



التنظيم القانوني لإدارة الأزمات
-العراق انموذجاً-

Legal regulation of crisis management
The Iraq model

Major General Dr.
Mohammed Ghanem
Younis Al-Amin
Member of the Internal
Security Forces Court of Cassation
malamain@yahoo.com

اللواء الدكتور
محمد غانم يونس الأمين
عضو محكمة تمييز قوى
الأمن الداخلي
malamain@yahoo.com



المستخلص

تعد التشريعات القانونية أحد أهم ركائز القيادة الرشيدة التي يمكن من خلالها إدارة الأزمات المختلفة، واحتواءها وفق اطر قانونية مشروعة، تحدد من خلالها السلطات والصلاحيات للمسؤولين بمختلف درجاتهم القيادية، ومسؤوليتهم الإدارية والجنائية في حالة الاخفاق أو الفشل، وكذلك تنظم العلاقة بين المؤسسات الوطنية والدولية التي تتظافر جهودها في الحد من الأزمات أو معالجة اثارها، فضلا عن ترسيخ قواعد المسؤولية القانونية بشقيها الجنائي والمدني واقامتها بحق المتسبب فيها، وقرار نظام تعويض قانوني عادل للمتضررين منها. ف جاء هذا البحث من اجل دراسة القواعد القانونية ذات الصلة بإدارة الأزمات من خلال عرضها وتحليل مضمونها، وبيان كفايتها وملئمتها وحاجتها للتطوير أو الاضافة من عدمه، بغية تقديم الغطاء القانوني المناسب والفعال للقائد أو المسؤول الإداري عند اتخاذه القرارات في مواجهة الأزمات، مع الاخذ بنظر الاعتبار تعزيز مبادئ حقوق الانسان، والمساءلة والشفافية، وتوزيع الضرر، وضمان استمرارية العمل في المرافق العامة والمؤسسات الاخرى، وبناء الثقة والمصادقية في السياسات المعتمدة من قبل صناع القرار. واعتمد البحث على المنهج التحليلي لنصوص القانون مقترنا بالمنهج المقارن مع الدول التي سبقت العراق في هذا المجال للاستفادة من تجاربها، وانتهى البحث الى مجموعة من الاستنتاجات المهمة منها ان النصوص القانونية المتوافرة في الوقت الحاضر وان كانت كافية لإدارة الأزمات التي يشهدها البلد الا انها بحاجة الى اضافة تشريعات جديدة لتواجه الأزمات المستقبلية، وكذلك قدم البحث مجموعة من التوصيات من اهمها العمل على سن قانون إدارة الأزمات ليكون المرجع الاساسي للقيادة والمسؤولين الإداريين في إدارة الأزمات في العراق.

الكلمات المفتاحية: الحكم الرشيد، التنظيم القانوني، إدارة الأزمات، القيادة الذكية.



Abstract

1-Legal legislation constitutes one of the most critical pillars of wise leadership. It provides the necessary framework through which various crises can be managed and contained within legitimate legal boundaries. This framework defines the powers and responsibilities of officials at different levels of leadership and outlines their administrative and criminal liabilities in the event of failure. Furthermore, it regulates the relationship between national and international institutions that collaborate to mitigate the impact of crises or respond to their effects. In addition to establishing the rules of legal liability—both criminal and civil—applicable to those responsible for crises, this framework aims to develop a fair and transparent legal compensation system for individuals and communities affected. The purpose of this research is to examine the legal rules pertaining to crisis management by presenting and analyzing their content, evaluating their adequacy and suitability, and identifying areas in need of development or amendment. This study seeks to provide an appropriate and effective legal foundation for leaders and administrative officials in decision-making during crises. It does so while promoting the principles of human rights, accountability, and transparency; ensuring the equitable distribution of damages; maintaining the continuity of public services and institutions; and fostering public trust in the policies adopted by decision-makers. The research employs an analytical approach to legal texts in combination with a comparative method that draws upon the experiences of countries that have advanced in this field prior to Iraq. The aim is to extract relevant lessons and best practices that may inform Iraq's legal development in the context of crisis management. The study concludes with several significant findings. Chief among them is that, while current legal provisions are generally sufficient for managing the crises currently facing the country,



there remains a pressing need to introduce new legislation to adequately prepare for and address future crises. Accordingly, one of the most important recommendations of this research is the enactment of a comprehensive crisis management law. Such legislation would serve as the primary legal reference for leaders and administrative officials tasked with managing crises in Iraq.

Keywords: Legal Regulation, Crisis Management, Intelligent Leadership .



المقدمة

تمثل القوانين احد اهم العناصر التي يمكن من خلالها إدارة الأزمات الناتجة عن مختلف التغييرات والظروف، واحتواءها وفق اطر قانونية مشروعة، اذ تحدد من خلالها السلطات والصلاحيات للمسؤولين عن ادارة الأزمات بمختلف الدرجات القيادية، واقامة مسؤوليتهم الإدارية والجنائية عنها، وكذلك اقامة المسؤولية القانونية بشقيها الجنائية والمدنية بحق المتسبب في حدوث الأزمات أو استغلالها بصورة غير مشروعة، وكذلك تنظم العلاقة بين مؤسسات الدولة الرسمية وغير الرسمية، والمنظمات الدولية والاقليمية المختلفة التي تسعى الى الحد من حدوث الأزمات أو معالجة اثارها، والعمل على ترسيخ قواعد المسؤولية الاجتماعية من خلال اقرار نظام تعويض قانوني عادل للمتضررين من نتائجها، فجاء هذا البحث لدراسة التنظيم القانوني لإدارة الأزمات.

أولاً: اهداف البحث.

يهدف البحث في هذه المجال الى دراسة التشريعات والقواعد القانونية ذات الصلة بإدارة الأزمات من خلال عرضها وتحليل مضمونها وكفايتها وملائمتها لمواجهة وإدارة الأزمات من عدمه، وبيان الحاجة الى تطويرها أو الاضافة عليها بغية تقديم الغطاء القانوني المناسب والفعال للقائد أو المسؤول الإداري عند اتخاذه القرارات في حالة حدوث الأزمات.

ثانياً: اشكالية البحث.

تتأتى اشكالية البحث من شقين، أولهما نظري يتمثل في عدم وجود مفهوم أو تعريف متفق عليه لمصطلح "الأزمة" وصعوبة تمييزه من غيره من المصطلحات مثل "الحادث" أو "المشكلة" أو "الكارثة"، فضلا عن عدم وجود تشريع أو نظام قانوني واحد يغطي موضوع البحث، اذ تتوزع النصوص القانونية على عدد كبير من التشريعات التي تتعلق بإدارة مؤسسات الدولة المختلفة،



مثل قوانين الدفاع المدني، والصحة العامة وغيرها. ويكمن الشق الثاني الموضوعي في تنوع واختلاف الأزمات من الناحية الواقعية، وصعوبة تحديد طبيعتها ونوعها وإمكانية توقع حدوثها، فضلا عن تطورها المستمر بتطور المجتمع والظروف المحيطة به والمستوى الاجتماعي والاقتصادي والسياسي لأفراده.

ثالثا: موضوع البحث

يتمحور موضوع البحث حول التشريعات القانونية المتعلقة بإدارة الأزمات في العراق من خلال طرح التساؤلات عن مفهوم الأزمات في العراق؟ وهل توجد نصوص تشريعية لإدارة الأزمات في القانون العراقي تحدد من خلالها الاختصاصات والصلاحيات وإقامة المسؤولية القانونية اثناء إدارة اجهزة الدولة ومؤسساتها في أوقات الأزمات؟ وهل تتضمن هذه النصوص مبادئ حقوق الانسان، والمساءلة والشفافية، وتوزيع الضرر، وضمان استمرارية العمل في المرافق العامة والمؤسسات الإدارية الاخرى ومعايير الثقة والمصادقية في السياسات المعتمدة من قبل صناعات القرار على المستوى الوطني؟ وماهي الطبيعة القانونية لعلاقة المؤسسات الوطنية مع المؤسسات والمنظمات الدولية في إدارة الأزمات الوطنية؟

رابعا: نطاق البحث.

تحدد نطاق البحث في النظام القانوني العراقي وضمن مؤسسات الدولة العراقية الرسمية.

خامسا: منهجية البحث.

اعتمد البحث في تحقيق غايته المنهج التحليلي لنصوص القانون الواردة في التشريعات العراقية مقترنا بالمنهج المقارن مع الدول التي سبقت العراق في هذا المجال للاستفادة من تجاربها بهذا الخصوص.



سادسا: خطة البحث

توزعت خطة البحث على مقدمة ومبحثين، خصص المبحث الأول لدراسة المفهوم القانوني للأزمات في ظل التشريعات القانونية النافذة، والمبحث الثاني لعرض التشريعات التي تحكم إدارة الأزمات في العراق.

المبحث الأول

المفهوم القانوني للأزمات في التشريعات العراقية

يعتمد تحديد المفهوم القانوني لمصطلح ما على عدد من العوامل الأساسية منها تعريفه اللغوي والاصطلاحي وضرورة تمييزه عن غيره من المصطلحات، لذا سيصار الى توزيع هذه المبحث على مطلبين، يخصص المطلب الأول الى تعريف الأزمات، ويخصص المطلب الثاني لتمييز الأزمات من غيرها من المصطلحات الاخرى.

المطلب الأول

تعريف الأزمات

تعد الأزمات أحد اهم الظواهر الاجتماعية التي تواجهها مختلف المجتمعات الانسانية، وتمتد مدلولاتها الى كثيرا من المعاني والمترادفات المتعددة لمختلف نواحي الحياة، ولغرض الوقوف على تعريف مصطلح "الأزمات" وجب أولا ايضاح معناها اللغوي والاصطلاحي ومن ثم الوقوف على اهم التعاريف التي وردت عنها وسيكون ذلك على فرعين، يخصص الفرع الأولي الى بيان المعنى اللغوي للأزمات ويفرد الفرع الثاني للمعنى الاصطلاحي للأزمات.



الفرع الأول

المعنى اللغوي للأزمات

ورد معنى الأزمات ومفردتها أزمة في قواميس اللغة العربية بمعاني مختلفة، فـ (أزمة) اسم جمعها زمام أو أزمات وتعني الشدة والضييق، وتأتي أيضا بمعنى نوبة أو فترة من القلق (قاموس المعاني الالكترونية) وتأتي أيضا بمعنى القحط والجذب (ابن منظور، ص ٢٩٢) وهناك من يرى بان اصل هذه الكلمة يعود الى علم الطب الاغريقي وانتقل لاحقا الى العلوم الانسانية (حلاق، ٢٠٠٢، ص ١).

الفرع الثاني

المعنى الاصطلاحي للأزمات

يختلف معنى الأزمات من الناحية الاصطلاحية تبعا للمفهوم المراد منها، وسياق الكلام الذي ترد فيه فقد تكون أزمات سياسية كتلك التي تظهر في العلاقة بين الحكام والشعوب المنتفضة أو في المرحلة الانتقالية التي تسبق تشكيل الوزارة، وقد تكون أزمات انسانية كما في حالات النزوح وقت الحروب والأمراض والكوارث الطبيعية، وقد تكون أزمات دولية نتيجة المصاعب التي تنشئ عند توتر العلاقات بين الدول، وتكون أزمات اقتصادية عند حصول اضطراب فجائي في مقدار كمية السلع المعروضة الى المطلوبة أو ارتفاع مفاجئ في الاسعار، وتكون أزمة مالية عند حصول ضائقة مالية بسبب انخفاض قيمة العملة الوطنية (المعاني، المصدر نفسه).

وتوجد عدة تعاريف لمصطلح "الأزمة" فهناك من يرى فيها بانها تهديد خطير لأهداف وقيم ومعتقدات وممتلكات الافراد والمؤسسات والدول تحد من عملية اتخاذ القرار (ليتييم وبوطغان، ٢٠١٩، ص ١٢٥)، أو بانها تلك النقطة الحرجة، واللحظة الحاسمة التي يتحدد عندها



مصير تطور ما، أما الى الافضل، وأما الى الأسوأ (العماري، ١٩٩٣، ص١٨)، أو انها حالة توتر ونقطة تحول تتطلب قراراً ينتج عنه مواقف جديدة سلبية كانت أو ايجابية تؤثر على مختلف الكيانات ذات العلاقة (حلاق، ٢٠٠٢، ص٤)، وهناك من يرى فيها موقف خارج عن السيطرة وتحول فجائي عن السلوك المعتاد يؤدي الى خلل وتهديد للمصالح ويؤثر على النظام العام للمجتمع (السيد، ٢٠٠٠، ص٢٧)، وهناك من يرى فيها بانها عبارة عن حالة غير طبيعية خارجة عن المؤلف، يتطلب السيطرة عليها وضبطها من خلال تشخيصها وتحديدها بدقة متناهية من اجل احتوائها وعدم انفلاتها (عبد الله، ٢٠٢٢، ص١٩)، ويذهب اخرون الى توسيع معنى الأزمات بانها حدث أو موقف أو حالة غير متوقعة واسعة أو عميقة التأثير تتعلق بمصير الفرد أو المصير الإداري للمؤسسة وتهدد بقائها واستمرارها وتستدعي التدخل لمواجهتها والحد من تأثيرها (الحدرواي واخرون، ٢٠٢٠ ص١٩٥).

وقد أورد المشرع الإماراتي تعريف للأزمات في المادة (١) من مرسوم رقم (٤) لسنة ٢٠٢١ بشأن اللجنة العليا لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث في إمارة دبي بانها حدث أو مجموعة أحداث أكثر تعقيداً من الطوارئ، تُهدّد استقرار جزء كبير من المجتمع وتؤثّر على قدرة الحكومة على القيام بواجباتها (مرسوم رئاسي، ٢٠٢١). وكذلك فعل المشرع الاردني اذ أورد تعريف للأزمة في المادة (٢) من نظام المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٥ بانها الكوارث الطبيعية أو الأحداث التي تهدد الأمن الوطني كالأضطرابات والفتن الداخلية أو التي تحدث خسائر كبيرة في الأرواح والمرافق العامة والممتلكات أو التي لها آثار سلبية على الاقتصاد الوطني والرفاه الاجتماعي أو على سلامة البيئة والصحة العامة التي قد تتعرض لها المملكة أو تلك التي يقرر رئيس الوزراء بناء على تنسيب المجلس اعتبارها أزمة (نظام، ٢٠١٥).



أما عن تعريف مصطلح إدارة الأزمات، فإن هناك من يرى فيه بأنه العملية الإدارية المستمر التي تهتم بالتنبؤ بالأزمات المحتملة عن طريق الاستشعار والرصد للمتغيرات البيئة الداخلية والخارجية المولدة للأزمة وتعبئة الموارد والامكانيات المتاحة لمنع أو التعامل مع الأزمات بأكبر قدر ممكن من الكفاءة وبما يحقق اقل قدر ممكن من الضرر (الحنفي، ٢٠١٧، ص ٢١٠)، وهناك من يرى فيه بأنه العملية التي تشمل الاعداد والتخطيط والتقدير المنتظم لافترال الأزمات وإيجادها من العدم (البناء، ٢٠٠٩، ص ٤٣)، وهناك من يرى فيه مجموعة الطرق والاساليب الإدارية التي صممت تحديدا للتعامل مع مواقف الأزمات والتعرف على اسبابها وتحديد الاطراف الفاعلة والمؤثرة فيها واستخدام كل الامكانيات المتاحة للوقاية منها أو مواجهتها بنجاح وتقليص تداعياتها الى اقصى حد ممكن (ليتيم وبوطغان، ٢٠١٩، ص ١٢٥).

ويجمع كثير من الباحثين الى وجود انواع عدة للأزمات، تنتج عن تعدد وجهات النظر الى مصطلح الأزمة، وتنوع التقسيمات التي يصنف اليها، فهناك من يعتمد على مسبب الأزمة فيصنفها الى أزمات بفعل الانسان وأزمات بسبب الطبيعة، وهناك من يذهب الى الاعتماد على طبيعة الهدف والموقع والمصدر، وهناك من يرى بان مراحل الأزمات تختلف وفقا لطبيعة الأزمة ذاتها فتبدا بمرحلة الميلاد، والنمو والانتساع، والنضج والصدام، والانحسار والتقلص، واخيرا الاختفاء والتلاشي (الحنفي، ٢٠١٧، ص ٢١١، الحدراوي و الخفاجي، ٢٠٢٠، ص ١٩٦-١٩٧). وهناك من يستقصي عدد انواع الأزمات التي يصار الى دراستها فيرى فيها (٣٦) نوع مثل أزمة انسانية، وأزمة سياسية، وأزمة نفسية، وأزمة دبلوماسية، وأزمة ادريية، وأزمة امنية وغيرها (البناء، ٢٠٠٩، ص ٢٢)، ويمكن ان نعزي صعوبة ايجاد تصنيف أو تقسيم محدد لأنواع الأزمات وذلك لشمولية مفهوم الأزمة واتساع نطاق استخدامه في وصف مختلف العلاقات



الانسانية والاجتماعية والعلمية والسياسية، ومهما كانت الاختلافات والرؤى في تعريف الأزمات وتحديد طبيعتها وبيان انواعها الا ان جميع الباحثين في هذا الشأن يتفقون على ان اهم ركن من اركان إدارة الأزمات يستند الى ضرورة توافر الغطاء القانوني والدعم التشريعي لأصحاب القرار عند مباشرتهم ادارة الأزمة وصولا الى نهايتها (الاميري والدليمي، ص ١٦٣٤).

المطلب الثاني

تمييز الأزمات من غيرها

تقترب الأزمات في معناها ومدلولها من مصطلحات اخرى مشابهة لها، مثل المشاكل، الحوادث، والكوارث، ولغرض التمييز بين هذه المصطلحات سيصار الى تقسيم هذا المطلب الى ثلاثة فروع نبحث في الفرع الأول تمييز الأزمات من المشاكل، وفي الفرع الثاني تمييز الأزمات من الحوادث، وفي الفرع الثالث تمييز الأزمات عن الكوارث.

الفرع الأول

تمييز الأزمات من المشاكل

هناك من يرى بان الأزمة تمثل مشكلة صعبة وحادة تقع أمام متخذ القرار فتجعله في حيرة من عدم التأكد نتيجة قصور في المعرفة وامتزاج الاسباب بالنتائج (الحنفي، ٢٠١٧، ص ٢٠٨). وهناك من يرى بان المشكلة اساس للأزمة أو سبب مكمل لها فكل أزمة في حد ذاتها مشكلة لم يتم حلها، لكن ليس كل مشكلة أزمة، ان تمثل الأزمة مشكلة شديدة الصعوبة والتعقيد (عبد الله، ٢٠٢٢، ص ٢٢٦)، بمعنى انه عند وجود مشكلة ما لا يمكن حلها أو التعامل معها، فيودي ذلك الى تطورها لتكون أزمة، فالأزمة هي مشكلة تتطور لتخرج عن السيطرة. وتكمن المشكلة في وجود



اختلاف بين الواقع والفرضية، فهي أمر يسير بشكل غير معتاد يتطلب جهد منظم للوصول الى معالجته وكيفية التعامل معها.

الفرع الثاني

تمييز الأزمات من الحوادث

تمثل الحوادث نشاطات ذات طبيعة مادية تحدث من دون توقع مسبق، فهي تحدث فجاءة وتنتهي اثرها حالاً ويترتب عليها حصول اضرار مادية أو معنوية (الهيكل، ٢٠٠٦، ص ٢٢)، ويذهب المشرع الاماراتي في المادة (١) من مرسوم رقم (٤) لسنة ٢٠٢١ بشأن اللجنة العليا لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث في إمارة دبي الى اطلاق مصطلح "المخاطر" على انها حدث أو مجموعة أحداث يمكن أن تقع بصورة طبيعية أو من صنع الإنسان، سواءً عن طريق الخطأ أو نتيجة الإهمال أو التقصير في اتباع الإجراءات الصحيحة، أو وجود ثغرات تؤدي لحدوث أي من الطوارئ أو الأزمات أو الكوارث، وتتسبب في وقوع اضرار مادية أو معنوية لأفراد المجتمع، بما في ذلك الإصابات والوفيات والخسائر في الممتلكات والأضرار البيئية والاقتصادية والاجتماعية والصحية (مرسوم، ٢٠٢١) وتتميز الحوادث بعنصري السرعة وعدم التوقع ولكنها لا تتسم بالاستمرارية المطلقة اذ تنتهي بانتهاء مكوناتها المادية، في حين تستمر نتائجها حين ازلتها من قبل المتسبب أو الاخرين وذلك برفع الضرر أو التعويض عنه، وأما اثارها فتبقى لفترة اطول من الزمن اذ يصعب ازلتها أو التعويض عنها، أما الأزمات فهي وان كانت في معظم الاحوال نتاج عن حوادث متنوعة أو متداخلة الا ان فعلها المادي يمتد على فترة زمنية طويلة، ولا يمكن ازالة نتائجها بالتعويضات المادية لكنها تخفف من اثارها الجانبية.



الفرع الثالث

تمييز الأزمات من الكوارث

تقترب الكوارث في معناها من الأزمات من حيث كونهما نتاج حوادث معينة، إذ يعرف المشرع العراقي في المادة (١/ خامساً) من قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣ الكارثة بأنها الحدث الذي يهدد الموارد البشرية والمادية للمجتمع والذي تخرج إمكانية السيطرة عليه ومعالجة آثاره عن الموارد المتاحة في المحافظة أو البلد (الوقائع، ٢٠١٣). ويعرف المشرع الاماراتي الكوارث في المادة (١) من مرسوم رقم (٤) لسنة ٢٠٢١ بشأن اللجنة العليا لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث في إمارة دبي بان الكوارث تمثل حدث أو مجموعة أحداث وقعت وسببت أضراراً جسيمة، تحتاج إلى تعاون الحكومة والجهات الحكومية والأفراد للتعافي من أضراره (مرسوم، ٢٠٢١)، ويرى فيها البعض انها حدث مروع يصيب قطاعا من المجتمع او المجتمع بأكمله بمخاطر شديدة وخسائر مادية وبشرية، ويؤدي الى ارتباك وخلل وعجز في التنظيمات الاجتماعية وينتج عنه خسائر كبيرة واضرار كثيرة ويتطلب لمواجهتها امكانيات وموارد تفوق الإمكانيات والموارد التي تملكها الدولة، ومن ثم تكون الحاجة الى عون ومساعدة خارجية(الهيكل، ٢٠٠٦، ص٢٣)، وتختلف وجهات النظر في كون الكوارث تسبب الأزمات أو بالعكس، حيث يرى البعض ان الكوارث تعد سببا من اسباب الأزمات، إذ قد تنتج الأزمات بعد حصول الكوارث (الخصيري، ٢٠٠٢، ص١٢٦، الشافعي، ١٩٩٩، ص٨، عبد الله، ٢٠٢٢، ص٢٢٧، حلاق، ٢٠٠٢، ص١٨) وهناك من يرى العكس، بان تؤدي الأزمات الى كوارث في حالة عدم اتخاذ القرارات والاجراءات المناسبة لمواجهتها (سالم، ٢٠٠٥، ص٤٥)، وعلى الرغم من ذلك فانه يمكن ان نورد اهم المميزات بين المصطلحين فالأزمات اعم واشمل من الكوارث إذ تمثل الأزمة نتاج



الاحداث الصغيرة والكبيرة، في حين يتحدد مفهوم الكارثة بالحوادث ذات التأثير الكبير والدمار الواسع والخسائر الباهضة في الارواح والممتلكات، ونخلص من هذا المطلب الى امكانية وضع مخطط يعكس وجهة النظر التي تخلص اليها من مناقشة وجهات نظر الباحثين في هذا المجال.





المبحث الثاني

التشريعات التي تحكم إدارة الأزمات في العراق

تتضمن التشريعات العراقية المختلفة، قواعد قانونية مهمة لتنظيم العمل في المؤسسات الرسمية عند حدوث الأزمات، وتتنوع على عدد من القوانين ذات الطبيعة الإدارية التي تتعلق بإدارة العمل في المؤسسة أو الدائرة المعنية بالأزمة التي تتعلق مهامها وظيفتها بها، ويضيف وجود عدد من المنظمات الدولية التي تعمل في العراق بعدا اخر يتطلب وجود قواعد قانونية تنظم العلاقة بين هذه المنظمات ومؤسسات الدولة بهدف إدارة الأزمات وفق افضل السبل الممكنة، ولدراسة التشريعات القانونية ذات العلاقة بموضوع البحث نجد انه من الافضل ان يصار الى تقسيم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الأول منه التشريعات القانونية لإدارة الأزمات في العراق، ونخصص المطلب الثاني للتشريعات القانونية التي تتعلق بجوانب إدارة أزمات في العراق ويتمثل ذلك بقوانين الدفاع المدني والصحة العامة وإدارة الثروة الحيوانية.

المطلب الأول

التشريعات القانونية لإدارة الأزمات في العراق

يجد المتخصص في الشأن القانوني من خلال البحث والاطلاع على منظومة التشريعات العراقية، افتقارها الى تشريع واحد متكامل أو نظام قانوني متخصص في تنظيم إدارة الأزمات من حيث تحديد الجهة التي يقع على عاتقها هذه المهمة، واختصاصها، وصلاحياتها، والوسائل التي تعتمد عليها في مواجهة الأزمات، وكيفية إدارتها، ويمكن ان يعزى السبب في ذلك الى كفاية المنظومة التشريعية لمواجهة الأزمات خلال الفترة الماضية، ومحدودية وطبيعة الأزمات التي حدثت، فضلا عن الطبيعة القانونية لإدارة البلاد التي كانت تنتهج بشكل كبير ومركز نوع الإدارة المركزية



المركزة، واتباع وسائل توجيه الجهد الوطني لمواجهة اثارها ولكل أزمة على انفراد، ويمكن ان نشير في هذا الصدد الى ما يعرف بحادثة "فيضان بغداد-١٩٥٤" اذ ادى ارتفاع منسوب المياه في نهر دجلة في بداية عام ١٩٥٤ بسبب هطول الأمطار الغزيرة الى خروج الماء عن حوض النهر مهددا السكان في منطقة الرصافة بالغرق، فتضافرت الجهود الوطنية في مواجهة هذه الأزمة من خلال مشاركة قوات الجيش والشرطة والشعب والشركات الاجنبية العاملة في العراق بانشاء سد ترابي في جانب الرصافة على طول شارع محمد القاسم لمنع المياه من التدفق، وفي اثناء ذلك عقد مجلس الوزراء انذاك اجتماع طارئ تمخض عنه اصدار قرار باسناد مهمة متابعة اجراءات مكافحة الفيضان الى قوات الجيش، وتقرر تشكيل خلية أزمة بقيادة مدير الهندسة العسكرية واعلان حالة الطوارئ والانذار (ج) للقطعات العسكرية، وتم لاحقا تشكيل لجنة عليا لمكافحة الفيضان بالتعاون مع قوات الجيش العراقي، وتسمية منصب (أمر الفيضان) الذي اسند الى قائد صنف الهندسة العسكرية في حينه، واستخدمت القطارات والطائرات المروحية لإلقاء المواد الغذائية وتم اعداد مراكز لإخلاء المتضررين من الفيضان في جانب الرصافة، وازدادت موجة الفيضان عنفا فعقد مجلس الوزراء اجتماعه في وزارة الري دعي اليه رؤساء الوزراء السابقون والخبراء في الشؤون المياه ومنهم الخبير البريطاني الذي قدم فكرة اخلاء جانب الرصافة الى جانب الكرخ، ورفض وزير الداخلية انذاك هذه الفكرة مبررا بان عدد الجسور التي تربط جانبي الكرخ والرصافة اثنان فقط، وسيحصل تزامم شديد نتيجة هلع المواطنين يعقد المشهد ويزيد الاضرار، وفي تاريخ ٣٠/١٢/١٩٥٤ بدا تحرك حكومي لتعويض المتضرر من خلال تشكيل لجنة حكومية لتقييم الأوضاع وتقرير التعويضات المناسبة للمتضررين من الفيضان، وكذلك تم منح افراد الجيش والشرطة مكافحة مقدارها نصف الراتب الشهري لهم تثمينا لتضحياتهم وتقديرا لهمتهم في مواجهة



الفيضان، وقدم عدد كبير من الدول العربية والاجنبية الأموال والمساعدات والفرق الطبية لمساعدة الحكومة العراقية التي كانت تواجه ضغطا كبير من كافة الجوانب وبالأخص المالية منها وكان في مقدمة المتبرعين قداسة بابا الفاتيكان الذي قدم مبلغ ثلاثة الاف دولار، والسعودية والكويت والبحرين وسورية والاردن ومصر وكذلك بريطانيا والهند وايران وتركيا والولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي وجمعية الهلال الاحمر. وصدر انذاك النظام القانوني لنوط الانقاذ رقم (٦٩) لسنة ١٩٥٤ والذي تقرر منحه للعراقيين والاجانب المساهمين في مكافحة الفيضان (صالح، ٢٠٢٠، ص ٣٠٢، محمود ونوري، ٢٠٢٥، ص ٤٨٠). وقد سبق هذا الفيضان في التاريخ الحديث عدة فيضانات منها في عام ١٩٢٩، ١٩٤٠، ولحقه ايضا فيضان عام ١٩٦٧ وغيرها.

واستشعارا للضرورة وجود جهة عليا تتاط اليها مهمة إدارة الأزمات فقد تقرر في عام (٢٠٠٧) تشكيل خلية إدارة الأزمات بموجب قرار مجلس الوزراء الصادر ضمن قرارات جلسته الاعتيادية الثلاثين المنعقدة بتاريخ (٢٠٠٧/٧/١٠) مهمتها إدارة شؤون الأزمات التي تتعرض لها البلاد وتتطلب اتخاذ اجراءات طارئة وعاجلة برئاسة مدير مكتب رئيس الوزراء وعضوية معاون رئيس اركان الجيش، ووكيل وزارة الداخلية لشؤون القوى الساندة، ووكيل وزارة الصحة، ووكيل وزارة النقل، وجمعية الهلال الاحمر العراقي وان تكون سكرتارية اللجنة من الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ومن نشاطات هذه الخلية التوصية باتخاذ اجراءات احترازية لمواجهة السيول والموجات الفيضانية في عام ٢٠١٩.

وبصدور قانون وزارة الهجرة والمهجرين رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٩ التي من بين مهامها المنصوص عليها في المادة (٢/أولا وسابعا) رعاية عدد من الفئات من بينهم النازحون العراقيون الذين أكرهوا أو اضطروا للهرب من منازلهم أو تركوا مكان إقامتهم المعتاد داخل العراق لتجنب آثار نزاع مسلح



أو حالات عنف عام أو انتهاك الحقوق الإنسانية أو كارثة طبيعية أو بفعل الإنسان أو جراء تعسف السلطة أو بسبب مشاريع تطويرية، وكذلك اللاجئين إلى العراق من جنسيات أخرى نتيجة التعرض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو القومية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو لآراء سياسية، أو نتيجة التعرض إلى عنف عام أو أحداث تخل بالأمن العام بشكل خطير تهدد حياتهم أو سلامتهم الجسدية أو حرياتهم والذين تم قبول لجوئهم وفقاً للقانون والاتفاقيات الدولية التي يكون العراق طرفاً فيها، وقد تقرر في المادة (٧) من القانون المذكور تشكيل لجنة يطلق عليها اسم (اللجنة الوطنية لشؤون الهجرة والمهجرين) برئاسة وزير الهجرة والمهجرين وعضوية عدد من ذوي الخبرة والاختصاص من داخل الوزارة لاتقل وظيفة أي منهم عن مدير عام تتولى التنسيق بين الوزارة والوزارات الأخرى والتشاور معها في كل ما يتعلق بالسياسات والقضايا الوطنية الخاصة بالفئات المنصوص عليها في هذا القانون ويحدد عدد أعضائها ومهامها ومواعيد اجتماعاتها وسير العمل بتعليمات يصدرها الوزير. ولم يتم لغاية الآن إصدار التعليمات التي تحدد عدد أعضاء اللجنة المذكورة، وتبين مهامها، ومواعيد اجتماعاتها، وسير العمل فيها، ومن الجدير بالذكر ان اللجنة اعلاه قد عقدت خمسة اجتماعات كان اخرها بتاريخ (٢٠٢٥/٨/١٨).

وكذلك تقرر بموجب المادة (٨) من قانون وزارة الهجرة والمهجرين اعلاه تشكيل غرفة عمليات الطوارئ برئاسة الوزير أو من يخوله، ومن عدد من المعنيين في الدوائر التابعة للوزارة تتولى معالجة الحالات الطارئة التي تتعرض لها الفئات المنصوص عليها في المادة (٢) من القانون اعلاه وبالتنسيق مع الوزارات والجهات المختصة ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية ذات العلاقة، لتهيئة الموارد الكافية واتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة تلك الحالات وفق ما جاء في المادة (٣) من النظام الداخلي لوزارة الهجرة والمهجرين رقم (١) لسنة ٢٠١٥، وقد تقرر



بموجب المادة (٩) من القانون المذكور تشكيل عدد من الدوائر منها دائرة شؤون الهجرة التي بينت المادة (٣) من النظام الداخلي للوزارة رقم (١) لسنة ٢٠١٥ المهام التي تمارسها ومنها ((متابعة شؤون المهجرين داخل العراق و خارجه و الكفاءات والعائدين والمرحلين، وتطوير خطط إدارة الأزمات و الكوارث قبل أو بعد حدوثها)).

وإزاء انتشار جائحة كورونا تقرر تشكيل لجنة عليا للصحة والسلامة الوطنية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٦٤) لسنة ٢٠٢٠ وعلى أثره صدر الأمر الديواني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٢٠ لمواجهة جائحة كورونا التي اتخذت عدد كبيراً من القرارات المهمة في حينه.

ويجدر الإشارة الى انه قد تقرر في عام ٢٠٢٣ انشاء المركز الوطني لإدارة الأزمات والكوارث في العراق ضمن تشكيلات وزارة الداخلية، ويمارس المركز مهام مهمة و أساسية في مقدمتها إدارة الأزمات والكوارث في العراق، وتتمثل في المركز كافة وزارة الدولة ومؤسساتها الرسمية الأخرى وبما يزيد على خمسة وثلاثين وزارة وجهة غير مرتبطة بوزارة، فضلا عن تامين اتصال مع جهات دولية مثل تركيا وإيطاليا، ويمكن ملاحظ عدم وجود تشريع جامع ومنظم لسير العمل فيما يتعلق بالمركز المذكور وكيفية إدارة الأزمات من قبله، وعلاقته مع مؤسسات الدولة الأخرى.

وبدراسة النظم والتشريعات القانونية المقارنة في البلدان الأخرى، يظهر وجود عدد من التشريعات تبين الجهات التي تدير الأزمات وتحدد صلاحياتها وإجراءاتها مثل دولة الامارات العربية المتحدة التي تقرر فيها انشاء الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث تحت مظلة وإشراف المجلس الأعلى للأمن الوطني، إذ تهدف إلى تحقيق سياسة الدولة فيما يخص الإجراءات اللازمة لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث، وتعتبر الهيئة الجهة الوطنية الرئيسية المسؤولة عن تنسيق ووضع المعايير والأنظمة واللوائح المتعلقة بإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث وذلك بموجب مرسوم



القانون الاتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠١١، وفي امانة دبي صدر المرسوم رقم (٤) لسنة ٢٠٢١ بشأن اللجنة العليا لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث في إمارة دبي. وقد تقرر في السعودية انشاء المركز الوطني لإدارة الأزمات والكوارث الصحية وذلك في عام ٢٠١٩ ويتبع هذا المركز الى وزارة الصحة السعودية ويتولى إدارة الأزمات والكوارث في مجال القطاع الصحي ويعد مركز التواصل بين الوزارة اعلاه وكافة الدوائر الحكومية مثل هيئة الهلال الاحمر السعودي والمديرية العام للدفاع المدني السعودي، وافر في الاردن نظام المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٥ والذي تأسس بموجبه (المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات) يرتبط برئيس الوزراء ويتمتع باستقلال مالي وإداري ويكون مقره في مدينة عمان، وله فتح مكاتب أو فروع في أي من محافظات المملكة، ويهدف المركز إلى تحقيق التكامل والتنسيق بين مختلف الجهات المعنية على المستوى الوطني في مواجهة الأزمات لخلق بيئة وطنية آمنة ومستقرة من خلال المهام والصلاحيات المنصوص عليها في المادة (٤) من النظام المذكور ومنها تعزيز فرص التنبؤ المبكر بالأزمات من خلال بناء قاعدة بيانات ومعلومات وطنية شاملة تتطلبها طبيعة عمل المركز ومهامه، وتمكين أصحاب القرار على مختلف المستويات من اتخاذ قرارات مدروسة مبنية على معلومات دقيقة وقتية وذات علاقة، وتقديم التوصيات اللازمة حول السياسات والإجراءات المتعلقة بإدارة الأزمات التي يجب تطبيقها على المستوى الوطني، وتطوير البرامج المتعلقة ببناء القدرات الوطنية لمواجهة مختلف أنواع الأزمات وبالتنسيق مع القطاعين العام والخاص ومتابعتها، وبما يحقق القدرة على التكيف الاستراتيجي ومتابعة تنفيذها، وتقديم التوصيات اللازمة لتطوير البرامج والسياسات المتعلقة ببناء وأمن قاعدة البيانات والمعلومات الوطنية، وتقييم قدرة البنى التحتية الحيوية في مواجهة المخاطر المختلفة، ومتابعة خطط الطوارئ المتعلقة بها مع الجهات



ذات العلاقة في القطاعين العام والخاص، والمساهمة في التخطيط وتنفيذ التدريب المتعلق بإدارة الأزمات على المستوى الوطني ومتابعة تنفيذه، والزمّت الفقرة (ج) من المادة اعلاه بان تتعاون مؤسسات الدولة العسكرية والأمنية والمدنية ومؤسسات القطاع الخاص مع المركز لتحقيق أهدافه وبما لا يتعارض مع تشريعاتها والمهام والواجبات المنوطة بها، ويتولى إدارة المركز مجلس إدارة رسمت المادة (٥) من القانون المذكور تشكيله بان يكون برئاسة رئيس الوزراء، ورئيس يعين بإرادة ملكية ينوب عن رئيس الوزراء وعضوية عدد من الوزراء المختصين، وقد خولت المادة (٨) من النظام المذكور رئيس الوزراء تحديد الجهة المسؤولة عن إدارة الأزمة وتحديد درجات الإنذار وفرضها لدى الجهات ذات العلاقة بطبيعة عمل المركز وذلك حسب ظروف الأزمة ومعطياتها بناء على توصية المجلس، وبينت المادة (١١) من النظام اعلاه الموارد المالية للمركز التي تتكون من المخصصات السنوية التي ترصد له في الموازنة العامة، والهبات والمساعدات والتبرعات، والايادات المالية من نشاط المركز .

وانتهجت دول اخرى طريق اخر لإدارة الأزمات عبر تشكيل لجنة عليا لإدارة الأزمات ففي جمهورية مصر العربية اصدر مجلس الوزراء القرار المرقم (٣١٨٥) لسنة ٢٠١٦ بتشكيل لجنة قومية لإدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر بمجلس الوزراء، والذي تم تعديله لاحقا بالقرار المرقم (٩٠٥) لسنة ٢٠٢٤ لتكون برئاسة مساعد أمين عام مجلس الوزراء لشئون إدارة الأزمات والكوارث وعضوية مدير إدارة الأزمات بالقوات المسلحة ومدير الشبكة الوطنية للطوارئ والسلامة العامة ورئيس اللجنة التنسيقية لإدارة الأزمات والكوارث ورئيس هيئة الإسعاف المصرية وممثلين عن جميع الوزارات والمحافظات وعدد من الدوائر الاخرى، وقد ميزت المادة (٢) من القرار نوعين من الأزمات منها الأزمات أو الكوارث داخل النطاق الجغرافي للمحافظة والتي تقع إدارتها على



عاتق المحافظ، والنوع الثاني الأزمات والكوارث النوعية فيتولى إدارتها الوزير المختص وذلك بالتنسيق مع رئيس اللجنة القومية وطبقاً للخطة المتفق عليها، وفي حالة اتساع نطاق التأثير وتعدد الاختصاصات يصار الى تشكل مجموعة عمل بقرار من رئيس مجلس الوزراء بهذا الشأن، وتقرر كذلك في المادة (١٠) منه بان يتم في كل محافظة إنشاء مركز لإدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر ضمن الهيكل التنظيمي للمحافظة (مركز طوارئ وسلامة عامة - غرفة عمليات تقليدية) ، ويتبع هذا المركز إدارياً المحافظ مباشرة ، ويتبع فنياً أمانة شؤون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء، وكذلك تقرر بموجب المادة (١٣) منه تخصيص الاعتمادات المالية لتنفيذ القرار ضمن موازنة رئاسة مجلس الوزراء.

المطلب الثاني

التشريعات القانونية ذات الصلة بإدارة الأزمات في العراق

تمثل التشريعات الوطنية التي تتعلق بمعالجة الحوادث وتحجيم اثارها من اهم القواعد القانونية التي يستند اليها في إدارة الأزمات الوطنية ذات التأثير الكبير التي تحصل بسبب فعل أو تدخل الانسان عمداً أو اهمالاً مثل الحرائق وانهيارات الابنية وسقوطها أو نتيجة الاعمال الارهابية والعدائية والحربية كالانفجارات وسقوط القنابل والصواريخ والاضرار بالبنى التحتية كتسميم محطات الماء ومخازن الغذاء وحالات النزوح القسري للمواطنين، أو بصورة طبيعية مثل ثوران البراكين والزلازل والفيضانات وغيرها ويعد قانون الدفاع المدني في مقدمة هذه التشريعات التي تتعامل وهذا النوع من الأزمات، وكذلك قانون الصحة العامة وقانون إدارة الثروة الحيوانية، لذا سيصار الى توزيع هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول قانون الدفاع المدني، وفي الفرع الثاني قانوني الصحة العامة وإدارة الثروة الحيوانية.



الفرع الأول

قانون الدفاع المدني

كانت بوادر نشوء الحرب العالمية الثانية سببا في صدور مرسوم السيطرة على وسائل دفاع المملكة العراقية رقم (٥٦) لسنة ١٩٣٩ كأول أداة تشريعية تقرر بموجبها إدارة الأزمات في العراق (الوقائع، ١٩٣٩)، وعلى اثره صدر نظام تهيئة الوسائل للدفاع عن المملكة العراقية رقم (٧١) لسنة ١٩٣٩ (الوقائع، ١٩٣٩) اذ قررت المادة (١) منه على ((أولا - تؤلف اللجان المركزية الاتية:- لجنة الدفاع الجوي السلبي ولجنة الأمن الداخلي ولجنة الصحة والاسعاف ولجنة الدعاية والنشر ولجنة الاسكان، وتؤلف لجان فرعية للجان المركزية في مراكز الالوية))، وبناء على ما عرضه وزير الداخلية في عام ١٩٤٢ صدر مرسوم الدفاع المدني ضد الخطر الجوي رقم (٥١) لسنة ١٩٤٢ (الوقائع، ١٩٤٢) الذي تأسست بموجب المادة (٢) منه المديرية العامة لدائرة الدفاع الجوي السلبي في وزارة الداخلية لتكون بدلا عن لجنة الدفاع الجوي السلبي التي تشكلت بموجب المادة (٣) من نظام رقم (٧١) لسنة ١٩٣٩ المذكور انفا تكون مهمتها: ((اتخاذ الترتيبات المقنضية لحماية السكان المدنيين من الغارات الجوية وارشادهم الى واجباتهم خلال حدوثها وتدريبهم على استعمال الكمادات والوقاية من الحريق وكذلك اتخاذ التدابير المقنضية للمحافظة على الانفس والأموال ومكافحة الخطر والبؤس على صورة عامة))، وتقرر في المادة (١) من مرسوم الدفاع المدني ضد الخطر الجوي رقم (٥١) لسنة ١٩٤٢ ان تتناط مسؤولية هذه المديرية بمدير عام يمكن له ان يخول اي شخص للقيام بأعباء الوظائف المبينة في المرسوم اعلاه ويطلق عليه تسمية ((مأمور الدفاع المدني)).



وعقب انتهاء الحرب العالمية الثانية وزال خطرهما تم الغاء المرسوم اعلاه بالإرادة الملكية رقم (١١٥) لسنة ١٩٤٦ الى ان واعيد تشكيل الدفاع المدني مرة اخرى بمرسوم الدفاع المدني (٢) لسنة ١٩٥٦ ومن ثم صدور قانون الدفاع المدني رقم (٥) لسنة ١٩٦٢ (الوقائع، ١٩٦٢) والذي تقرر الغاءه ليحل محله قانون الدفاع المدني رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٨ (الوقائع، ١٩٧٨) والذي تقرر الغاءه ايضا ليحل محله قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣ النافذ حاليا (الوقائع، ٢٠١٣) والذي يجري العمل على تعديل بعض مواد القانونية بموجب مشروع قانون التعديل الأول للقانون المذكور.

تضمن قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣ النافذ حاليا عدد من القواعد القانونية المهمة التي يجب التنويه اليها وكما ياتي:

٢- لم يتبع القانون اعلاه نظام الإدارة المركزي أو اللامركزي من الناحيتين العضوية والموضوعية في تنظيم السلطات والصلاحيات المنوطة باعمال الدفاع المدني اذ حاول المشرع الدمج بينهما مع منح النظام المركزي الأولوية في إدارة الأزمات المتعلقة بأعمال ومهام الدفاع المدني وفق الاتي:

أ- الناحية العضوية: فقد تقرر في المادة (١/أولا) منه وجود رئيس اعلى للدفاع المدني يتمثل بوزير الداخلية، الا انه عاد وسمى في الفقرة الثانية منها "المحافظ" رئيس الدفاع المدني في المحافظة، ومنحت المادة (٨) منه المحافظة باعتباره رئيس لجنة المحافظة صلاحية تشكيل لجنة إدارة اعمال الدفاع المدني في القضاء برئاسة "القائم مقام" ترتبط بلجنة المحافظة، ولم يبين القانون اعلاه من هو رئيس الدفاع المدني في الناحية هذا من جهة، ومنه جهة اخرى الزمت المادة (٢٢) منه الوحدات الإدارية بواجبات الدفاع المدني وكلفت اقدم ضابط شرطة في الوحدة الإدارية بهذه



المهمة وذلك في حالة عدم وجود تشكيلات الدفاع المدني في الاقضية والنواحي، وأوجدت المادة (١٥) منه رؤساء آخرين للدفاع المدني في مواقع عملهم وهم ((الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظون ورؤساء الوحدات الإدارية والمديرون العامون ومديرو منشآت ودوائر القطاعات العام والخاص والمختلط)) فضلا عن ذلك أوجدت المواد (٥/خامسا) و(١٠/ثانيا) و(١٥) منه تكرارا وتداخلا في الجهة التي ستمارس الصلاحيات الانضباطية المقرر بموجب القوانين على الوزارات والجهات الاخرى في الظروف الطارئة أو الحرب أو أثناء الممارسات الخاصة بأعمال الدفاع المدني.

ب- الناحية الموضوعية: قررت المادة (٨/أولا) ان لجان الدفاع المدني في المحافظات تعد الجهة التنفيذية في المحافظات وتتولى وضع الخطط التفصيلية لتنفيذ مهام وواجبات الدفاع المدني فيها أو اية دراسة تكلف بها من قبل اللجنة العليا التي يقودها وزير الداخلية من بغداد، ومنحت اللجنة العليا صلاحية مناقشة التقارير الخاصة باعمال الدفاع المدني في المحافظات التي ترفع اليها من خلال مديرية الدفاع المدني العامة استنادا لاحكام المادة (٧/سادسا) فقط، في حين تخضع قرارات لجان الاقضية وتوصياتها الى مصادقة رئيس اللجنة في المحافظة استنادا لأحكام المادة (٩/أولا) منه، وتقرر في المادة (٧/ثالثا) منه ان تخول اللجنة العليا الاشراف على قيادة وإدارة اعمال الدفاع المدني في العراق، وفي المادة (٩/ثانيا) منه على ان تحدد مهام لجان المحافظات والاقضية ومواعيد اجتماعاتها بتعليمات يصدرها رئيس اللجنة العليا.

ويمكن ان نعزي توجه المشرع العراقي اعلاه الى محاولته التوافق مع توجهات الدستور العراقي من اعتماده نظام الإدارة اللامركزية في المواد (١١٦) منه المتعلقة بالاقاليم التي تنص على ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية))



والمادة (١٢٢) منه المتعلقة بالمحافظات التي تنص على ((ثانيا - : تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون))، والضرورة الملزمة بان تكون إدارة الأزمات من قبل قيادة مركزية تملك بيدها توجيه زمام الامور باتجاه مواجهة الأزمة ومعالجتها والحد من اثارها، وبذلك جمع اتجاه المشرع العراقي مزايا النظامين المركزي التي تتمثل في (توحيد السياسات والخطط وتحديد المسؤولية والرقابة) واللامركزية التي تتمثل (سرعة الاستجابة وحل المشكلات، تقليل الروتين، محدودية اثر الاخفاق وتحقيق التوازن بين المستويات).

٣- وتقرر في المادة (٥) منه ان يتولى الرئيس الاعلى للدفاع المدني عدد من المهام الاساسية، وتقرر في المادة (٧) منه بان تتولى اللجنة العليا ايضا عدد من المهام الاساسية من بينها اعداد الخطة العامة التي يجب ان يقرها الرئيس الاعلى وان تشرف اللجنة على قيادة وإدارة اعمال الدفاع المدني وتنفيذ خطط الخدمات وتحريك فرق التشكيلات الرئيسية، وقررت المادة (٥/ هـ) منه ان يتولى الرئيس الاعلى اصدار قرار تنفيذ خطط الدفاع المدني عند اعلان حالة الطوارئ او حدوث الكوارث. وتقرر بموجب المادة (١٠) ان يتولى رئيس لجنة المحافظة القيام بمهام معينة منها القيادة والإشراف الميداني على تنفيذ أعمال الدفاع المدني ومدى تأمين المستلزمات التي تقوم بها الجهات والأجهزة المعنية في المحافظة في ظروف السلم وحالات الحرب والكوارث وإصدار الأوامر لتحريك فرق الدفاع المدني وفرق تشكيلات الخدمات الرئيسية الأخرى لمعالجة الحوادث المختلفة في المحافظة أو لتقديم الإسناد المتبادل مع المحافظات المجاورة،)) وقررت المادة (١٠/ثانيا) من القانون المذكور تخويل رئيس لجنة المحافظة صلاحيات رئيس الاعلى للدفاع المدني.



٤- أورد قانون الدفاع المدني في المادة (١/ثالثا) منه تعريف لمصطلح "الدفاع المدني" بكونه ((جميع الإجراءات والتدابير التي تتخذها الأجهزة الرسمية والشعبية عدا القوات المسلحة لغرض تأمين الحماية لسكان والممتلكات العامة والخاصة وتقليل الخسائر الى ادنى حد ممكن وإدامة العمل والإنتاج في ظروف السلم والحرب والكوارث المختلفة)). والملاحظ هنا انه كان على المشرع اضافة كلمة "اعمال" الى المصطلح اعلاه ليتوافق مع مضمون التعريف الذي بدأ بكلمة "جميع الاجراءات" وكذلك المادة (٣) منه التي بينت "اعمال الدفاع المدني الاربعة عشر بنصها على ((تشمل اعمال الدفاع المدني مايلي:-)) هذا من جهة، ومن جهة اخرى استثنى المشرع بموجب هذا التعريف القوات المسلحة من اعمال الدفاع المدني في حين قرر في المادة (٤/ز) من القانون المذكور ان يكون ((مدير عام الحركات العسكرية في وزارة الدفاع عضوا)) في ((اللجنة العليا لادارة اعمال الدفاع المدني)) وكذلك استوجبت المادة (٨) منه عضوية ممثلين عن ذات الوزارات والجهات ذات العلاقة الواردة في المادة (٤) منه في لجان الدفاع المدني للمحافظات، ومنحت المادة (١٣/رابعا) الرئيس الاعلى للدفاع المدني صلاحية تخويل مدير عام الدفاع المدني ((الطلب من الاجهزة الامنية والعسكرية المساهمة في مهام الدفاع المدني وفق الخطط المعتمدة))، وقرر المشرع في المادة (٢٥) من القانون المذكور بان ((يتولى وزير الدفاع ممارسة مهام الرئيس الاعلى للدفاع المدني المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون في المناطق العسكرية)).

٥- لم يرد مصطلح "إدارة الأزمات" ضمن مفردات المادة (٣) منه في حين تمثل بعض فقراتها (ماعدا رابعا وعاشرا وثالث عشر) الركن الاساسي في هذا المصطلح.

٦- سمح القانون بمشاركة الجهات غير الرسمية باعمال الدفاع المدني واطلق عليها مصطلح (الشعبية) وذلك في المادة (١/ثالثا) منه، وافر القانون المذكور لجمعية الهلال الاحمر العراقي



بدور مهم في اغاثة المنكوبين بموجب نص المادة (١/رابع عشر) التي تنص على ((رابع عشر
إغاثة المنكوبين: الإجراءات المتخذة من جمعية الهلال الأحمر والجهات المعنية الأخرى لغرض
توفير مستلزمات إسكان وإعاشة الأشخاص الذين يتم إخلاؤهم بسبب الكوارث أو المخاطر الأخرى
والمتضررين منهم في موقع اقامتهم)) وكذلك ان يكون رئيس جمعية الهلال الاحمر العراقية
عضوا في اللجنة العليا لاعمال الدفاع المدني.

٧- قرر المشرع العراقي في المادة (١١/ ثالث عشر) من القانون اعلاه بان تتولى مديرية الدفاع
المدني العامة مهمة ((تمثيل جمهورية العراق في المنظمات والمؤتمرات المحلية والإقليمية والدولية
الخاصة بالدفاع المدني)) ولم يبين المشرع العراقي في مواد القانون طبيعة علاقة ودور المنظمات
الدولية في اعمال الدفاع المدني في العراق مثل (وكالات ومكاتب المنظمة الدولية للأمم المتحدة،
والمنظمة الدولية للصليب الاحمر الدولي، ومنظمة الهجرة الدولية، ممثلية الاتحاد الأوروبي في
العراق وغيرها) ولربما ترك المشرع العراقي المجال للاتفاقيات والمعاهدات الدولية والبروتوكولات
ومحاضر العمل المشترك وأوراق التفاهم الموقعة بين العراق والمنظمات والهيئات الدولية لتنظيم
العلاقة القانونية بين الطرفين، وان كان من المناسب ايجاد اطر قانونية محددة في مجال اعمال
الدفاع المدني وذلك بالاستناد الى احكام المادة (٣٩) من القانون اعلاه التي تنص على ((أولا .
يجوز اصدار نظام لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون. ثانياً. لوزير الداخلية اصدار تعليمات وبيانات
لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون)).

٨- اعتمد القانون مبدا التعويض عن الاضرار التي تحصل نتيجة الاهمال أو التقصير في تنفيذ
توصيات لجان كشف مديرية الدفاع المدني العامة فضلا عن اقامة المسؤولية الجزائية والمدنية
بحق رئيس الدائرة أو المشروع أو المنشأة في مختلف القطاعات وذلك استنادا لاحكام المادة (٣٥)



من القانون المذكور، وكذلك التعويض عن الاضرار التي تحدث نتيجة اعمال الدفاع المدني كنقص في القيمة أو المنفعة نتيجة الحجز المؤقت على الأموال المنقولة والعقارات، ويحق للمالك ان يعترض على مبلغ التعويض لدى المحاكم المختصة خلال (٣٠) يوم من تبليغه بقرار التعويض، وذلك استنادا لاحكام المادة (٥/سادسا) منه، ولم يبين القانون المحكمة المختصة بالطعن فهل يكون ذلك أمام محكمة القضاء الإداري كون القرار الصادر عن رئيس الاعلى للدفاع المدني (وزير الداخلية) يمثل بكونه قرار إداري، أما يكون ذلك أمام محاكم البداية المختصة وفق احكام القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ التي قررت مسؤولية الدولة عن اعمال تابعها وقواعد الضرورة التي تقضي بازالته بالضرر الأشد بالضرر الاخف ويتحمل الضرر الخاص لدرء الضرر العام، وان كنا نرجح الاتجاه الاخير كون صلاحية المحكمة الإدارية تنحصر بإلغاء قرار الإدارة فقط ولا تمتد لتقدير التعويض أو تعديله مالم ينص القانون على غير ذلك. فضلا عما تقدم فان المادة (١٨) من القانون اعلاه قد قررت منح مبلغ مالي لايزيد على مايتقاضاه العاملون في الدفاع المدني من راتب ومخصصات عن المدة ذاتها كأجر لكل من يطلب منه القيام باعمال الدفاع المدني من القطاع الخاص من غير المتطوعين.

٩- سمح القانون اعلاه بالاعمال التطوعية في مجال الدفاع المدني، اذ عد القانون فرق المتطوعين في المناطق السكنية من ضمن فرق الدفاع المدني وذلك استنادا لاحكام المادة (١/تاسعا) منه، وقرر المشرع العراقي في المادة (١٧) منه اعتبار المتطوع الذي يتوفى من جراء قيامه باعمال الدفاع المدني شهيداً ويستحق الحقوق التقاعدية المقررة للشهيد وفق القانون وكذلك قررت المادة (١٦) منه منح المتطوع عند اصابته في حادث اثناء تنفيذ اعمال الدفاع المدني الامتيازات وفق للقانون.



١٠- ولأهمية اعمال الدفاع المدني فقد خول المشرع العراقي في المادة (٢٣) من القانون المذكور مدير عام الدفاع المدني صلاحية فرض الغرامة بحق المخالفين لأحكام القانون اعلاه والتعليمات والقرارات الصادرة بموجبه في الدعاوى الناشئة عن الجرائم المنصوص عليها في المادتين (٢٠) و(٢١) منه ويمكن الطعن في هذا القرار أمام لجنة استئنافية دائمة تشكل في وزارة الداخلية بقرار من الوزير خلال (٣٠) يوم من تاريخ التبليغ بالقرار أو اعتباره مبلغا وتكون قرارات هذه اللجنة قطعية.

١١- وقرر المشرع العراقي استنادا لاحكام المواد (٤) و(٨) من القانون المذكور بان تعد غرف عمليات الدفاع المدني في بغداد مقرا للجنة العليا لإدارة اعمال الدفاع المدني وكذلك تعد غرفة العمليات في مديرية الدفاع المدني في المحافظة مقراً للجان الدفاع المدني في المحافظات، وبهذا الصدد فقد قررت المادة (٣٧) من القانون اعلاه على الاتي ((تعد غرفة عمليات الدفاع المدني الجهة الرئيسية في بغداد والمحافظات وعلى سيطرات الخدمات تزويدها بالمعلومات والتقارير الخاصة بأعمال الدفاع المدني)).

الفرع الثاني

قوانين الصحة العامة والثروة الحيوانية

يعد قانون وقاية الصحة العامة رقم (٦) لسنة ١٩٢٩ الذي صدر بتاريخ ٢٧/١/١٩٢٩ من أول القوانين التي خولت الحكومة العراقية اصدار انظمة ذات طبيعة رقابية ووقائية في المجال الصحي وفي مختلف مجالات الحياة وقد تم تكليف وزير الداخلية بتنفيذ القانون اعلاه وفق ما جاء باحكام المادة (٨) منه التي تنص على ((على وزير الداخلية تنفيذ هذا القانون)) وظل هذا القانون ساريا الى ان تم الغائه بموجب قانون الصحة العامة رقم (٤٥) لسنة ١٩٥٨ (الوقائع، ١٩٥٨)



الذي سار على ذات منهج القانون الملغي من منح الحكومة صلاحية اصدار انظمة لتنظيم عدد من الأمور ذات الطابع الصحي ومنها مكافحة الأمراض المتوطنة والوافدة والسارية، وبصدر قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ الغي قانون الصحة العامة رقم (٤٥) لسنة ١٩٥٨ (الوقائع، ١٩٨١) وتضمن القانون الجديد النافذ حالياً قيام وزارة الصحة بالعمل مع الجات الاخرى ذات العلاقة على مكافحة الأمراض الانتقالية ومراقبتها ومنع تسربها من خارج العراق الى داخله وبالعكس أو من مكان لآخر فيه والحد من انتشارها في الاراضي والمياه والاجواء العراقية وفق ما جاء بنص المادة (٣/ثانياً) منه، وتقرر في المادة (٤) من على تشكل مجلس يسمى (مجلس وزارة الصحة) مقره بغداد يرأسه وزير الصحة ويحدد قانون وزارة الصحة تكوينه وسير العمل فيه ويختص في عدد من المهام منها تخطيط السياسة الصحية والوقائية والبيئية والعلاجية وكل ماله علاقة بالصحة العامة في العراق واتخاذ التوصيات اللازمة بشأن تنفيذ السياسة الصحية في البلد ومراقبة ومتابعة تنفيذ الخطط الصحية واصدار التوجيهات الكفيلة بتطوير الخدمات الصحية ورفع مستوى العاملين فيها والاشراف على اعمال مجالس الصحة في المحافظات، وكانت المادة (٥) من القانون المذكور تنص على تشكيل مجالس صحة في المحافظات الا انه تقرر الغائها لاحقاً واناطة مهام عملها بدوائر الصحة في بغداد والمحافظات وذلك بالقرار رقم (١٦٧) لسنة ١٩٨٨. وقد افرد القانون اعلاه الفصل الثالث منه لمكافحة الأمراض الانتقالية في المواد من (٤٤-٥٧) منه إذ تضمنت هذه المواد احكام قانونية متنوعة وفي مقدمتها منح وزير الصحة أو من يخوله صلاحية اصدار تعليمات تحدد بموجبها الأمراض الانتقالية والمتوطنة، واجازة المادة (٤٦) منه لوزير الصحة أو من يخوله ان يصدر بيان يحدد فيه اية مدينة أو اي جزء منها منطقة موبوءة بأحد الأمراض الخاضعة للوائح الصحية الدولية وللسلطات الصحية في هذه الحالة اتخاذ جميع



الاجراءات الكفيلة بمنع انتشار المرض ولها في سبيل ذلك ومنها تقييد حركة تنقل المواطنين داخل المنطقة الموبوءة والدخول اليها أو الخروج منها وغلق المحلات العامة كدور السينما والمقاهي والملاهي والمطاعم والفنادق والحمامات واي محل عام اخر خاضع للاجازة والرقابة الصحية وكذلك المؤسسات التعليمية والمعامل والمشاريع ودوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط والخاص ومنع بيع الاغذية والمشروبات والمرطبات والثلج ونقلها من منطقة الى اخرى واتلاف الملوث منها وعزل ومراقبة ونقل الحيوانات والبضائع وكذلك خولت المادة (٤٦) منه وزير الصحة تكليف اي من ذوي المهن الطبية والصحية بتقديم الخدمات الطبية للمواطنين عند حدوث الأوبئة وفي حالات الطوارئ وللمدد التي تتطلبها تلك الحوادث والحالات. وخولت المادة (٤٧) من القانون اعلاه وزير الصحة أو من يخوله وضع اليد على اية واسطة نقل واي مبنى رسمي ودعوة اي شخص للمساهمة في حملة المكافحة الصحية على ان يكون ذلك ببيان ويحدد فيه مدة سريانه ويدفع لاصحاب وسائل النقل الخاصة والاشخاص اجورا تحددتها الجهة الصحية استنادا الى تعريفه تحديد الاجور المعمول بها في المنطقة الموبوءة، وكذلك اجازت المادة (٤٩) من القانون المذكور للجهة الصحية وضع اليد على النباتات والحيوانات التي يشتبه بها واتلافها لاحقا، ومنحت المادة (٥١) من القانون اعلاه الحق للجهة الصحية ايضا بموافقة الوزير أو من يخوله دخول دور السكن والمحلات العامة أو اي مكن لغرض التفثيش الصحي والكشف على الاشخاص للتأكد من خلوصهم من المرض ولها الحق في اخذ نماذج للتحليل المختبري من الملامسين للمريض أو مشتبه بهم ورش مبيدات الافات والمواد الكيماوية بانواعها داخل الدور والشقق والعمارات السكنية وخارجها واي محل عام اخر، وقررت المادة (٥٢) من القانون المذكور للجهة الصحية الحق في اتخاذ التدابير الكفيلة لمراقبته أو عزله أو حجره لغرض فحصه للتأكد من خلوه من



الميكروبات المرضية ومعالجته عند ثبوت كونه حاملا لهذه الميكروبات أو مصابا بالمرض لحين سلامته منه، ويتم تقديم وجبات طعام مجانا للمعزول أو المحجور وفقا لأحكام هذا القانون في مستشفى أو أي محل آخر تحدده الجهة الصحية كمحجر صحي، ومنعت المادة (٥٤) من القانون اعلاء الشخص المصاب بأحد الأمراض الانتقالية من الدوام في المؤسسة التعليمية أو محل العمل للفترة التي تحددها الجهة الصحية المختصة في كل حالة مرضية ويكون الرئيس الإداري مسؤولا عن تنفيذ أوامر الجهة الصحية، وإذا حدثت الوفاة بسبب أحد الأمراض الخاضعة للوائح الصحية الدولية أو أحد الأمراض الانتقالية التي تعينها الجهة الصحية المختصة ببيان، وقررت المادة (٦٣) منه بانه لا يجوز دفن الجثة في هذه الحالة من قبل ذويها وتقوم الجهة الصحية المختصة بالتعاون مع أمانة العاصمة أو البلديات بدفنها في الأماكن المخصصة لهذا الغرض في مقبرة المدينة التي حدثت فيها الوفاة، وقررت المادة (٩٩) منه على ((أولا - مع عدم الإخلال بأية عقوبة اشد ينص عليها القانون يعاقب كل من يخالف احكام هذا القانون أو الانظمة أو التعليمات أو البيانات الصادرة بموجبه بالحبس مدة لا تقل عن شهر واحد ولا تزيد على سنتين وفي حالة تكرار المخالفة يعاقب بالحبس والغاء اجازته الصحية نهائيا . ثانيا - تتم احالة الموظف المخالف لاحكام هذا القانون الى المحاكم دون اذن من الوزير المختص)).

ونظم قانون الصحة الحيوانية رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٣ اجراءات السيطرة على الأمراض الانتقالي والوبائية التي تنتشر بين الحيوانات أو الأمراض المشتركة مع الانسان اذ عرفت المادة (١/رابع عشر وخامس عشر) منه المرض الوبائي والمرض المشترك بانه وقررت المادة (٣) من القانون المذكور وسائل عديدة لتحقيق اهدافه منها ماجاء في الفقرة (ثانيا) التي تنص على ((ثانياً: اعتماد مبدأ التعويض دعماً لمربي الحيوانات والمنتجين لها)) وبينت المادة (٣٨) منه على ((يصدر



الوزير بياناً ينشر في الجريدة الرسمية يحدد بموجبه ما يأتي: أولاً: المرض المعدي أو الوبائي المشمول بالتعويض بناءً على توصية من السلطة الصحية البيطرية. ثانياً: القيمة المقدرة للحيوان الذي يذبح أو يقتل قبل اصابته بالمرض، ويعتمد في تحديد القيمة جنس الحيوان ونوعه وسلالته وعمره)) ونظمت المادة (٣٩) منه مقدار مبلغ التعويض الوجب دفعه للمتضرر ويمكن الاشارة بهذا الصدد الى بيان رقم (٢) لسنة ٢٠٢٠ الصادر بتاريخ ١٢/١٠/٢٠٢٠ عن وزارة الزراعة والذي يتضمن ((بناء على توصية السلطة البيطرية (دائرة البيطرة) يعد مرض (Kio) (KHV) Herps Virus الذي أصاب الأسماك مرض وبائي معدي كونه يظهر لأول مرة في العراق ومشمول بالتعويض وفقاً للقانون)) الوقائع، ٢٠٢٠).

وقد قررت المادة (١٦) من قانون الصحة الحيوانية رقم (٣٢) الاجراءات الواجب اتباعها في حالة انتشار مرض وبائي في احد مناطق المحافظة بالنص على ((أولاً: تشكل لجنة في مركز كل محافظة برئاسة رئيس السلطة الإدارية تضم ممثلين عن كل من دائرة البيئة والسلطة الصحية البيطرية ودائرة الصحة ومديرية شرطة المحافظة وممثلين اثنين من مديرية الزراعة في كل محافظة في حالة انتشار مرض وبائي في إحدى مناطق المحافظة)) وتقرر في الفقرة (ثانياً) من المادة اعلاه مهام اللجنة المذكور منها اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة وتقديم المساعدات المقنضية لمنع انتشار المرض وفقاً لإحكام هذا القانون. وتنظيم عملية تسجيل الحيوانات التي تذبح أو تقتل وآلية دفع مبلغ التعويض لأصحابها وفق تعليمات يصدرها الوزير لهذا الغرض. والإشراف على عملية ذبح أو قتل الحيوانات وتسجيلها وإعداد محضر بذلك يرفع إلى الوزارة. وان تقوم السلطة الصحية البيطرية بإتخاذ الإجراءات الصحية الضرورية للسيطرة على المرض ومنع انتشاره)).



ويلاحظ على قانون الصحة الحيوانية رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٣ اعتماده مبادئ جديدة منها التعويض دعماً لمربي الحيوانات والمنتجين لها وفق ما جاء في المادة (٣) منه ، وتقرر في المادة (١) /سادس وعشرون وسابع وعشرون) والمادة (٨) منه وتخصيص نقطة الاستفسار الوطنية التي تحدد بقرار يصدر عن مجلس الوزراء وتختص بالاجابة عن الاستفسارات وإرسال وتلقي المعلومات الدولية من منظمة التجارة العالمية ، ونقطة الاستفسار الداخلية التي تحدد بأمر يصدره وزير الزراعة وتكون الجهة المخولة رسمياً من وزارة الزراعة في رفع التقارير والإجابة عن الاستفسارات الدولية وتلقي ملاحظاتها على مشاريع القوانين العراقية نوات العلاقة بالصحة الحيوانية بالتنسيق مع نقطة الاستفسار الوطنية.

الخاتمة

تواجه الشعوب في مختلف الدول أزمات متعددة ومتنوعة، تمثل بحد ذاتها تحدياً خطيراً من تحديات إدارة الدولة ومؤسساتها المختلفة التي تعمل على رسم الخطط الفورية وطويلة الأمد، ووضع الاستراتيجيات الوطنية في مواجهتها بهدف منع حدوثها أو تقليل أثارها على المجتمع وقد توصل البحث في هذا المجال الى عدد من الاستنتاجات والتوصيات الآتية:

أولاً: الاستنتاجات.

١- تعد التشريعات احد اهم العناصر التي يمكن من خلالها إدارة الأزمات الناتجة عن مختلف التغييرات والظروف، واحتواءها وفق اطر قانونية مشروعة، اذ تحدد من خلالها السلطات والصلاحيات للمسؤولين عن إدارة الأزمات بمختلف الدرجات القيادية، وإقامة مسؤوليتهم الإدارية والجنائية عنها، وكذلك اقامة المسؤولية القانونية بشقيها الجنائية والمدنية بحق المتسبب في حدوث الأزمات أو استغلالها بصورة غير مشروعة، فضلا عن تنظيم العلاقة بين مؤسسات الدولة الرسمية



وغير الرسمية، والمنظمات الدولية والاقليمية المختلفة التي تسعى الى الحد من حدوث الأزمات أو معالجة اثارها، والعمل على ترسيخ قواعد المسؤولية الاجتماعية من خلال اقرار نظام تعويض قانوني عادل للمتضررين من نتائجها.

٢- عدم وجود مفهوم أو تعريف متفق عليه لمصطلح "الأزمات" وصعوبة تمييزه من غيره من المصطلحات مثل "الحادث" أو "المشكلة" أو "الكارثة"، فضلا عن تنوع الأزمات واختلافها تبعا لوجهة النظر التي تبحث فيها.

٣- يفتقر النظام القانوني العراقي الى وجود تشريع أو نظام قانوني واحد يغطي موضوع إدارة الأزمات، اذ تتوزع النصوص القانونية على عدد كبير من التشريعات التي تتعلق بإدارة مؤسسات الدولة المختلفة، مثل قوانين وزارة الهجرة والمهجرين، الدفاع المدني، والصحة العامة وإدارة الثروة الحيوانية وغيرها. وكذلك عدم وجود تشريعات محددة تبين العلاقة بين مؤسسات الدولة العراقية والمنظمات الدولية العاملة في العراق مثل المنظمة الدولية للصليب الاحمر الدولي، والمفوضية العليا السامية لشؤون اللاجئين، برنامج الأمم المتحدة الانمائي، منظمة الغذاء العالمي، منظمة الأمم المتحدة للطفولة - اليونيسيف، في توجد تشريعات محددة في بعض الدول العربية مثل الامارات العربية المتحدة والسعودية والاردن ومصر تقرر بموجبها تشكيل الجهات المسؤولة عن إدارة الأزمة وتحديد مستوياتها الإدارية وصلاحياتها واختصاصاتها القانونية.

٤- وجود عدد من الجهات التي تتعامل مع الأزمات المختلفة في العراق مثل اللجنة العليا لإدارة الأزمات المشكلة بموجب قرار مجلس الوزراء في العام ٢٠٠٧، واللجنة العليا لإدارة اعمال للدفاع المدني، واللجنة الوطنية لشؤون الهجرة والمهجرين، واللجنة العليا لاغاثة ودعم النازحين، واللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية وغيرها، فضلا عن المركز الوطني لإدارة الأزمات والكوارث في



وزارة الداخلية، والمركز الوطني للسيطرة على انتاج وتوزيع الطاقة الكهربائية، وكذلك وجود عدد كبير من غرف العمليات مثل غرفة عمليات الدفاع المدني وغرفة عمليات وزارة الصحة وغيرها.

ثانياً: التوصيات.

١- رفع مستوى المركز الوطني لإدارة الأزمات الى مستوى هيئة ترتبط بوزارة الداخلية اسوة بالهيئات الاخرى مثل هيئة المنافذ الحدودية، وهيئة الأوراق المالية، وهيئة رعاية الطفولة وغيرها من اجل توحيد الجهود الحكومة وغير الحكومية في عملية إدارة الأزمات التي تعترض كافة القطاعات.

٢- ضرورة العمل على ايجاد تشريع بصيغة قانون أو نظام ينظم ويحدد الجهة الحكومية المخولة والمتخصصة في إدارة كافة الأزمات في العراق والتنبؤ بها اسوة بالدول العربية والاجنبية.

٣- رسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية لإدارة مختلف الأزمات في العراق بناء على التجارب الوطنية والدولية في هذا المجال وعدم اعتماد الخطط الانية المستتدة الى قاعدة الفعل ورد الفعل.

٤- رصد الأموال الكافية وتوفير السيولة النقدية ضمن ابواب الموازنة العامة لضمان تنفيذ السياسات وخطط مواجهة الأزمات.



المصادر

- أولاً: معاجم اللغة:

١- ابن منظور، (دون سنة نشر)، *لسان العرب*، مج ١٢، حرف الميم، بيروت: دار صادر للطباعة والنشر.

- ثانياً: الكتب.

١- السيد، د. اسماعيل محمد (٢٠٠٠)، *الإدارة الاستراتيجية- مفاهيم وحالات*، القاهرة: الدار الجامعية للطباعة والنشر.

٢- حلاق، د. بطرس، (٢٠٠٢)، *العلاقات العامة والأزمات*، دمشق: منشورات الجامعة الافتراضية السورية.

٣- العماري، د. عباس رشدي، (١٩٩٣)، *إدارة الأزمات في عالم متغير (ط١)*، مصر: مؤسسة الاهرام للطباعة والنشر.

٤- الهيكل، د. محمد احمد الطيب، (٢٠٠٦)، *مهارات إدارة الأزمات والكوارث والمواقف الصعبة*، القاهرة: الهيئة المصرية للكتاب.

٥- الشافعي، د. محمد محمد، (١٩٩٩)، *فن إدارة الأزمات*، القاهرة: منشورات مركز المحروسة للبحوث والتدريب والنشر.

٦- سالم، د. محمد صلاح، (٢٠٠٥)، *إدارة الأزمات والكوارث بين المفهوم النظري والتطبيق العملي*، القاهرة: عين للدراسات والبحوث الانسانية والاجتماعية.

٧- الخضيري، د. محسن احمد، (٢٠٠٢)، *إدارة الأزمات*، علم امتلاك كامل القوة في اشد لحظات الضعف، القاهرة: مجموعة النيل العربية للطباعة والنشر والتوزيع.



- ثالثاً: البحوث المنشورة

- ١- د. حامد الحدراوي وكرار الخفاجي، (٢٠٢٠)، اسباب نشوء الأزمات وإدارتها، دراسة استطلاعية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية التي تنشرها كلية القانون والسياسة في جامعة الكوفة، ٢ (٥) ص ١٩٢-٢١٤ .
- ٢- الحنفي، د. سامح احمد زكي (٢٠١٧)، ادارة الأزمات، مجلة البحوث المالية والتجارية التي تصدرها كلية التجارة في جامعة بور سعيد، ١٨ (٢) الجزء الثاني، ص ٢٠٨-٢١٠.
- ٣- عبد الله، د. شرزاد سليمان (٢٠٢٢)، الأزمة وعوامل نجاح استراتيجية مواجهتها، مجلة العلوم السياسية التي تنشرها كلية العلوم السياسية في جامعة تكريت، ٤ (٣٠)، ص ٢١٧-٢٤٢ .
- ٤- البناء، د. عادل السعيد، (٢٠٠٩)، الفنيات السكولوجية المستخدمة في إدارة الأزمات، مجلة كلية التربية في جامعة الاسكندرية، ١ (١)، ص ٢٢-٤٣ .
- ٥- صالح، د. عبد الرحمن ادريس، (٢٠٢٠)، فيضان عام ١٩٥٤ فصل من تاريخ بغداد الاجتماعي، مجلة ديالى للبحوث الانسانية التي تصدرها كلية التربية للعلوم الانسانية في جامعة ديالى، ١ (٤٤)، ص ٣٠٠-٣١٦ .
- ٦- الأميري، د.عباس سالم عباس و الدليمي، د.هاجر فائق خضير (٢٠١٢)، تقييم نظام إدارة الكوارث الناجمة عن العمليات الحربية والارهابية في العراق، مجلة العلوم الهندسية التي تصدرها كلية الهندسة في جامعة بابل، ٢٠ (٥)، ص ١٦١٨-١٦٤٢ .
- ٧- محمود، د. ريان ذنون ونوري، نسيم محمد عبد الهادي، (٢٠٢٥)، الاتحاد السوفيتي وفيضان نهر دجلة في العراق ١٩٥٤، مجلة التربية للعلوم الانسانية التي تنشرها كلية التربية للعلوم الانسانية في جامعة الموصل، ٥ (١٨) اذار، ص ٤٧٥-٥١٧ .



- ٢- قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣
- ٣- قانون وزارة الهجرة والمهجرين رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٩.
- ٤- قانون الدفاع المدني رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٨
- ٥- قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١
- ٦- قانون الدفاع المدني رقم (٥) لسنة ١٩٦٢
- ٧- قانون الصحة العامة رقم (٤٥) لسنة ١٩٥٨
- ٨- قانون الوقاية الصحة رقم (٦) لسنة ١٩٢٩
- ٩- نظام تهيئة الوسائل للدفاع عن المملكة رقم (٧١) لسنة ١٩٣٩
- ١٠- مرسوم الدفاع المدني ضد الخطر الجوي رقم (٥١) لسنة ١٩٤٢
- ١١- مرسوم رقم (٤) لسنة ٢٠٢١ اللجنة العليا لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث في إمارة دبي.
- ١٢- نظام المركز الوطني الاردني للأمن وإدارة الأزمات رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٥.
- ١٣- قرار مجلس الوزراء المصري المرقم (٣١٨٥) لسنة ٢٠١٦ بتشكيل لجنة قومية لإدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر بمجلس الوزراء، والذي تم تعديله لاحقا بالقرار المرقم (٩٠٥) لسنة ٢٠٢٤.