بالمحافظة على الكيان السياسي للدولة وحماية المصالح العليا وتعزيز الروابط والثوابت التي اتفق عليها غالبية أفراد المجتمع (الخراشي.

٢- البعد الاقتصادي:- للأمن المجتمعي بعداً اقتصادياً يتمثل بتلبية احتياجات الأفراد من ملبس وغذاء ودواء وما إلى ذلك من خدمات عدة، وان مغزى ذلك ان يعيش أفراد المجتمع وسط عدالة اجتماعية لا تميز احدهما على الآخر فيقل تعارض المصالح ويقل معها العنف والصراع، واهتمت منظمة الاسكوا التابعة إلى الامم المتحدة (ESCWA) بموضوع العدالة الاجتماعية من خلال ما نشرته في سلسلة السياسات العامة بأوراق موجزة وعدت العدالة الاجتماعية شرطاً لازماً للتنمية، واعترفت أنه بالرغم من النجاح النسبي الذي حققته النماذج الانمائية التقليدية الداعمة للنمو خلال العقود الماضية الا انها لم تثمر نجاحاً في درء الأزمات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية المستمرة والمتكررة، فالاقتصاد الاجتماعي التضامني أو الشعبي أيا كان يشير إلى الاقتصاد الذي يكون محوره الناس، وان الهدف الاساسي في ذلك هو توفير وانتاج السلع

والخدمات للناس لتلبية احتياجاتهم وليس تحقيق حداً من الارباح، إذ إن من مبادئ العدالة الاجتماعية التوزيع العادل للموارد والخدمات والسلع (ESKWA, 2014).

٣- البعد الاجتماعي:- إن البعد الاجتماعي في الأمن المجتمعي لا يختلف كثيراً عما هو في الأمن الوطني فكلاهما يهدفان إلى تحقيق الطمأنينة والاستقرار، الا أن الأمن الوطني هو أوسع مدى من الأمن المجتمعي، إذ انه يقوم على حماية المجتمع من الانقسامات الطائفية أو العرقية والتقليل من الهجرة إلى خارج البلد بصورة غير شرعية، والاختلاف الجوهري يعود إلى طبيعة الوظيفة التي تقوم بها الدولة في تحقيق الأمن الوطني، على عكس الأمن المجتمعي الذي يكون في نطاق اضيق من الأمن الوطني وللمجتمع الدور الوظيفي والبارز في تعزيز أواصر التماسك الاسري وتقليل العنف والتنمر بدء من المنزل ثم المدرسة ثم العمل، كما ويهدف البعد الاجتماعي إلى تعميق الانتماء إلى البلد، وأنشاء مؤسسات المجتمع المدني وتعزيز فكرة العمل التطوعي (المشاقبة، ٢٠٢٢).

٤- البعد الثقافي (الدين -القيم- المعتقد):- لتحقيق الأمن المجتمعي والحيلولة دون حدوث الصراعات ما بين أفراد المجتمع، لابد من تحقيق تقارب فكري بين مختلف شرائح المجتمع، وتقبل الآخر واحترام ثقافاتهم فتقل الصراعات والانقسامات داخل المجتمع الواحد، إذ إن اغلب المجتمعات تمتاز بتعددية ثقافية تعيش داخل الوطن الواحد، وتحقيق الاعتدال الفكري لتعزيز السلام الاجتماعي، أما ما يعرقل السلم الاجتماعي هو حدوث مجموعة من الانتهاكات منها: انتهاكات خارجية تمس عقيدة المجتمع وتعاليمه الدينية وقيمه الثابتة، وانتهاكات داخلية ترتبط بالوحدة الاجتماعية فتهدف إلى تصدع المجتمع، وأخرى خارجية كانت أم داخلية مرتبطة بأخلاقيات المجتمع وسلوكيات أفراده بهدف انحلال المجتمع (بولحية، ٢٠١٨).

٥- البعد التربوي والتعليمي:- للأمن المجتمعي بعداً تربوياً وتعليمياً في الوقت نفســـه، وذلك من خلال تعزيز وترسيخ الافكار الايجابية المتعلقة بحفظ الاسرة والجيران والاقارب والاصدقاء وتقبل ثقافة وعقيدة الآخر، بدءاً من المدارس الابتدائية ثم الثانوية وبعدها الجامعية، فشـــريحة الطلاب تعد من أهم شـرائح المجتمع، كيف لا وهم قادة المسـتقبل، فتحظى الدولة بجيل مثقف راسـخ في ذهنه التعايش والتقبل والاحترام المتبادل فيما بينهم، وبالتالي فالعلاقة وثيقة وطردية بين التربية والتعليم وتنمية المجتمع، وفي ذلك يقول (دوركهايم): التربية بوصـــفها شـــيئاً اجتماعياً بالدرجة الأولى، ويعرفها بانها تنشئة اجتماعية تمارسها الاجيال السابقة على الاجيال اللاحقة، (دوركهايم، ١٩٩٦)، ان آراء دوركهايم في هذا المجال هي في اعتقادنا بمثابة ردة فعل عما انتجته الحربين العالميتين الأولى والثانية من جهة والتطور الهائل الذي شـهدته الانسـانية بعد تلك الفترة من جهة أخرى، وهذا يؤيد موضـــوع البحث فيما يتعلق بالبعد التربوي والتعليمي لأمن المجتمع واســـتقراره وتنميته.

٦- البعد البيئي:- يتمثل في توفير بيئة صـحية أمنة للأفراد، كاملة الخدمات بعيدة عن المخاطر والملوثات، فكلما كان الأفراد ينعمون بالخدمات بشـــكل عادل ومتســـاوٍ كلما انعكس ذلك ايجاباً على واقع المجتمع فيحقق لهم عيشـــاً راقياً هادئاً والا تعم الصـــراعات التي قد تحدث فيما لو لم تتوفر تلك العدالة المنشـــودة، كذلك الحال الحفاظ على البيئة من أي متغيرات قد تؤثر على حاجات ومتطلبات الانسـان، فعلى سـبيل المثال ندرة المياه قد لا تكون سـبباً لقيام الحروب بين الدول، الا انها تخلق حالة من (اللا أمن) للأفراد بســـبب الجفاف ونقص الغذاء وتقليل فرص العمل (بوسطلية، ٢٠١٦).

إن الحديث عن أبعاد الأمن المجتمعي طويل وواسع كونه مرافق لحاجات الانسان ومتطلباته الكثيرة والمتجددة، وما تناولناه من أبعاد هو على سبيل المثال لا الحصر.

اقسام الأمن المجتمعي:- يتحدد الحديث عن اقسام الأمن المجتمعي بالأبعاد اعلاه وكما يأتي-:

١- الأمن السياسي:- يشير مصطلح الأمن السياسي في بحثنا هذا إلى الاستقرار السياسي وأثره على الأمن المجتمعي، إذ تلعب السياسة المتمثلة بالأحزاب المشاركة في الحكم أو النيابة عن الشعب دوراً مهماً في تحقيق الاستقرار السياسي الذي ينعكس بدوره على استقرار المجتمع وتحقيق الأمن المجتمعي، فكلما كانت السياسات العامة لبد ما ناجحة وواضحة كلما زاد ثقة الأفراد بها وطمأن لها، كما وتعد من معوقات الأمن المجتمعي هو حالة عدم الاستقرار السياسي بسبب السياسة المتبعة في الوصول إلى الحكم أو توزيع الموارد وتوفير فرص العمل وغيرها، ولتحقيق أمن مجتمعي يقتضي وجود نظام سياسي يتبع سياسة حكيمة وعادلة (حسين، ٢٠٢٥)، وتنوعت السياسات العامة بتطور الدول وثقافة شعوبها ومنها السياسات الاقتصادي والاجتماعية والثقافية ولكل منه مجال، وبهذا الصدد لا يفوتني أن اذكر اثر العلاقة ما بين الجهات الأمنية والسياسية على بناء الدولة، فالجهات الأمنية يقع على عاتقها استقرار الدولة، أما الجهات السياسية فإنها تتمثل بمجموعة من القرارات التي توفر الحماية لقيام المنظومة الأمنية بعملها.

٢- الأمن الاقتصادي:- عرفت اللجنة الدولية للصليب الاحمر الأمن الاقتصادي بانه: قدرة الأفراد وعوائلهم والمجتمع على تلبية متطلباتهم الاساسية بشكل مستمر وبكرامة، فالأمن الاقتصادي هو حماية حياة البشر والمحافظة على سبل العيش (الاحمر)، ويتحقق الأمن الاقتصادي للمجتمع باستقرار الأسعار ومراقبتها وعدم احتكار البضائع من قبل بعض التجار ومحاربة التضخم وتحسين السياسة المالية للبلد، وحماية المنتوج المحلي وهذا ما دعت اليه

مديرية اســـتخبارات ومكافحة الإرهاب ومديرية الجريمة المنظمة في بيان لها تلقته وكالة الانباء العراقية إلى حماية المنتج المحلي وحذرت من العبث بالأمن الاقتصـــادي وان المفارز الأمنية مستمرة في متابعة كل من تسول له نفسه العبث بالأمن الاقتصادي (بيان، ٢٠٢٠).

٣- الأمن الاجتماعي:- هذا المصطلح لصيق بعنوان الفرع الذي نحن فيه، ولا يختلف عن معناه الا في خصـــوصـــية الأمن الاجتماعي فيما يتعلق بالبيئة الاجتماعية الأمنة المســـتقرة، وتوفير العدالة الاجتماعية والتكافل الاجتماعي وتشجيع الروابط الاسرية والاهتمام بجميع شرائح المجتمع ودعم الفئات الهشـــة فيه كالأرامل والمطلقات والايتام وكبار الســـن، فان تحقق الأمن الاجتماعي واندماج المجتمع يؤدي بدوره إلى اســـتقرار الدولة في جميع جوانبها، ونرى لعلماء الاجتماع والانثروبولوجيا هنا دور كبير باعتبارهم ممثلين عن العلوم الانســـانية، فعندما تتراجع العلوم الانسـانية يطغى الفكر الاسـتبدادي ويسـود الإرهاب الفكري، كما يطغى على المجتمع تسـخيف الجريمة ما يؤدي إلى فقدان الناس الاحساس بالمعايير والمعاناة التي يعيشونها (مسرة، ٢٠١٤)، فعلى علماء الاجتماع يقع دور مهم في دراسة الظواهر الاجتماعية السلبية التي تؤثر على سكينة المجتمع واستقراره وتقديم الحلول المقترحة ليتسنى للحكومات والمشرعين معالجة ذلك.

٤- الأمن البيئي:- كلما وجد الانســـان بيئة أمنة صـــحية تتوافر فيها الخدمات والرعاية والتنظيم وقلة التلوث كلما زادت ثقافة واســـتقرار المجتمع، فالأمن البيئي الذي نقصـــده مجموعة من الســـلوكيات الايجابية أو الجهود المبذولة من الأفراد والدولة لغرض تحقيق الرفاهية والتطور، والاســـتخدام الامثل للموارد البيئية المختلفة كالهواء والماء والغذاء والاقتصـــاد وغيرها (فلمبان، ٢٠١٧)، فيتحقق بذلك الأمن المنشود.

٥- الأمن الثقافي:- ويتحدد بالإجراءات التي تؤدي إلى الحفاظ على هوية المجتمع وعاداته وتقاليده وعدم الانجرار وراء الثقافات الدخيلة والغريبة على المجتمع، فلكل دولة ثقافة معينة، قد تبيح فعلاً وتحرم آخر، وهذا ما لا ينطبق مع ثقافة مجتمع آخر، فعندما تتداخل تلك الثقافات بطريقة غير مدروسة تؤدي حينها إلى خلق حالات شاذة عن ما استقر عليه مجتمع ما، وهنا يقع عبء الحفاظ على الهوية الدينية والثقافية للمجتمع على المؤسسات الدينية والثقافية والتربوية ووسائل الاعلام بكل أنواعها، خاصة في ظل التطور التكنولوجي، فلوسائل التواصل الاجتماعي والفضائيات قدرة لتحويل مسار حالة معينة إلى حالة فوضوية، والرادع الفعلي لتلك الفوضى هو التحصين الثقافي، أو تمكين الجيل الجديد بالتعمق في عادات وتقاليد واعراف المجتمع دون انغلاق بوجه المعارف المستجدة، وهذا ما اكده دعاة النزعة المكانية في البحث الثقافي (الموسوي، ٢٠٢٠).

٦- الأمن التربوي:- يتحقق من خلال الاسرة وهي نواة المجتمع، وكذلك المؤسسات التربوية فيقع على عاتقها مهام تربوية وأخرى تعليمية، فالأمن التربوي الذي تسهم به المدرسة يعد ركناً من أركان الأمن القومي والتنمية الأمنية الوطنية المستدامة للمجتمع، وهذا الامر مرهون بإرادة المعلمين ومواقفهم تجاه التربية والمجتمع فيؤدي لتحقيق الأمن التربوي الذي يعد اساس الأمن المجتمعي العام (زايد، ٢٠١٨).

ان كل ما تم ذكره وكما سبق منا القول انها على سبيل المثال لا الحصر، كون الأمن المجتمعي هو أمن شامل يحتوي كل ما يتعلق بالجوانب الانسانية للمجتمع وما يؤثر به ويتأثر بها من ظواهر شتى.

الفرع الثالث

ماهية الأزمات وتقسيماتها

ان موضوع الأزمات موضوع واسع لا يمكن حصره في بضع صفحات، الا اننا سنتناول موضوعه بشيء من الاقتضاب من خلال تقسيم هذا الفرع إلى المحاور الآتية:

المحور الأول: التعريف بالأزمات وما يشابهها من مفاهيم:- سنتناول في هذا المحور المعنى اللغوي للأزمات ثم الاصطلاحي والتعرف على المفاهيم المشابهة لمفردة الأزمات وكما يأتي-:

أولاً:- التعريف اللغوي والاصطلاحي للأزمات -:

١- التعريف اللغوي:- الأزمات ومفردها أزمة وتعني الشدة والضيق، كأن يقال أزمة سياسية، وأزمة اقتصادية (كمصطلح لغوي)، وكاسم هي كذلك تعني الشدة والضيق، مشكلة أزمة مالية، ومن الامثلة ايضاً: الأزمة الوزارية (السياسية) وتعني مرحلة انتقالية بين استقالة الوزارة وتأليف حكومة جديدة، أو الأزمة الاقتصادية (الاقتصاد) أي اضطراب فجائي يطرأ على التوازن الاقتصادي، كفعل (تأزم) يتأزم تأزماً مثل: تأزم الموقف السياسي أي اشتد وضاق واحتدم، أو تأزم الحالة الأمنية في البلاد (المعاني الجامع).

٢- التعريف الاصطلاحي للأزمات:- عند مراجعة بعض القوانين نجد مفردة الأزمات قد وردت في موضع الحالات الطارئة منها الحروب والنفير والكوارث، كما عُدت من الظروف المشددة عند ارتكاب الجريمة، إذ تتطلب رسم سياسات وخطط طوارئ لمواجهة تلك الأزمات الطبيعية والمالية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية والحروب وغيرها، وكما معروف نجد ان اغلب التشريعات تترك امر التعريفات إلى الفقه والقضاء.

وقد تعددت التعريفات التي اطلقها المختصـــون على الأزمة، فمنهم من عرفها بانها: حدث كبير يحتمل ان يؤثر ســلباً على منظمة ما أو شــركة أو صـــناعة وعلى المســتفيدين من منتجاتها وخدماته، أو هي كل حدث يؤدي إلى حالة من الفوضــى لمنظمة ما ويهدد قدرتها المستقبلية في تحقيق الربح والبقاء، أو هي حدث خطير أو مجموعة من الاحداث تهدد بشــكل كبير ســـلامة الاشـخاص أو البيئة، وفي تعريف أوضـح مما سبق بان الأزمة هي عملية تحول دون المحافظة على النظام العام، وفي تفصـيل ادق انها تمثل أي تهديد أو حدث يخلق فوضــى ومعاناة (الفقيه، ٢٠١١)، ومنهم من عرفها بانها: حدث فجائي كارثي يهدد الثوابت وقد يكون نقطة تحول نحو الأفضـل على المسـتوى المحلي أو الاقليمي أو الدولي (لزنم، ٢٠٢٠)، كما عرفت الأزمة: نقطة تحول في احداث متعاقبة تصـل إلى قمة الصـراع الدرامي وتحتاج إلى ردود افعال سـريعة كي لا تشكل نتائجها تغير في المستقبل يعود ضرره على المصالح القومية للدولة (نسيم، ٢٠١٤).

وفي اعتقادنا ان الأزمة أو الأزمات بشـــكل عام: هي خلل يصـــيب النظام العام (الأمن العام- الصحة العامة- السكينة العامة- الآداب العامة والاخلاق) ككل أو في عنصر من عناصره، مما يؤدي إلى زعزعة الاســـتقرار المادي والمعنوي للمجتمع، بســـبب مجموعة من الافعال المادية الســلبية التي تطرأ على الدولة والمجتمع الطبيعية منها كالفيضـــانات والزلازل والبراكين والجفاف وغيرها، ومنها ما يكون بفعل البشـــر كالحروب والتهديد بها أو العصـــيان والتمرد وغيرها من الاحوال التي يسببها البشر .

ثانياً: المفاهيم المشابهة للأزمة:- هنالك عدة مفاهيم تأخذ ذات المعنى لمفهوم الأزمة، فتتشابه معها من حيث الموضـوع والشكل والأسباب وهي عديدة كالكوارث والطوارئ والمخاطر والمشكلة

أو الظاهرة أو الواقعة أو المعضلة أو الحادث أو الصراع أو الصدمة الا ان الأزمة هي أوسع معنى واكثر شمولية، نذكر اكثرها استخداماً في موضوع البحث منها-:

١- الكوارث:- ومفردها كارثة، وتعني لغة :مصيبة عظيمة وخراب واسع، والكوارث الطبيعية هي الناتجة عن الطبيعة كالزلازل والفيضانات والاعاصير (المعاني الجامع)، والكارثة هي النازلة العظيمة والشدة، أو مصيبة عظيمة (بيرزيت)، اما اصطلاحاً كما عرفها موقع (UNDRR) التابع إلى الامم المتحدة بانها اضطراب خطير في سير الحياة في بيئة أو مجتمع بسبب حدث أو احداث خطيرة تؤدي إلى خسائر بشرية أو مادية أو اقتصادية أو بيئية (حول الحد من المخاطر، ٢٠٢٥)، وهناك من عرفها بانها اضطراب مأساوي يظهر فجأة في مجتمع ما بإنذار أو بدون انذار فيهدد بإصابات خطيرة أو وفيات أو تشريد عدد كبير من أفراد المجتمع تفوق قدرات امكانية اجهزة الطوارئ المختصة لدى السلطات المحلية، ويفرق هنا بين الكارثة والأزمة باعتبار ان الكارثة هي الحالة التي حدثت فعلاً وادت إلى تدمير ووفيات أي خسائر مادية وبشرية أو كلاهما وان عدم حسمها لفترة طويلة فإنها ستتحول إلى أزمة أو أزمات وتعد من الأسباب الرئيسية للأزمات (كنون)، وهذا ما نؤيده.

وتعرف الكوارث بانها حدث مفاجئ ينجم عنه خسائر كبيرة في الارواح والممتلكات يتطلب موارد وامكانيات لمواجهته تفوق موارد وامكانيات الدولة ومن ثم تكون بحاجة إلى عون خارجي (هيكل، ٢٠٠٦).

٢- الطوارئ:- وهي (اسم) جمع طارئة أو طارئ، (فعل) طرأ كما في القول: طرأ الامر أو طرأ عليه الامر : حدث بعد ان لم يكن، حدث فجأة (المعاني)، والطوارئ تتمثل بحالة تشكل خطر حال (فوري) على الحياة أو الصحة أو الأفراد أو ممتلكاتهم أو على البيئة تتطلب تدخلاً عاجلاً

للحيلولة دون تفاقم الوضـــع (طوارئ- ويكيبيديا)، ويرافق هذه المفردة العديد من المفردات ولكل منها مجال خاص، مثل اعلان حالة الطوارئ، أو مخرج الطوارئ، أو قســـم الطوارئ كما في المســـتشـــفيات، إذن هي كل حالة فجائية ظهرت عياناً دون ســـابق انذار، تتطلب تدخلاً فورياً لمعالجة ما حدث وبشـــكل فوري، وكثيراً ما تأتي مفردة الطوارئ في القوانين مع مفردة الكوارث والأزمات والخطط والمعدات.

٣- المخاطر:- تأتي من اســـم الفعل خاطَرَ ، وتأتي بمعنى أخطار أي مهلكات ومكاره، كما ترتبط بحســـب ســـياق الجملة لتأخذ معناها مثل: مخاطر التضـــخم أي الأخطار التي تؤدي إلى التضـخم وارتفاع الاسـعار في كلف المعيشـة، والخطر في القول (ذو خطر عظيم) أي يؤدي إلى هلاك وتلف (المعاني)، واصـــطلاحاً تعني المواقف التي تكون مصـــدر خطر على المؤســـســـة وملاحظة من الجمهور المرتبط بنشـــاط المؤســـســـة مع التوقع المســـتمر للمخاطر من جانب المؤســـســـة، فهي تختلف عن الأزمة كون الأزمة تعني وقوع الحدث بطريقة غير معتادة وبشـكل مفاجئ في زمن ما، ما يعني ان المخاطر هي احداث ســـابقة لوقوع الأزمات، إذ ان تجاهل تلك المخاطر يجعلها تتفاقم في الخطورة مسببة للأزمات والكوارث (السعيد، ٢٠٠٦).

المحور الثاني: أنواع الأزمات:- تختلف وتتنوع الأزمات بحسـب طبيعتها وأسـبابها والآثار التي تخلفها وهي كثيرة جداً، فمنها ما يكون بســـبب الطبيعة كالفيضـــانات والبراكين والزلازل والجفاف وغيرها من المتغيرات التي تحدثها الطبيعة، ومنها ما يكون بفعل الانســـان كالأزمات الســـياســـية والاقتصـــادية والاجتماعية والتكنولوجية وتزايد النمو الســـكاني غير المســـبوق وغيرها، ويقســـمها آخرون إلى أزمات عنيفة وأخرى خفيفة، أو أزمات دورية وغير دورية، أو ســـــطحية أو عميقة، كذلك تقسم إلى أزمات مادية كأزمة غذاء أو ماء أو بطالة وقد تكون أزمات معنوية كأزمات الثقة

والولاء وغيرها، وقد تكون الأزمات محلية وقد تكون عالمية ولكن لها تأثير محلي كما حصل ابان جائحة كورونا، وغيرها من التقسيمات، الا اننا سنتناول تقسيم الأزمات إلى قسمين رئيسيين وفقاً للمسببات التي ادت إلى حدوث الأزمة وكما يأتي:

أولاً: الأزمات أو الكوارث الطبيعية:- هي الأزمات التي تحدثها الطبيعة بشكل مفاجئ أو كدفعات أو تحذيرات أو علامات تشير إلى قرب حدوث الأزمة، تحدث تارة دون تدخل الانسان كالبراكين والزلازل والفيضانات والسيول والحرائق والجفاف والتصحر والانهيارات وغيرها، وأخرى قد يتدخل الانسان بحدوثها كالتجارب النووية أو عمليات هدم جبال أو حفر مناجم للتنقيب وغيرها، وهذه الأزمات قد تكون شاملة أو جزئية، وقد تكون عنيفة أو خفيفة، وكل نوع مما ذكر يحتاج إلى كتب وليس بحث لما تحمله تلك الظواهر من آثار وأسباب.

فالأزمات أو الكوارث الطبيعية هي ما ينتج من ظواهر طبيعية، وأنها تتطلب المام المختصين من الخبراء في علوم الجغرافيا والجيولوجيا والهندسة والأمن والصحة والبيئة والشؤون الاجتماعية، وهذا يهم كل انسان يتعرض هو وممتلكاته لمخاطر هذه الطبيعة (آبوت، ٢٠٠٣).

والجدير بالذكر ان الظواهر الطبيعية كالزلازل والبراكين والتصحر وغيرها مما ذكر، فإنها لاتعد كوارث الا عندما يكون تأثيرها كبيراً على حياة الانسان وبيئته ويتحدد ذلك في حجم الظاهرة إذا كانت قريبة من سكنى البشر أو تؤثر على نشاطاتهم، إذ إن الكوارث الطبيعية تسبب اضراراً وخسائر كبيرة على الصعيدين البشري والمادي مسببة العديد من المشاكل الاقتصادية والصحية والاجتماعية، وتكون اكثر تأثيراً وقساوةً بالنسبة للدول الفقيرة بسبب فقر امكانياتها المادية والتخطيطية والتقنية (النصر، ١٩٩٥)، يتبين مما تقدم ان الكوارث أو الأزمات الطبيعية هي

احداث مفاجأة وغير مرغوب بحدوثها، تسببها الطبيعة مما يصدر عن الطبيعة مسببة في ذلك خطراً على حياة الانسان وممتلكاته.

ثانياً: الأزمات أو الكوارث الغير طبيعية (الكوارث البشـــرية):- وهي تلك الأزمات أو الكوارث التي يحدثها البشر أو بسببه، فقد يسيء الانسان استغلال موارد الطبيعة مؤدياً ذلك إلى حدوث آثار مدمرة، أو عدم الاكتراث لما يحدثه من اعمال كالحوادث الصناعية أو التسريبات النفطية أو اكتشاف بعض المعادن السامة دون توخي الحذر المطلوب هذا على المستوى البيئي، أو صنع القنابل والاسلحة الفتاكة والمدمرة ذات التأثير الكبير على البيئة والبشر وما تحدثه من ابادة بشرية كالحروب، وكذلك العصـــيان والتمرد وكل ما يســبب قلقاً وهلعاً وفقداً للأمان للمجتمعات، أو ما يحدثه من فراغ دستوري يؤدي إلى تقلبات سياسية عدة.

تتعدد الأزمات الغير طبيعية التي يحدثها البشر بسبب المصالح العامة والخاصة، جاهلاً لآثارها السلبية أو متعمداً حدوثها كما في القنابل والصواريخ الفتاكة، والحديث في انواعها يتطلب مساحة لا يتسع لها البحث، عليه سنكتفي بإيراد أهم انواعها كالأزمات الصناعية، أزمات التلوث البيئي، أزمات صـــحية، أزمات اقتصـــادية، أزمات اجتماعية، إرهاب وحروب، تمرد وعصـــيان، صـــنع القنابل والاسلحة الذكية الفتاكة بالبشر، وغيرها.

المطلب الثاني

النظام العام ودور وسائل الضبط الإداري للمحافظة على الأمن الوطني والمجتمعي في ظل الأزمات

تعرفنا في المطلب الأول على المفاهيم الوارد الفاظها في عنوان البحث، فتبين لنا مدى تأثير الأزمات والكوارث على الأمن الوطني والمجتمعي المتمثل بخلل كبير يصـــيب النظام العام

بعناصره الاربعة (الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة، الآداب العامة والاخلاق) أو في عنصر من عناصره، وبالتالي يقع على الإدارة واجب الحماية والمحافظة على النظام العام عند حدوث أزمة ما تتسبب في خلل يصيب المجتمع، وذلك من خلال مجموعة من الوسائل تسمى بـ (وسائل الضبط الإداري)، وعليه سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع: الأول للحديث عن النظام العام وعناصره، والثاني لوسائل الضبط الإداري في مواجهة الأزمات، والثالث لدور القضاء في مراقبة وسائل الضبط الإداري كونها تشكل تقييداً لحقوق وحريات الأفراد وكما يأتي:-

الفرع الأول

التعريف بالنظام العام وعناصره

يعد النظام العام الهدف الاسمى الذي تسعى الإدارة لتحققه وحمايته والمحافظة عليه، كيف لا وهو عبارة عن مجموعة من المبادئ والقواعد القانونية والاخلاقية التي تحافظ على استقرار المجتمع وأمنه وسلامته وصحته وقيمه وعاداته، من كل ما يطرأ من مفاجآت واحداث خطيرة تهدد ذلك النظام فيتزعزع كيان الدولة مسبباً خللا في الأمن الوطني والمجتمعي للدولة والمجتمع، وعليه سنقسم هذا الفرع إلى محورين، الأول للتعريف بالنظام العام، والثاني لبيان عناصره وكما يأتي:-

المحور الأول: التعريف بالنظام العام:-

التعريف القانوني للنظام العام:- ورد لفظ النظام العام في عدة قوانين تنظم حياة المجتمع وله من الاهمية بما لا يمكن التنازل عنه أو الاتفاق على مخالفته، فقد نصت المادة/٣٨ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥: (تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب: أولاً- حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل. ثانياً- حرية الصحافة والطباعة والاعلان والأعلام والنشر.

ثالثاً- حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون)، وكذلك القوانين التي تنظم عمل بعض الوظائف والنقابات بان اقرنتها بواجبات ممارسة المهنة أو الآداب العامة ومن ذلك ما جاءت به المادة/٢٩ من قانون نقابة الاطباء البيطريين رقم (٢١٠) لسنة ١٩٨٠ بنصها: (للجنة الانضباطية رؤية الدعوى بحضور الطرفين أو بغياب احدهما أو كليهما، وللمشتكي ان يتنازل عن حقوقه الشخصية التي لا تتعلق بواجبات ممارسة المهنة أو النظام العام أو الآداب)، وجاءت هذه المادة مسايرة لما جاءت به المادة/٢/٤٠٧ من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ التي لم تجيز الصلح في المسائل المتعلقة بالنظام العام أو الآداب، كما صرح المشرع بان تلغى المؤسسات التي صار عملها مخالفاً للقانون أو الآداب أو النظام العام وهذا ما جاءت به المادة/٥٩/ج القانون ذاته، وفي نفس القانون الاخير اشار المشرع إلى اعتبار النظام العام من القواعد العامة التي لا يجوز الاتفاق على خلافها كالمدد القانونية مثلاً، كما نصت المادة/٢/١٣٠ من القانون آنفاً على: (ويعد من النظام العام بوجه خاص الاحكام المتعلقة بالأحوال الشخصية كالأهلية والميراث والأحكام المتعلقة بالانتقال والإجراءات اللازمة للترف في الوقف وفي العقار والتصرف في المال المحجوز ومال الوقف ومال الدولة وقوانين التسعير الجبري وسائر القوانين التي تصدر لحاجة المستهلكين في الظروف الاستثنائية).

ولأهمية النظام العام وخطورته وحساسيته وتأثيره على المجتمع جعل المشرع في قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٠ المعدل استثناء من الجلسات العلنية أن تجعل المحاكم الجلسات سرية حفاظاً على النظام العام أو مراعاة للآداب أو لحرمة الاسرة وعلى منطوق الحكم علناً، وهذه المادة جاءت متناسقة مع ما سبقها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ في المادة/١/٦١، كما يعد النظام العام هدفاً اسمى تسعى الإدارة لتحققه وهذا ما جاءت

به المادة/٢/ثانياً من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦: (ثانياً: توطيد النظام العام في جمهورية العراق وحماية ارواح الناس وحرياتهم والاموال العامة والخاصة من أي خطر).

ومما تقدم من نصوص اشارت إلى النظام العام، هناك من يرى ان للنظام العام مفهوم يختلف عن المفهوم المتعارف عليه في القانون المدني مفاده النشاط الذي تقوم به السلطات الإدارية للقضاء على حالة الفوضى والاضطرابات واعادة النظام العام إلى حالته السابقة (البرزنجي ا.)، وفي رأينا ان كل حالة تدل على عدم استقرار المجتمع تؤدي إلى حصول اضطرابات قد تصل إلى حدوث أزمات وزعزعة للأمن الوطني والمجتمعي للمجتمع، وفي نفس الوقت نؤيد هذا الرأي من حيث النشاط الذي تقوم به الإدارة في المحافظة على النظام العام.

كثيرة هي الشواهد القانونية على مصطلح النظام العام، الا اننا لم نجد تعريفاً له في القوانين العراقية وانما جاء مرافقاً للأخلاق والآداب وحرمة الاسرة وتنظيم المعاملات وغيرها، وهذا بطبيعة حال المشرع ان يترك موضوع التعاريف إلى الفقه والقضاء.

التعريف الفقهي للنظام العام:- تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم النظام العام على مستوى الفقه، فمنهم من عرف النظام العام بانه مجموع المصالح المعترف بها كحاجات اساسية لحماية المجتمع (البرزنجي ا.)، وهو عبارة عن فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان والفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في بلد ما (راضي، ٢٠١٩)، وذلك باختلاف الثقافات الاحداث والأوضاع التي تحدث في زمن ما ومكان ما لبلد معين، أما الفقيه (هوريو) فقد عرف النظام العام بانعدام الفوضى والقلاقل، فهو مجموعة من مصالح عليا مشتركة لمجتمع ما في زمن معين يتفق الجميع على ضرورة سلامتها، وكانت الإدارة منذ القدم مكلفة بواجب مواجهة اية مخاطر قد تهدد المجتمع وتوفير الأمن والسكينة والصحة للمجتمع (الجبوري، بدون سنة طبع).

التعريف القضـــائي للنظام العام:- تناولت عدة احكام قضـــائية فكرة النظام العام حســـب الموضـــوعات التي يعالجها أو يُنظر بها كالأمن والقيم والاخلاق والصـــحة العامة واثارة الفتن والظروف الطارئة وما يتعلق بالأشخاص كالخصومة وغيرها، فقد عرفت محكمة التمييز الاتحادية النظام العام بانه : مجموعة من القواعد الاساسية التي يقوم عليها المجتمع والتي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، ويجوز للقضـاء اثارتها من تلقاء نفسه (حكم لمحكمة التمييز الاتحادية، ٢٠١٩)، وهنا يتبين بان القضـــاء قد قصـــد بالنظام العام القواعد التي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها وهي ليســـت تلك الفكرة المعروفة عن النظام العام وتحقيقه في المجتمع من أمن عام وســـكينة عامة وصـــحة عامة والحافظة على الآداب العامة والاخلاق، كما عَدّ القضـــاء فكرة النظام العام من الاعمدة الاســـاســـية التي يقوم عليها البناء القضـــائي وبالأخص فيما يتعلق بالجوانب الاجرائية كالخصـومة وسـير الدعوى، باعتبار ان القواعد الاجرائية المتعلقة بالنظام العام هي مجموعة من الإجراءات الشـــكلية الجوهرية التي نص القانون على اتباعها من حيث الاختصـــاص وشـــروط الدعوى وطرفيها (مدعي، مدعى عليه، توافر شـــرط المصـــلحة، الصـــفة، الاهلية، المدد،...) (الدنيس، ٢٠١٥).

ومما تقدم نجد ان القواعد المتعلقة بالنظام العام من وجهة نظر القضـــاء وقبلها القانون هي قواعد آمرة لا يجوز مخالفتها وهذا ما بينته محكمة التمييز الاتحادية في العراق بأحد قرارتها :(ان من المقرر في قضـــاء هذه المحكمة ان مؤدى نص المادة/١٣٠ من القانون المدني العراقي ان الاحكام المتعلقة بالأحوال الشـخصـية كالزواج والميراث والنسـب تعتبر من النظام العام لا يجوز مخالفتها....) (كميل، ٢٠٢٤)، ومما تقدم نجد ان القضـــاء العراقي لم يعرف النظام العام وانما

تعامل مع القواعد المتعلقة به بانها قواعد آمرة لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على خلافها والا عد كل عمل خلاف هذا السياق باطلاً.

المحور الثاني: عناصـــر النظام العام:- وهي عبارة عن أهداف تســـعى الإدارة لتحقيقها، ويكاد الفقه يجمع ان النظام العام يتكون من عدة عناصر (الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة) واضـــيف لها مؤخراً الآداب العامة والاخلاق، بالرغم من اتفاق معظم الفقهاء على اعتبار ان النظام العام يهدف إلى تحقيق ثلاثة اغراض وهي العناصـــر الثلاثة اعلاه (راضـــي، مصـــدر سابق)، بينما هناك من اشار إلى اضافة عنصر آخر في العراق وهو (الآداب العامة والاخلاق) (البرزنجي د.) وهذا ما سنبين تفاصيله بإيجاز وفقاً لما يأتي:-

أولاً: الأمن العام:- يشير الأمن العام إلى بسط الأمان والطمأنينة لأفراد المجتمع واموالهم ككل، فالأمن العام يقصـد به كل ما يطمئن به الانسـان على نفسـه وماله، وتحقيقاً لهذا الهدف فعلى الإدارة واجب حفظ النظام في الدولة كلها من خلال منع الحركات الثورية ومنع المظاهرات والتجمعات الخطيرة في الطرق العامة، كما تلتزم الإدارة بالعمل على درء الكوارث العامة التي قد تحدث بسبب الطبيعة كالفيضانات الخطرة والحرائق وانهيار الابنية وغيرها، أو من صنع الانسان كمنع الجرائم والمحافظة على نظام المرور وحفظ الناس من الحيوانات الخطرة (الطماوي، ٢٠١٦)، فبالتالي فالأمن العام هو اطمئنان الانسان على نفسه وماله من كل خطر قد يقع عليه، اضـــف إلى ذلك ما يتعرض له العالم من إرهاب مســـلح وإرهاب فكري وعقائدي، فلو حدث ذلك لســـاد الاضـــطراب والقلق وعدم الاســـتقرار في المجتمع ما يؤدي إلى خلل في الأمن الوطني والمجتمعي لذلك البلد.

ثانياً: الصحة العامة:- هو كل ما يتعلق بصحة أفراد المجتمع من كل ما قد يصيبهم من امراض أو أوبئة، ومكافحة الامراض المعدية والسارية بكل الطرق، ومراقبة الاغذية والمطاعم ومصانع الاغذية والمياه الصالحة للشرب ومنع التلوث البيئي بسبب المعامل وانبعاث الابخرة السامة منها ومن السيارات وغيرها، فالمحافظة على الصحة العامة تخول هيئات الضبط الإداري بتقييد حريات المالكين تحقيقاً للأغراض الصحية (البرزنجي ا.)،فتسعى الدول من خلال وسائل الضبط الإداري تحقيق هذا الهدف بالمحافظة على صحة المجتمع.

ثالثاً: السكينة العامة:- وهي حالة يسعى ويطمح ان يصل لها كل انسان، فهي تعني المحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة وكل ما يتعرض له الأفراد من مضايقات تعرقل الحصول على تلك السكينة كالمتسولين والباعة الذين يستخدمون مكبرات الصوت وغيرها، وان لم ترقى هذه الحالة إلى درجة الاخلال بالنظام العام الا انها قد تسبب للأفراد مضايقات تبلغ درجة من الجسامة يتطلب الأمر تدخل لإيقافها بوساطة سلطات البوليس الإداري (الطماوي، ٢٠١٦)، وبراينا ان فقدان الشعور بالسكينة العامة قد يؤدي إلى تدهور علاقات الأفراد فيما بينهم فتكثر المشاحنات والمضايقات مسببة مشاكل جمة قد تصل إلى حد الظاهرة السلبية التي يتطلب من الشرع التدخل لمعالجتها والإدارة لمنع حدوثها.

رابعاً: الآداب العامة والاخلاق:- تعني المحافظة على قيم وعادات وتقاليد المجتمع، وخصوصاً في ظل الانفتاح الالكتروني ووسائل التواصل الاجتماعي التي جعلت العالم قرية صغيرة، وان في اختلاف تلك الثقافات براينا يعد سبباً مهماً في تحول مسار العقيدة الاخلاقية للمجتمع واقصد هنا الثقافات غير الأخلاقية أو التي لا تنسجم وتقاليد المجتمع، ففي فرنسا لم يكن موضوع المحافظة على الآداب العامة لغاية سنة ١٩٥٩ سبباً يبيح لسلطات الضبط الإداري التدخل لمنع ما يخل

بتلك القيم (البرزنجي ا.) وذلك بعد حكم لوتيسيا الشهير وهو حكم لمجلس الدولة الفرنسي بشأن افلام (لوتيسيا) سنة ١٩٥٩ الذي اقر فيه مجلس الدولة بصحة قرار عمدة (نيس) بمنع عرض فيلم يشكل تهديد للنظام العام بسبب الصفة غير الاخلاقية له (محمود، ٢٠١٧).

ان ما ذكر من عناصر نعتقد إنها احتوت على الاغلب معظم ما يتعلق بالأمور التي تهدد الأمن الوطني والسلم المجتمعي وان لم يشار إلى موضوع معين قد يدخل في تهديد الأمن الوطني والمجتمعي، فيمكن الأخذ بالقياس على كل ما يسبب قلق وعدم اطمئنان واستقرار المجتمعات.

الفرع الثاني

دور وسائل الضبط الإداري في مواجهات الأزمات

تتعدد وسائل الضبط الإداري في مواجهة كل ما يخل بالنظام العام وما يستتبعه من اخلال في النظام السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي أو النفسي أو البيئي .. الخ، فهذا هو الهدف الاسمى الذي تسعى الإدارة لتحقيقه وهو واجبها الرئيس، إذ ان كل خلل يصيب تلك الجوانب أو جانب محدد منه فانه يؤدي إلى حدوث خلل بالنظام العام الامر الذي يؤدي إلى فقد شعور الأفراد بالأمن الوطني والمجتمعي، وبما ان الأزمات تحدث بشكل مفاجئ تصيب النظام العام أو في عنصر من عناصره ما يتطلب التدخل الفوري وقبله الوقائي ثم بعد ما ذكر العلاجي وكل ذلك يقع على عاتق الإدارة (السلطة التنفيذية) وبمساندة بقية السلطات المتمثلة بالسلطة التشريعية والتنفيذية، وعليه سنتناول في هذا الفرع وسائل الضبط الاداري المتعلقة بحفظ النظام العام وتحقيق الأمن الوطني والسلم المجتمعي للمجتمع والدولة على حد سواء.

ان وسائل الضبط الإداري هي عبارة عن مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها الإدارة عن طريق وسائل قانونية تتخذها للمحافظة على النظام العام، وان هذه الوسائل القانونية هي عبارة عن

قرارات إدارية ملزمة للأفراد وتكون عادة على ثلاث صور (قرارات إدارية تنظيمية "انظمة وتعليمات" أو لوائح ضبط إداري كما تسمى في مصر، وقرارات إدارية فردية، وقد يصل الحال إلى استخدام الإدارة للقوة في سبيل المحافظة على النظام العام) وهي كما يأتي:-

أولاً: الانظمة والتعليمات (لوائح الضبط الإداري):- هي قواعد عامة مجردة تضعها هيئات الضبط الإداري (أمن، صحة، بيئة، تخطيط،... الخ) كل حسب تخصصه الوظيفي، لتحقيق غاية محددة وهي (المحافظة على النظام العام)، تقترن تلك القرارات بجزاء مادي لكل من يخالفها كتعليمات المرور والتعليمات المتعلقة بالصحة العامة ومراقبة الاغذية والحظر ومنع التجمعات السلبية، وهي تعليمات ضبطية تتميز عن التعليمات الإدارية الأخرى (سابق)، كما تتضمن هذه اللوائح أو الانظمة والتعليمات تقييداً لحريات الأفراد بما يصب في المحافظة على النظام العام مما يسبب ذلك التقييد خلافاً شديداً حول مدى مشروعية تلك القرارات الإدارية التنظيمية باعتبار ان تقييد الحريات لا يتم الا بقانون، وان دور الإدارة ينحصر في تنفيذ تلك القوانين، ومع ذلك فقد اعترف الفقه والقضاء للإدارة بتنفيذ هذه القوانين وتكميلها، ومن ثم تعد لوائح الضبط الإداري هي الاقدر في حماية النظام العام والمحافظة عليه (راضي، القانون الإداري، ٢٠١٩).

وقد اجاز مجلس الدولة الفرنسي للإدارة التدخل مستخدمة سلطات البوليس الإداري بما يصب والمحافظة على النظام العام وهذا هو النظام المادي ذو المظهر الخارجي ولا شأن للبوليس الإداري في ذلك بالمعتقدات والعواطف ومع ذلك فقد اعدلت احكام المجلس المذكور عن هذا التفسير الضيق واجازت للإدارة ان تتدخل لتحافظ على النظام الادبي من خلال منع عرض كل ما يخل بالنظام العام كالمطبوعات التي تصف الجرائم والفضائح في الأماكن العامة ومنع عرض

الافلاح غير الاخلاقية (الطماوي، ٢٠١٦)، فللإدارة في سبيل المحافظة على النظام العام ان تتخذ كافة الوسائل التي منحها لها المشرع والقضاء.

ان الوظيفة الإدارية المتمثلة بالمحافظة على النظام العام (المصالح العليا للمجتمع) هي من الوظائف التقليدية للإدارة، تتولى فيها تنظيم ومراقبة ممارسة الأفراد لحرياتهم ونشاطاتهم بما يكفل حماية النظام العام والمحافظة عليه (الجبوري، بدون سنة طبع)، وبهذا الصدد يثار التساؤل الآتي: هل تتعارض وظيفة الإدارة في تقييد الحريات مع الضمانات الدستورية والقانونية المتعلقة بالحريات الفردية؟ والجواب انها لا تتعارض مع تلك الحريات كون ممارسة تلك الحريات يكون بانتظام ووفقاً لما تقرره الدساتير والقوانين ومنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وما جاءت به المادة/٣٨ منه والتي نصت على: (تكفل الدولة، بما لا يخل بالنظام العام والآداب: أولاً:- حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل. ثانياً:- حرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر. ثالثاً:- حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون)، وبالتالي فان ممارسة أي حرية تخل بالنظام العام والآداب تعد فعلاً سلبياً جرمه القانون، واعطى للإدارة الحرية في تقييد تلك الحريات بما يحقق النظام العام والآداب .

رُبَّ سائل يسأل : هل يرقى هذا الحديث إلى ظاهرة الأزمة؟ نجيب على ذلك بان غاية البحث هي الوصول إلى الوسائل العملية والعلمية في سبيل المحافظة على الأمن الوطني والمجتمعي في ظل الأزمات، وان الأزمات هي عبارة عن وقائع سلبية غير مرغوب بها تحدث فجأة أو على دفعات نحو حدوث الأزمات، وبالرجوع إلى عناصر النظام العام الاربعة نجد ان كل خلل يصيبها يؤدي إلى حدوث أزمة أو أزمات فالزلازل والفيضانات والتجمعات السلبية والتحريض واشاعة الفتن والإرهاب بكل أنواعه والتغيرات اللاأخلاقية التي تصيب المجتمع خاصة في ظل انتشار

وسائل التواصل الاجتماعي التي اصبحت الوسيلة الاعلامية والاعلانية المجانية لنشر الانحرافات الاخلاقية في المجتمع وما يسببه من تفكك اسري واخلاقي وتربوي يؤدي إلى حدوث افعال وجرائم لم يشهدها المجتمع العراقي مثلاً.

ثانياً: القرارات الإدارية الفردية:- وهي عبارة عن قرارات تتضمن أوامر ونواهي فردية، أو رخصة تعطى لشخص معين أو مجموعة اشخاص معينين بذواتهم، تصدرها الإدارة تطبيقاً لأحكام القانون، كقرار بفض مظاهرة غير نظامية، أو قرار منع عرض فيلم سينمائي خادش للحياء (البرزنجي ا.)، وكذلك منح رخص لمعامل بشروط معينة أو منع منح رخص عمل لمشاريع تؤدي إلى إحداث تلوث في البيئة أو ازعاج للناس فتفقدهم السكينة والاستقرار، والاصل ان تستند تلك القرارات إلى احكام القوانين والانظمة "اللوائح" تنفيذاً لها، ومع ذلك استثناءً تصدر الإدارة قراراتها دون ان تكون مستندة إلى قانون أو نظام معين، كون القوانين واللوائح لا يمكنها التنبؤ بما سيحدث مستقبلاً، وإذ ان فكرة النظام العام هي فكرة متغيرة وبالتالي ان أي خلل يحدث سيُطلب من الإدارة معالجته بحكم وظيفتها في حفظ النظام العام، فان طُلِبَ ان يكون القرار الإداري مستنداً إلى قاعدة قانونية أو تنظيمية سيجرد السلطة الضبطية من فاعليتها (راضي د.، ١٩٥٥)، ومن هنا تتسع صلاحية الإدارة في الظروف الاستثنائية والاحكام العرفية وحالة الطوارئ، إذ لا تكفي الإجراءات التي تخذها الإدارة في الظروف الاعتيادية لحماية النظام العام عند وقوع تلك الظروف الاستثنائية (الجبوري، بدون سنة طبع).

ثالثاً: استعمال القوة:- قد يتعذر على سلطات الضبط الاداري لمواجهة أزمة أو ظروف استثنائية معينة اتخاذ اللازم من خلال إصدار قرارات إدارية تنظيمية أو فردية فقط، إذ تقوم الإدارة حينها إلى استخدام القوة لمواجهة تلك الظروف دون الحصول على إذن من القضاء في حال اختلال

النظام العام، إذ ان الاصل لا يجوز للإدارة استخدام القوة الا بعد صدور حكم قضائي، ولكن في حالة الضرورة وفي الحالات التي يحددها القانون وبناء على مقتضيات المصلحة العامة يجوز لها ذلك (البرزنجي ا.)، فقد يرفض بعض الأفراد تنفيذ القوانين واللوائح، ولا يوجد أمام الإدارة اسلوب آخر غير التنفيذ الجبري على الأفراد، والقوة المقصود بها هنا هي القوة المستخدمة لمنع حدوث أي اخلال بالنظام العام أو في عنصر من عناصره (راضي د.، القانون الإداري، ٢٠١٩).

أما فيما يتعلق بحدود سلطات الضبط الإداري، باعتبار وسائل الضبط الإداري تقيد حريات الأفراد للمحافظة على النظام العام، فلابد من إحداث توازن ما بين سلطات الضبط الإداري وحريات الأفراد، وقد درج القضاء الإداري على منح الإدارة حرية واسعة لممارسة وسائل الضبط الإداري، ومع ذلك اخضعتها لرقابته، فمن القيود التي تفرض على الإدارة عند تطبيقها لوسائل الضبط الإداري هو خضوع إجراءاتها لرقابة القضاء الإداري (وآخرون)، ففي الظروف العادية تخضع سلطات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية (خضوع الإدارة لحكم القانون) وإلا عُدَّتْ تصرفاتها باطلة، وذلك وفقاً لأهداف الضبط الإداري المتمثلة بحماية النظام العام والأسباب الجدية التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرارات المتعلقة بالضبط الإداري، ومشروعية وتناسب الوسائل المتخذة في الضبط الإداري كالحظر مثلاً إذ يجب ان يكون نسبياً قاصراً على زمان أو مكان معينين، كذلك ملائمة قرارات الضبط الإداري للظروف التي أصدرت من أجلها فعلى سبيل المثال لا يجوز للإدارة استخدام اطلاق النار على تظاهرة كان بإمكان الإدارة تفريقها بالغاز المسيل للدموع أو خراطيم المياه (سابق د).

وبالمقابل تتسع إجراءات الضبط الإداري في حالات الظروف الاستثنائية والاحكام العرفية وحالة الطوارئ كما بينا، ففي الظروف الاستثنائية قد لا تكفي الإجراءات التي اعتادت الإدارة اتخاذها في الظروف الاعتيادية لحماية النظام العام، لذلك اجاز القضاء الإداري لها ان تتحلل مؤقتاً من قيود المشروعية لتتمكن من مواجهة الظروف الاستثنائية (الجبوري، مصدر سابق)، والظروف الاستثنائية بحد ذاتها عبارة عن أزمات حدثت أو تحدث في زمان أو مكان معينين يتطلب من الإدارة معالجتها، واطلق عليه مجلس الدولة الفرنسي بـ (واجبات الإدارة).

ان نظرية الظروف الاستثنائية هي من خلق القضاء الإداري وذلك لسد العجز الذي تبين عن النصوص، فسلطات البوليس الإداري الخطيرة التي نصت عليها القوانين المتعلقة بالأحكام العرفية لا يمكن ممارستها الا في حالة اعلان الاحكام العرفية أو الظروف الاستثنائية، وكان القضاء الإداري الفرنسي اكثر تحديداً في تسمية الظروف الاستثنائية فقد اطلق الفقهاء على تلك النظريات بـ (نظريات سلطات الحرب والظروف الاستثنائية) (الطماوي، مصدر سابق).

وفي العراق تعمل جمعية الهلال الاحمر العراقي من خلال قسم مختص يسمى بـ (قسم الكوارث) عمله يختص بمساعدة الفئات الاشد ضعفاً والمتضررين من الكوارث، من خلال تقديم المساعدات المطلوبة (العراقي)، وفي تنسيق فعال ما بين السلطات العامة في الدولة عقدت وزارة العدل العراقية بعقد اجتماعاً مع اللجنة الخاصة المشكلة في دائرة التنفيذ بهدف اعداد خطة شاملة لإدارة الأزمات والكوارث، وجاءت هذه الخطوة ضمن جهود وزارة العدل لتعزيز الجاهزية والتنسيق الفعال مع وزارة الداخلية، تمهيداً لإعداد خطة وطنية موحدة لإدارة الأزمات في العراق (العراقية)، كما اعدت وزارة الصحة العراقية (مركز العمليات وطب الطوارئ) دليل إدارة الكوارث في العراق وهو دليل استرشادي للعاملين في مجال الكوارث في وزارة الصحة ودوائرها، يهدف إلى رفع كفاءة

وفعالية العاملين في اقســـام العمليات والتخطيط للطوارئ والكوارث وفي المجال الإداري والفني، بينت فيه مفهوم التأهب والاســـتجابة للكوارث بنوعيها الطبيعية والبشـــرية كالحشـــود البشـــرية والمخاطر الكيمياوية والبيولوجية والاشعاعية (خويف).

ويقع العبء الأكبر في حفظ النظام على وزارة الداخلية، وهذا ما أشـارت أليه المادة/٢ من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لســـنة ٢٠١٦ والتي بينت أهداف الوزارة في بنودها (أولاً وثانياً وثالثاً) بنصـــها: (تهدف الوزارة إلى: أولاً: تنفيذ ســياســة الأمن الوطني للدولة في حفظ الأمن الداخلي، والمسـاهمة في وضـع رسـم تلك السـياسـة. ثانياً: توطيد النظام العام في جمهورية العراق وحماية ارواح الناس وحرياتهم والاموال العامة والخاصـــة من أي خطر يهددها)، هذا وقد ترأســـت وزارة الداخلية مؤخراً المؤتمر الثاني لإدارة الأزمات والكوارث لعام ٢٠٢٥ المنعقد في مركز الهيأة العامة لتشـغيل مشـاريع الري والبزل، وبحث المجتمعون ملف المياه وايصـــالها إلى مســتحقيها بعدالة، وكذلك تداعيات مرض الحمى القلاعية التي انتشـرت مؤخراً وأنها تشـكل مصـدر خطر على صحة وحياة الناس، وحوادث انفجارات الالغام والمخلفات الحربية وضحاياها وبيان إجراءات وزارة البيئة، ومناقشـــة حوادث الســـير وبيان إجراءات وزارة الإعمار والأســـكان ومديرية المرور العامة (العراقية و.)، وقد اكد قانون واجبات رجل الشرطة في مكافحة الجريمة رقم (١٧٦) لسنة ١٩٨٠ في المادة/١ والتي نصـــت على: (تختص قوى الأمن الداخلي بالمحافظة على النظام والأمن الداخلي ومنع ارتكاب الجريمة وتعقيب مرتكبيها والقبض عليهم والقيام بالمراقبة المقتضـاة لها وحماية الأنفس والأموال وجمع المعلومات المتعلقة بأمن الدولة الداخلي وســـياســـتها العامة وضمان تنفيذ الواجبات التي تفرضها عليها القوانين).

إن نتاج عمل وزارة الداخلية الدؤوب وحرصها على المحافظة على النظام والأمن فقد شكل مركزاً خاصاً لإدارة الأزمات تابع إلى مكتب الوزير اسماه (المركز الوطني لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث) وله العديد من المهام واللقاءات على المستويين المحلي والدولي مواصلاً جهوده لدعم كافة المبادرات والاستراتيجيات الوطنية التي ترمي إلى تعزيز الأمن والاستجابة للطوارئ المتصلة بهذا الملف الاستراتيجي.

كل ما تقدم غايتنا أن نبين وسائل الضبط الإداري ومدى مواكبتها لمعالجة الظروف الاستثنائية والتي اعتبرناها أزمات أو كوارث، ونعتقد انها وافية وكافية إذا ما ارتبطت بمجموعة من الإجراءات والتنسيقات بين السلطات العامة بالدولة بشكل عام والسلطات "الاجهزة الإدارية" فيما بينها بشكل خاص، الامر الذي يتطلب تشكيل عالي المستوى يعمل وفقاً لقانون ينظم أعماله وينص على اختصاصاته ويمنحه الصلاحيات الكافية لإدارة الأزمات التي تتطلب ان يكون في عضويتها من أصحاب التخصصات العليمة الدقيقة والانسانية المتخصصة، يعمل وفقاً لدراسات وتنبؤات وتحليلات وقراءة للأحداث المحلية والاقليمية والدولية بشكل مسبق أي قبل حدوث الأزمات أو منع حدوثها على مستوى الظروف التي تسببها الطبيعة أو التي يسببها البشر، ووضع الحلول العاجلة لمواجهتها وازالة آثارها، والعمل على تهيئة التحصينات اللازمة للاستعداد مستقبلاً فيما لو حدثت ظروف سلبية وغير محببة ومفاجئة مشابهة لما حدث.

الفرع الثالث

دور السلطة القضائية في تحقيق الأمن الوطني والمجتمعي في ظل الأزمات والكوارث

إن وسائل الضبط الإداري تقوم على تقييد لبعض حريات الأفراد في سبيل المحافظة على النظام العام من كل ما يهدده من أزمات أو كوارث أو مخاطر – نستطيع تسميتها بالظروف

الإســـتثنائية- لا تســـتطيع الإدارة مواجهة تلك الظروف بالوســـائل الاعتيادية اثناء الظروف الطبيعية، بل تتوسع صلاحياتها بموجب الدساتير والقوانين والأنظمة، وعلى الإدارة تحقيق التوازن ما بين المحافظة على النظام العام من جهة وتقييد حرية الأفراد من جهة أخرى، كون الإدارة مقيدة بقيود أهمها المشروعية وخضوع قراراتها إلى مبدأ المشروعية (حكم القانون)، أما بالظروف الاستثنائية فتتحول تلك المشروعية إلى ما يطلق عليها بـ (المشروعية الاستثنائية).

وهنا يبدأ دور القضـــاء في مراقبة الإدارة على ما اتخذته من إجراءات وقرارات في الظروف الاســـتثنائية أو في حالة الضـــرورة، إذ ان تعبير الظروف الاســـتثنائية والضـــرورة هما تعبيران مترادفان، وقد أقر الفقيه (ديجي) بنظرية الضـــرورة باعتبارها نظرية قانونية محكومة بشـــروط معينة، وكان نقاشه في حدود لوائح الضرورة التي تصدرها الحكومة في ظروف استثنائية دون أن تستند إلى نص دستوري أو قانون معين والشرط التي اشترطها هي (وجود حرب خارجية، أو عصيان مسلح، أو اضراب عام للموظفين) وأن تكون هناك استحالة مادية لانعقاد البرلمان Duguit)، (2020، أما الشروط العامة لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية هي (نويجي).

١- وجود خطر جسيم وحال يهدد المصلحة العامة: أي يهدد كيان الدولة وسلامتها، لا تجدي القواعد القانونية القائمة على مواجهة تلك الظروف وهذا الخطر أما يكون خارجياً أو داخلياً أو أن يكون مصدره الطبيعة من فيضانات وزلازل وبراكين أو أن يكون بسبب الأنسان كانتشار الأوبئة أو الاضطرابات الداخلية.

٢- استحالة مواجهة الخطر بالوسائل العادية: أي أن يتعذر على السلطة المختصة مواجهة تلك الظروف بالوسائل العادية، فهنا يمكن للإدارة تخطي وسائل المشروعية العادية واتخاذ التصرف المناسب.

٣- يجب ان يكون تصـــرف الإدارة يهدف إلى تحقيق الصـــالح العام: أي تأمين ســـير المرافق العامة، لا لتحقيق مصـــالح شـــخصـــية أو رغبات خاصـــة، فتنحرف الإدارة ويكون عملها معيب بعيب الانحراف.

٤- الضرورة تقدر بقدرها: أي ان لا تستخدم الإدارة التدابير الاستثنائية الا بقد ما يتطلب اتخاذه في الظرف الاستثنائي وفقاً لمبدأ التناسب.

٥- تكون التدابير الاستثنائية محدد بمدة الظرف الاستثنائي: أي لا تمتد إلى خارج مدة الظروف الاستثنائي، إذ انها محددة بمدة الظرف الاستثنائي فقط .

فرقابة القضـاء الإداري تكون على ما ورد من شروط آنفة الذكر، وبمقابل ما درجت عليه احكام القضـــاء الإداري في منح الإدارة حرية واســـعة في ممارســـة ســـلطات الضـــبط الإداري فإنها قد اخضـــعتها لرقابته –القضـــاء الإداري– من حيث اهداف الضـــبط الإداري والأســـباب التي ادت بالإدارة لاتباع تلك الوســـائل واتخاذ القرارات ومدى مشـــروعية الوســـائل المســـتخدمة، كذلك مدى ملائمة قرارات الضـــبط الإداري بما يتناســـب وخطورة الظروف الاســـتثنائية (رقابة ملائمة)، وفي العراق (راضي د.، مصدر سابق) قد ميز المشرع بين نوعين من التدابير التي اتخذتها الإدارة في حالة الطوارئ وخضـوعها للقضـاء وهو ما نصـت عليه المادة/٢/٩ من امر الدفاع عن السـلامة الوطنية رقم (١) لســنة ٢٠٠٤ بنصــها: (تخضــع قرارات وإجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز، ومحكمة التمييز في اقليم كوردســـتان فيما يتعلق بإجراءات الطوارئ في نطاق الاقليم، وانتهاءً بالمحكمة الاتحادية العليا، وللمحاكم المذكورة تقرير الغاء تلك القرارات والإجراءات وتقرير بطلانها وعدم مشـروعيتها أو اقرارها مع مراعاة الظروف الاسـتثنائية التي صـدرت في ظلها تلك القرارات والإجراءات)، ان هـذا النص غير موفق، إذ ان محكمـة التمييز الاتحـاديـة والمحكمـة

الاتحادية العليا ليستا محاكم موضوعة لممارسة هذه الرقابة، وتفسيراً للنص هناك من يرى ان المشرع اراد اخضاع تلك القرارات المتخذة في فترة اعلان حالة الطوارئ إلى القضاء الإداري (راضي د.، مصدر سابق)، وهذا ما نؤيده، وباعتبار ان وسائل الضبط الإداري هي عبارة عن قرارات وأوامر إدارية وقد نص المشرع بصريح العبارة في قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل في المادة/٧/رابعاً بـــ : (تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة...)، وبالتالي ينعقد الاختصاص في الرقابة للقضاء الإداري.

الجدير بالذكر إن نظرية الظروف الاستثنائية في العراق هو امر غاية في التعقيد، وهذا ما يتبين من قراءة المادة/٦١/تاسعاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت على: (يختص مجلس النواب بما يأتي: تاسعاً: أ- الموافقة على اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة. ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بألا يتعارض مع الدستور...)، ويتبين من هذا النص وما ورد فيه من فقرات الشروط المطلوبة لإعلان حالة الطوارئ الملاحظات الآتية (عبيد، ٢٠١٩):- (١- طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. ٢- تصويت اغلبية ثلثي مجلس النواب على اعلانها. ٣- عند انتهاء مدة "٣٠" يوم يتم التصويت عليها لمرة أخرى ولمدة "٣٠" يوم أخرى. ٤- بعد ما ذكر يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة لمواجهة

الظرف الاستثنائي وبما لا يعارض مع احكام الدستور)، وهذا تخبط واضح من المشرع الدستوري كون صعوبة التئام النواب في الظرف الاستثنائي، واشتراطه الثلثين من اعضاء المجلس، وكل ذلك يعد امر مستبعد، وهذا ما حصل عندما اخفق المجلس في التصويت على اعلان حالة الطوارئ لعدم تحقق النصاب المطلوب عندما طلبت الحكومة ذلك ابان اجتياح التنظيمات الارهابية لعدة مدن عراقية عام (٢٠١٤).

ومن التطبيقات القضائية (نويجي، مصدر سابق) نورد قول للمحكمة الإدارية العليا في مصر فيما يتعلق بالوسائل غير العادية التي تستخدمها الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية بـ: ان ذلك يؤدي حتماً إلى نتائج غير مستساغة تتعارض مع نية واضعي تلك النصوص العادية)، وفيما يتعلق بمدة الظرف الاستثنائي فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي في أحد احكامه قرار صادر من محافظ "السين" بغرض فرض قيود على تداول مواد غذائية لمدة غير محددة.

ومما تقدم، يتبين مدى رقابة القضاء لسلطات الضبط الإداري خشية انحراف الإدارة عن هدف المحافظة على النظام العام في الظروف الاستثنائي أو حالة الطوارئ واي مسمى آخر يهدد الأمن الوطني والمجتمعي لأفراد المجتمع والدولة، لما له من خطورة تذكر.

الخاتمة

النتائج:-

١- إن الأمن الوطني هو الحالة التي تسعى لها كل دولة لحماية سلطانها وسيادتها ووحدة اراضيها والمحافظة على المجتمع وتماسك أفرادها، من أي تهديد خارجي أو داخلي على كافة الاصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بمختلف الوسائل والإجراءات، أما الأمن المجتمعي فهو ذلك الاستقرار الذي يعيشه المجتمع، أو هو البيئة الأمنة التي يعيش بها

الأفراد بسلام ووئام وسكينة دون تهديد أو عنف يطال انفسهم أو اموالهم وحتى مشاعرهم، يؤدي إلى تماســـك الأفراد مســـتعدين لمواجهة المخاطر والحيلولة دون وقوعها، ويرتبط ذلك بالعدالة الاجتماعية التي توفرها الدولة لهم، فتتعزز الثقة بين الدولة والفرد.

٢- ان الأزمات بشكل عام خلل يصيب النظام العام (الأمن العام- الصحة العامة- السكينة العامة- الآداب العامة والاخلاق) أو في احد عناصره، مما يؤدي إلى زعزعة الاستقرار المادي والمعنوي للمجتمع، بسبب مجموعة من الافعال المادية السلبية التي تطرأ على الدولة والمجتمع الطبيعية منها كالفيضـــانات والزلازل والبراكين والجفاف وغيرها، ومنها ما يكون بفعل البشـــر كالحروب والتهديد بها أو العصيان والتمرد وغيرها التي يسببها البشر فيؤدي إلى حدوث الأزمات، أما الكارثة فهي حدث مفاجئ ينجم عنه خســـائر كبيرة في الارواح والممتلكات يتطلب موارد وامكانيات لمواجهته تفوق الموارد والامكانيات التي تتمتع بها الدولة ومن ثم تكون بحاجة إلى عون خارجي، والفرق بين الكارثة والأزمة ان الكارثة هي الحالة التي حدثت فعلاً وادت إلى خسائر مادية وبشرية، وان عدم حسمها لفترة طويلة ستتحول إلى أزمة وتعد من الأسباب الرئيسية للأزمات، أما المخاطر هي المواقف التي تكون مصـــدر خطر على المؤســـســـة وملاحظته من الجمهور الذي يرتبط بنشاط المؤسسة مع التوقع المستمر للمخاطر من جانب المؤسسة، فهي تختلف عن الأزمة كون الأزمة تعني وقوع الحدث بطريقة غير معتادة وبشـــكل مفاجئ في زمن ما، أما المخاطر هي احداث ســـابقة لوقوع الأزمات، وان تجاهل تلك المخاطر يجعلها تتفاقم في الخطورة مسببة للأزمات والكوارث .

٣- يمثل النظام العام بعناصره الاربعة (الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة، الآداب العامة والاخلاق) الهدف الأســـمى الذي تســـعى الإدارة تحقيقه وحمايته والمحافظة عليه، وهو

مجموعة من المبادئ والقواعد القانونية والاخلاقية تحافظ على استقرار المجتمع وأمنه وسلامته وصحته وقيمه، من كل ما يطرأ من مفاجآت واحداث خطيرة تهدد ذلك النظام فيتزعزع كيان الدولة مسبباً خللاً في الأمن الوطني والمجتمعي للدولة والمجتمع.

٤- وسائل الضبط الإداري عبارة عن مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها الإدارة عن طريق وسائل قانونية تتخذها للمحافظة على النظام العام، وهذه الوسائل عبارة عن قرارات إدارية ملزمة للأفراد وتكون على ثلاث صور (قرارات إدارية تنظيمية "لوائح ضبط إداري" كما تسمى في مصر، وقرارات إدارية فردية، وقد يصل بالإدارة استخدام القوة في سبيل المحافظة على النظام العام)، وهي خطيرة كونها تقيد بعض حريات الأفراد للمحافظة على النظام العام، فتتوسع صلاحيات الإدارة بموجب الدستور والقوانين للمحافظة على النظام العام.

٥- للقضاء دور مهم في مراقبة الإدارة من خلال ما تتخذه الإدارة من إجراءات وقرارات في الظروف الاستثنائية أو في حالة الضرورة، وفقاً للشروط التي اتفق عليها الفقه والقضاء الإداريين.

٦- ان تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية في العراق وسرعة معالجتها هو امر غاية في التعقيد، وهذا ما يتبين من قراءة المادة/٦١/تاسعاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

التوصيات:-

١- اشاعة العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع من خلال المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني لتعزيز الثقة بين الدولة والمواطن .

٢- على الإدارة حين استخدامها لوسائل الضبط الإداري ان تراعي التوازن الحقيقي والفعال ما بين تقييد حريات الأفراد والمحافظة على النظام العام بما يحقق الأمن الوطني والسلم المجتمعي للبلد، كون صلاحياتها تتوسع في ظل الظروف الاستثنائية.

٣- لفرض الأمن الوطني والمجتمعي خصـــوصـــاً في ظل الأزمات والكوارث والمخاطر يتطلب الامر لمواجهة الأزمات في سـبيل تحقيق الأمن الوطني والمجتمعي ان يصـار إلى تشـكيل عالي المسـتوى يعمل وفقاً لقانون ينظم اعماله وينص على اختصـاصـاته ويمنحه الصـلاحيات الكافية لإدارة الأزمات التي تتطلب ان يكون في عضـويتها من اصـحاب التخصـصـات العليمة الدقيقة والانســانية المتخصــصــة، يعمل وفقاً لدراســات وتنبؤات وتحليلات، وقراءة للأحداث المحلية والاقليمية والدولية بشـكل مسـبق أي قبل حدوث الأزمات أو منع حدوثها على مسـتوى الظروف التي تسـببها الطبيعة أو التي يسـببها البشـر، ومن ثم وضــع الحلول العاجلة لمواجهة الظروف الحاصـــلة وازالة الاثار التي خلفتها تلك الظروف، والعمل على تهيئة التحصـــينات اللازمة للاستعداد مستقبلاً فيما لو حدثت ظروف سلبية وغير محببة ومفاجئة مشابهة لما حدث.

٤- التأكيد على التخصـص النوعي للقضـاء الإداري بمراقبة اسـتخدام الإدارة لوسـائل الضـبط الإداري، كونه اعرف بالإدارة ومتطلبات اعمالها والمهام الموكلة اليها، فالإدارة على محك وتماس مع المواطنين وتسـعى الإدارة في ظل الظروف الاسـتثنائية ان تحقق الأمن الوطني والمجتمعي للأفراد من خلال ما يطلق عليه بـــ (المشروعية الاستثنائية) والتي هي اصلاً من خلق القضاء الإداري.

٥- نقترح تعديل المادة/٦١/تاسـعاً من دسـتور جمهورية العراق لسـنة ٢٠٠٥، بتخفيف الشـروط المطلوبة لإعلان حالة الطوارئ بما يتناسـب وواقع الظروف المسـتجدة من حيث القدرة على عقد جلســة لمجلس النواب والتئام اعضــائه، واشــتراط تقديم الطلب المشــترك، والاغلبية المطلوبة للتصويت على اعلان حالة الطوارئ، لضمان سرعة مواجهة تلك الظروف ومعالجة آثارها.

المصادر

مراجع

أولاً: المؤلفات العربي:-

١- الدكتور اميرة عبدالسلام زايد. (٢٠١٨). المدرسة وتحقيق الأمن التربوي. دمشق: دار العلم والايمان للنشر والتوزيع.

٢- انطوان نصـــري مســـرة. (٢٠١٤). كيف تكون العلوم الاجتماعية انســـاني؟ مفاعيل البعد الانســـاني في الاندماج الاجتماعي وفاعلية البحث الاجتماعي (المجلد ١). بيروت: المركز العربي للابحاث ودراسة السياسات.

٣- د. امين المشاقبة. (٢٠٢٢). الأمن المجتمعي: المعنى، الأبعاد والتحديات. المؤتمر العلمي الدولي للعمل الاجتماعي نحو استراتيجية عمل اجتماعي للتدخل بالازمات (صفحة ٥). بيروت: عبر تطبيق زوم.

٤- السيد السعيد. (٢٠٠٦). استراتيجيات إدارة الأزمات والكوارث دور العلاقات العامة (المجلد ١). شارع رمسيس: دار العلوم للنشر والتوزيع.

٥- الدكتور بلهول نسـيم. (٢٠١٤). إدارة الأزمة الإرهابية بعيون القوات الخاصـة (المجلد ١). الاردن: امواج للطباعة والنشر والتوزيع.

٦- د. توفيق شـــحاته، نقلاً عن: د. مازن ليلو راضـــي. (١٩٥٥). مبادئ القانون الإداري. القاهرة: دار النشر بالجامعات المصرية.

٧- د. جاسـم محمد خويف. (بلا تاريخ). تاريخ الاسـترداد ١٤ ٨, ٢٠٢٥، من وزارة الصـحة العراقية.

٨- د. رشـــيد عمارة ياس الزيدي وهيمن رؤوف ســـلام. (٢٠٢٢). الأمن المجتمعي وفقاً لطروحات مدرسة كوبنهاغن. مجلة الدراسات السياسية والأمنية، الصفحات.

٩- د. ســعد عبيد علوان الســعيدي و رياض فاضــل محمد الفيلي. (٢٠٢٣). الأمن الوطني: دراسة نظرية في الأبعاد والاهداف والمرتكزات. مجلة المعهد.

١٠- د. ســـليمان الطماوي. (٢٠١٦). الوجيز في القانون الإداري (المجلد مزيدة ومنقحة). (مراجعة ونقد د. عبدالناصـر عبدالله ابو سـمهدانة، د. حسـين ابراهيم خليل، المترجمون) النجف الاشرف: مكتبة دار السلام القانونية.

١١- الدكتور عبدالقادر الدنيس. (١٤ ٦, ٢٠١٥). فكرة النظام العام في الإجراءات القضـــائية. المجلة الجزائرية للقانون والعدالة.

١٢- الدكتور عبدالله محمد الفقيه. (٢٠١١). إدارة الأزمات (المجلد ١). صـنعاء: جامعة العلوم والتكنلوجيا.

١٣- عبدالله حسن النصر. (اذار, ١٩٩٥). الكوارث الطبيعية. مجلة العلوم والتقنية(٣٢).

١٤- عبد المجيد نـافع المحـامي. (١٩٤٦). الســـلام الاجتمـاعي (المجلد الأولى). دار الفكر العربي.

١٥- د. عدنان عاجل عبيد. (٢٠١٩). دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (المجلد ١). الاسكندرية: منشأة المعارف.

١٦- الدكتور علي محمد بدير، الدكتور مهدي ياســين الســلامي، الدكتور عصـــام عبدالوهاب البرزنجي. (بلا تاريخ). مبادئ واحكام القانون الإداري. القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب.

١٧-د. مازن ليلو راضي. (٢٠١٩). القانون الإداري (المجلد ٥). بيروت: دار المسلة.

١٨- د. ماهر صالح علاوي الجبوري. (بدون سنة طبع). الوسيط في القانون الإداري. بغداد: دار الكتاب القانوني.

١٩- الدكتور مبارك علوي محمد لزنم. (٢٠٢٠). إدارة الأزمات الأمنية في ظل المتغيرات الدولية (المجلد ١). حضرموت: صالح بن سلوم.

٢٠- الدكتور محسن جاسم الموسوي. (٢٠٢٠). مفاهيم الثقافة ومشكلات الحصانة الثقافية في عصر العولمة (المجلد ١). عمان- الاردن: مؤسسة سلطان بن علي العويس الثقافية.

٢١- الدكتور محمد احمد الطيب هيكل. (٢٠٠٦). مهارات إدارة الأزمات والكوارث والمواقف الصعبة. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب.

٢٢- د. محمد عمادة. (٢٠٠٩). مقومات الأمن الاجتماعي في الاسلام (المجلد الاولى). القاهرة: مكتبة الأمام البخاري للنشر والتوزيع.

٢٣- ناهد ناصر داود فلمبان. (٢٠١٧). تحقيق الأمن البيئي. جدة: جامعة الملك عبدالعزيز.

ثانياً: المؤلفات الاجنبية:-

١- Traite de droit const. paris, ed. t 11.1.1923, p697 :نقلاً عن: د. محمد فوزي نويجي .(2020) .Duguit النشاط الإداري (المجلد ١). القاهرة: دار مصر للنشر والتوزيع.

٢- إميل دوركهايم. (١٩٩٦). التربية والمجتمع (المجلد الخامسة). (د. علي اسعد وطفة، المترجمون) دمشق: دار معد للطباعة والنشر.

"٣- باتريك ل . آبوت. (٢٠٠٣). الكوارث الطبيعية (المجلد ١). (توفيق علي منصور، المترجمون) القاهرة: المجلس الاعلى للثقافة.

ثالثاً: الجريدة الرسمية:-

١- .(28 12, 2005)الوقائع العراقية.

٢- .(14 2, 2008)الوقائع العراقية.

٣- .(29 8, 2016)الوقائع العراقية.

٤- .(25 3, 2019)الوقائع العراقية.

رابعاً: المجلات الدورية:-

١- خلاف محمد عبدالرحيم و أ. سميرة بوسطلية. (٧, ٢٠١٦). الأمن البيئي من منظور الأمن الانساني. المجلة الجزائرية للأمن والتنمية(٩).

٢- الامم المتحدة .(2014) .ESKWA الاقتصادر الاجتماعي التضأمني اداة لتحقيق العدالة الاجتماعية. سلسلة السياسات العامة- أوراق موجزة صادرة عن الامم المتحدة(العدد ٤).

٣- د. سفيان بلمادي. (٢٠٢٣). الأمن المجتمعي الجزائري في زمن العولمة. (صفحة افتتاحية العدد). الجزائر: المجلة الجزائرية للأمن والتنمية.

٤- د. عبدالرحمن بن محمد الخراشي. (بلا تاريخ). أبعاد الأمن الاجتماعي لدى الشباب في المجتمع السعودي. مجلة كلية الاداب جامعة حلوان.

٥- الكوثر عبدالباري حسين. (حزيران, ٢٠٢٥). السياسات العامة لتعزيز الأمن المجتمعي في العراق بعد عام ٢٠٠٣. مجلة العلوم السياسية(٦٩).

٦- د. نور الدين بولحية. (٦, ٢٠١٨). الاعتدال الفكري والسلم الاجتماعي. مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية.

٧- د. هلا العريس، نوار رحمن كميل. (٨, ٢٠٢٤). فكرة النظام العام الوطني في تنازع القوانين. مجلة الجامعة العراقية.

٨-د. احمد فلاح العموش وخالد علي محمد العميري. (حزيران, ٢٠٢٠). الأمن الوطني: المفهوم، الأبعاد والنظريات. مجلة الآداب.

خامساً: الاحكام القضائية:-

حكم لمحكمة التمييز الاتحادية. (٢٠١٩). حكم مدني، رقم الحكم/٦٧/ الهيئة الموسعة المدنية/٢٠١٩. بغداد، العراق: محكمة التمييز الاتحادية.

سادساً: المواقع الالكترونية:-

١- حول الحد من المخاطر. (١١ ٧, ٢٠٢٥). تاريخ الاسترداد ١٢ ٧, ٢٠٢٥، من مصطلحات اطار سينداي للحد من مخاطر الكوارثwww.undrr.org :

٢- UNDPالبرنامج الانمائي للامم المتحدة. (بلا تاريخ). سيادة القانون وحقوق الانسان. تاريخ الاسترداد ٢٨ ٦, ٢٠٢٥، منwww.undp.org: www.undp.org

٣- اللجنة الدولية للصليب الاحمر. (بلا تاريخ). الأمن الاقتصادي: حماية حياة البشر والحفاظ على سبل كسب العيش. تاريخ الاسترداد ٧ ٧, ٢٠٢٥، من موقع اللجنة الدولية للصليب الاحمر www.icrc.org :

٤- المعاني. (بلا تاريخ). تاريخ الاسترداد ١٣ ٧, ٢٠٢٥، من المعاني الجامع : www.almaany.com

٥- بيان. (٢٠٢٠). الداخلية تحذر العبث بالأمن الاقتصادي. تاريخ الاسترداد ٥ ٧, ٢٠٢٥، من وكالة الانباء العراقيةwww.ina.iq :

٦- جامعة بيرزيت. (بلا تاريخ). انطولوجيا عربية. تاريخ الاســـترداد ١٢ ٧, ٢٠٢٥، من www.ontology.birzet.edu

٧- جمعية الهلال الاحمر العراقي. (بلا تاريخ). ادارة الكوارث. تاريخ الاسترداد ١٤ ٨, ٢٠٢٥، من www.ircs.org.iq

٨-دفع الله محمد كنون. (بلا تاريخ). مفهوم الكارثة وأبعادها وآثارها. تاريخ الاســـترداد ١٢ ٧, ٢٠٢٥، من الموسوعة الرقمية العربية www.tagepedia.org :

٩-طوارئ- ويكيبيديا ، (بلا تاريخ). تاريخ الاســـترداد ١٢ ٧, ٢٠٢٥، من ويكيبديا : www.ar.m.wikipedia.org

١٠-نجيب شــكر محمود. (٢٠١٧). المرجع الالكتروني للمعلوماتية. تاريخ الاســـترداد ١٢ ٨, ٢٠٢٥، من www.almerja.com

١١-وزارة الداخلية العراقية. (بلا تاريخ). وزارة الداخلية تتراس اعمال المؤتمر الثاني لإدارة الأزمات والكوارث لعام ٢٠٢٥. تاريخ الاسترداد ١٤ ٨, ٢٠٢٥، من www.moi.gov.iq

١٢.وزارة العدل العراقية. (بلا تاريخ). وزارة العدل تعزز جهودها لاعداد خطة وطنية شـــاملة لإدارة الأزمـات. تـاريخ الاســـترداد ١٤ ٨, ٢٠٢٥، من جمهوريـة العراق- وزارة العـدل: www.moj.gov.iq