إقتراح قانون
إنشاء هيئة إدارة الكوارث

المادة الأولى:

تنشأ هيئة تدعى "هيئة إدارة الكوارث" وتعرف في هذا القانون باسم الهيئة.

المادة الثانية:

تتولى الهيئة العمل على مواجهة جميع أنواع الكوارث الطبيعية وتلك الناتجة عن النشاط البشري وتداعياتها بمراحلها كافة :

- مرحلة الدراسة والتخطيط والتجهيز والاستعداد لمنع حصول الكارثة والحد من مخاطرها.
- مرحلة الاستجابة للكارثة و ادارتها.
- مرحلة النهوض المبكر و إعادة التأهيل.

المادة الثالثة:

الهيئة هي المرجع الوطني فيما خص ادارة المخاطر والكوارث والحد منها بمراحلها كافة، وتتعاون بشكل وثيق مع المؤسسات العامة والخاصة ذات الشأن والتي تهتم بالبحوث والدراسات العلمية ولا سيما المجلس الوطني للبحوث العلمية والجامعات المعنية التي تشكل مصدراً للمعلومات الضرورية لبناء خطط الحماية من الكوارث الطبيعية والبيئية.
والهيئة إطار يجمع في مكوناته عدداً من المؤسسات التي سبق وقامت بمهام في مجال الإنقاذ والإغاثة ولا سيما الهيئة العليا للإغاثة والمديرية العامة للدفاع المدني بهدف توحيد وضمان فعالية أعمال الإغاثة والإنقاذ وحماية المواطنين وممتلكاتهم.
لذلك تولج بالمهام الآتية على سبيل التعداد لا الحصر:

١. ضمان اعتبار الحد من خطر الكوارث أولوية وطنية ومحلية قائمة على قاعدة مؤسساتية صلبة للتنفيذ.
٢. اقرار التوجهات والسياسات العامة حول ادارة مخاطر الكوارث والحد منها والعمل على ادماج ادارة مخاطر الكوارث والتخفيف منها ضمن سياسات التنمية المستدامة والتخطيط.
٣. إقرار الاستراتيجية الوطنية لادارة مخاطر الكوارث ومتابعة تطبيقها.
٤. وضع الخطة الوطنية للاستجابة لكافة أنواع الكوارث، والعمل على التدريب عليها وتحديثها دورياً.
٥. الطلب من الوزارات والمحافظات والهيئات المحلية وضع خطط لادارة مخاطر الكوارث في نطاق اختصاصها ورفعها للموافقة عليها وتأمين تطبيقها.
٦. ضمان الاستجابة الفعالة في حال وقوع كارثة من خلال غرف العمليات والإنقاذ المتخصصة.

المادة الرابعة :

- ترتبط الهيئة برئيس مجلس الوزراء مباشرةً .
- تُحدد أنظمة الهيئة بمراسيم تُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.
- تُعطى الهيئة استقلالاً مالياً وادارياً في ممارسة مهامها، وتحدد أنظمتها في حدود ما تقتضيه تأدية المهام المناطة بها.

المادة الخامسة :

أجهزة الهيئة: تتألف الهيئة من:

- مجلس أعلى يترأسه رئيس مجلس الوزراء ويضم وزراء الدفاع الوطني،الداخلية والبلديات، الصحة العامة، الشؤون الاجتماعية، الأشغال العامة والنقل، البيئة، الطاقة والمياه والزراعة والمالية.
- مكتب تنفيذي مؤلف من أمين عام متفرع وعضوين متفرغين يتبع له جهاز اداري ومالي وغرف عمليات.
- يكلف الأمين العام مهام أمين السر لدى المجلس الأعلى.
- ترتبط بالمكتب التنفيذي هيئة تنسيق إستشارية مؤلفة من ممثلي الإدارات الرسمية المعنية والأجهزة وبلديات المدن الكبرى والهيئات غير الحكومية المعنية، على أن يكون ممثلوا الإدارات من الفئتين الأولى أو الثانية.

المادة السادسة :

يُكلف المكتب التنفيذي بمتابعة تنفيذ قرارات المجلس والتنسيق ما بين كافة الوزارات والادارات المعنية بكل ما له علاقة بقرارات ومهام المجلس، ودعمها.
على أن تتم الاستعانة بأصحاب الكفاءة والخبرة في موضوع ادارة مخاطر الكوارث.
كما يمكن في كل حالة الاستعانة بمختلف الادارات والمؤسسات العامة والخاصة من اجل تنفيذ مهام المجلس.

يتولى المكتب التنفيذي للمجلس بالمهام الآتية على سبيل التعداد لا الحصر:

١. يعتبر المكتب التنفيذي للمجلس المنسق الوطني الوحيد لكافة أنواع الكوارث في جميع مراحلها.
٢. يعمل المكتب التنفيذي وبالتعاون مع المؤسسات المعنية على وضع السياسات و الاستراتيجيات والخطط الوطنية لترقب وادارة مخاطر الكوارث و الحد منها، ليصار الى عرضها على المجلس الأعلى لاقرارها.
٣. متابعة و تحديد خطر الكوارث وتقييمها ورصدها وتعزيز الانذار المبكر بالتعاون والتنسيق مع المؤسسات المعنية.

٤. دعم وتنسيق وتعزيز التأهب للكوارث بغية التصدي لها بفعالية على جميع المستويات بالتعاون مع المؤسسات المعنية واستناداً الى الخطة الوطنية للاستجابة.
٥. دعم بناء ثقافة سلامة عامة من خلال تطوير وتنفيذ برامج توعية وبناء قدرات على جميع المستويات.
٦. التنسيق ما بين مختلف الجهات والمنظمات المحلية والدولية المهتمة بأعمال ادارة مخاطر الكوارث والطوارئ.
٧. التنسيق مع الهيئات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في كافة مجالات ادارة مخاطر الكوارث.
٨. مساندة الوزارات والمحافظات والهيئات المحلية في وضع وتنفيذ خططها حول ادراة مخاطر الكوراث والحد منها والاستجابة لها.

المادة السابعة :

يتم تمويل الهيئة من خلال:
- مساهمة الدولة.
- الهبات و التبرعات على أنواعها.
- مداخيل أخرى متفرقة.

لا تخضع الهبات المقدمة الى المجلس الى أية ضرائب او رسوم جمركية، مالية، بلدية، او مرفأية وغيرها.

المادةالثامنة :

تعتبر هيئة إدارة الكوارث الهيئة الرسمية الوحيدة المعتمدة لكافة اعمال الكوارث والإنقاذ وتلغى سائر اللجان والهيئات والمديريات التي أنشئت في السابق لهذا الهدف، ولا سيما الهيئة العليا للإغاثة والمديرية العامة للدفاع المدني، وتنتقل إلى الهيئة جميع مهامهما وأعمالها وموجوداتها العينية والمالية والبشرية.
تعتبر هذه الهيئات والمديريات ملغاة فور صدور المراسيم التنظيمية لاحكام هذا القانون..

المادة التاسعة:

تحدد دقائق تطبيق هذا القانون بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون.

المادة العاشرة:

يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.

٢٠١٢/٤/٥

النائب محمد قباني

الأسباب الموجبة

لقد كان الإنسان و على مدى سنوات عديدة يعاني من الكوارث الطبيعية التي تترك وراءها آثاراً مدمرة على الممتلكات والسكان. وكان يصعب على الدول مواجهة تلك الكوارث لقلة الامكانات المتوفرة او لعدم وجودها مما جعل الخسائر خيالية.

فالأخطار الطبيعية المحتملة تتضمن الظواهر الطبيعية مثل الزلازل والثورات البركانية والإنزلاقات الأرضية، وموجات التسونامي، والأعاصير المدارية والزوابع وغيرها من العواصف، والأعاصير الدوامية والرياح الشديدة وفيضانات الأنهار، والمد الساحلي والحرائق الكاسحة وما يصحبها من اغبرار، والجفاف والأضرار التي يحدثها والضعف في مواجهة الكوارث الطبيعية هي نتيجة لتصرف الإنسان وعمله. ويُعتبر مدى تأثر أي نظام اجتماعي – اقتصادي بالأخطار الطبيعية وما يتصل بها من كوارث تكنولوجية وبيئية أو قدرته على التصدي لها، ودرجة الهشاشة نتيجة عوامل منها الوعي بوجود الأخطار، وحالة التجمعات البشرية، والهياكل الأساسية، والإدارة العامة والسياسات العامة، والقدرات التنظيمية في جميع مجالات ادارة الكوارث. وخطر الكارثة المحتمل هو احتمال حدوثها، أي أثر الخطر الطبيعي على نظام اجتماعي – اقتصادي على درجة ما من الضعف. ولذلك فإن ادارة المخاطر تتضمن جوانب الوعي بالأخطار، وتقييم الضعف، والتنبؤ بآثار الكوارث، ووضع التدابير المركزية المناسبة. وتتضمن هذه التدابير بدورها التخفيف من أثر الكوارث والحد من الضعف.

والى ما قبل الحرب العالمية الاولى لم تكن الكوارث الصناعية معروفة، حتى حدث التطور الصناعي وبدأت الدول تصنع الأسلحة التي تحدث الدمار الشامل في الدول المعادية. ثم أخذت الدول في تطوير هذه الأسلحة الى أن أصبحت متعددة الأنواع (نووية- كيميائية- جرثومية) ثم حدث تطور في مجالات مواجهة هذه الكوارث الناجمة عن تلك الأسلحة.

لقد أجمعت معظم التشريعات على أن ترقب الكوارث تعني حماية ونجدة الانسان و الممتلكات في كل الظروف، سواء في زمن الحرب والاضطرابات أو أثناء النكبات وهي الوقاية من المخاطر الطبيعية والصناعية والحربية والتخفيف من نتائجها وتوحيد الجهود لمواجهة تلك الأخطار والعمل على إستمرار عمل المرافق الهامة ووضع الإجراءات والأعمال المناسبة لحماية الأرواح و الممتلكات العامة والخاصة تحت كل الظروف.

إن فكرة الحماية من الأخطار القدرية (زلازل-براكين-رياح-أعاصير-تسونامي-تغير مناخ...) وأخطار الحروب، قديمة قدم الإنسان. ومع تقدم الأزمان وتطور المجتمعات البشرية و ازدهار الصناعات والعمران وما يترتب عن التكنولوجيا الحديثة من مخاطر الى جانب الكوارث والنكبات المختلفة التي تحدث من حين لآخر، جعل التفكير الانساني يتطور في ميدان الحماية وذلك بقصد المحافظة على العنصر البشري والاقتصادي سيما وأن اسلوب التنظيم الحديث للحياة الاجتماعية صار يهدد في كل حين بانفجار وبحدوث كارثة وخاصة في المدن الكبرى حيث مئات الآلاف من السكان وانتشار المركبات الصناعية الضخمة و تراكم أنواع المواد المهلكة مما جعلها ملتقى المخاطر والنكبات بالاضافة الى ما يطرأ في بعض الدول من إضطرابات ونزاعات مسلحة أو حروب من حين لآخر.

ان لبنان هو واحد من ١٦٨ بلداً اعتمدوا اطار عمل هيوغو عام ٢٠٠٥ ، التابع لمنظمة الأمم المتحدة الانمائي في خطة لعشر سنوات، وذلك لجعل العالم أكثر أمانا من الكوارث.

ان اطار عمل هيوغو يسعى بنتائجه للوصول الى" الحد بشكل كبير من الخسائر الناجمة عن الكوارث في الأرواح والممتلكات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للمجتمعات والبلدان".
من أجل تحقيق النتائج المذكورة اعلاه بحلول ٢٠١٥، يؤكد إطار عمل هيوغو على التحول من أعمال الإغاثة في حالات الطوارئ (الذي لا يزال عاملا مهما) الى الإستجابة للحد من مخاطر الكوارث في مراحل ما قبل حدوث الكارثة وذلك عبر الوقاية، التخفيف والتحضر.
ان اطار عمل هيوغو يدعو إلى :
- ادخال نهج الحد من مخاطر الكوارث في سياسات التنمية.
- تطوير وبناء قدرات المؤسسات في مواجهة المخاطر .
- ادخال نهج الحد من مخاطر الكوارث في برامج التحضر، الاستجابة واعادة الاعمار.

ولما كان من الصعب إذ لم يكن من المستحيل توقع حدوث معظم الكوارث،طبيعية كانت أم من صنع الانسان، خاصة في موقعها وحجمها وآثارها المحتلمة، فالكوارث هي أحداث تأتي مفاجئة وتلحق إصابات وخسائر في الأرواح و/أو تشريد أعداد كبيرة من السكان وأضرار بالهياكل الأساسية، الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للبلدان وتعرقل تحقيق تنميتها المستدامة.
إن الدول هي المسؤولة في المقام الأول عن حماية المواطنين والممتلكات مما يواجههم من أخطار في أراضيها ولذلك فإن من المهم ان تولي تلك الدول أولوية عالية للحد من مخاطر الكوارث في السياسة الوطنية على نحو يتفق وقدراتها والموارد المتاحة لها. فتعزيز قدرات المجتمعات للحد من مخاطر الكوارث أمر ضروري، وذلك يكون من خلال أنظمة الإنذار المبكر، وتقييم المخاطر، والتثقيف وتطوير المعارف العلمية والتقنية القائمة، وغير ذلك من النهج والانشطة الاستباقية والمتكاملة المعدة لمواجهة أخطار عديدة والشاملة لقطاعات متعددة في سياق دورة الحد من الكوارث، والتي تتألف من ثلاثة مراحل:

- مرحلة التخطيط والاعداد والاستعداد والتجهيز لمنع أو تخفيف الحدث (Prevention, Mitigation, Preparedness)
- مرحلة الاجابة Response لإحتواء الاضرار والحد من الخسائر البشرية والاقتصادية
- مرحلة النهوض المبكر والاعمار واعادة التأهيل (Early Recovery Reconstruction, Rehabilitation)

ولبنان شأنه شأن بلدان المنطقة تحدق به سلسلة من المخاطر الطبيعية، يتمحور الخطر الأول في المنطقة حول كارثة طبيعية بارزة: الزلزال و/أو موجة التسونامي (مد البحر). وإلى هذا الخطر المحدق ، تضاف مخاطر اخرى ، وتشمل: الفيضانات، وحرائق الغابات، وانزلاق الأرض والجفاف. أما تعرض الشعب اللبناني لمخاطر الكوارث الطبيعية الكبيرة منها والصغيرة، فمضاعف لعدم وجود جهة مركزية للتصدي للكوارث فضلا عن: ١) الحضور الرسمي الضعيف وغير المنظم في المحافظات، ٢) التوسع الحضري غير المنظم والمباني غير الآمنة، ٣) عدم تطبيق قوانين البناء والتشريعات المتعلقة باستخدام الأراضي، ٤) سلسلة من العناصر البيئية مثل التصحر السريع، وأنظمة الصرف الصحي الضعيفة، وتسلل مياه البحر إلى جيوب المياه الجوفية والتلوث البيئي. ولعل الحالة اللبنانية خير مثال على ما ورد في تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول المخاطر للعام ٢٠٠٤، والذي تطرق إلى العلاقة بين خطر الكوارث والإمتداد الحضري، وقد استنتج التقرير أن البلدان ذات نسب انتشار حضري عالية وتعرض فيزيائي عال تتزامن مع مستوى عال من المخاطر والوفاة الناجمة عنه.

إستنادا إلى الدراسات حول الكوارث الماضية، يمكن اعتبار لبنان منطقة معرضة لخطر الزلازل إذ تمر بعض الأخاديد المؤدية إلى الزلازل عبر الأراضي اللبنانية. وقد تعرضت المدن الساحلية مثل صور، صيدا، بيروت وطرابلس إلى عدد من الزلازل الخطيرة عبر القرون. كما تتميز

التضاريس بالإنحدارات السريعة وتسود التربة الكلسية في عدد من المناطق. قد يكون هذا النوع من التربة عرضة للتآكل، خاصة على الإنحدارات القوية وعلى الأراضي التي اختفى فيها الغطاء النباتي نتيجة للممارسات الزراعية السيئة والتصحر. أضف إلى ذلك أنه لا يجري تقييم عناصر البنية التحتية والمباني بشكل سليم للتأكد من قدرتها على الصمود في حال وقوع أية كارثة، مما يجعلها عرضة للخطر المحدق. وقد تتأثر شبكة الطرقات الحالية بانزلاق التربة مما قد يعيق النفاذ إلى عدد من الأراضي اللبنانية. استنادا إلى كل ما سبق، يمكن القول إنه لو وقع زلزال، سيكون له حتما تأثير سلبي كبير على جهود البلاد التنموية. قد يؤدي كذلك هذا النوع من الكوارث إلى عدد كبير من الإصابات والضحايا، خصوصا بسبب غياب منهجية وطنية سليمة لتخفيض المخاطر.

ففي الماضي أدت بعض الزلازل إلى موجات تسونامي في المنطقة، إذ دمرت بيروت بسبب موجة تسونامي عام ٥٥١. وقد أشارت دراسة للأراضي تحت البحر أن لبنان يقع بالقرب من أخدود قد يؤدي يوما إلى وقوع موجة تسونامي كارثية أخرى. ووفقا للدراسة، يقع هذا الأخدود على بعد حوالي ستة كيلومترات من الساحل اللبناني، وقد أدى هذا الواقع إلى حصول موجة تسونامي نتيجة زلزال دمرت المدن الساحلية الفينيقية عام ٥٥١م. بفضل هذا الأخدود البحري (المكتشف حديثا)، ولدت سلسلة جبل لبنان التي تعلو فوق سطح البحر. يتحرك هذا الأخدود كل ١٥٠٠ سنة، مما يعني أنه يمكن لكارثة شبيهة بتلك التي وقعت في ٩ تموز ٥٥١ م أن تتكرر في أي وقت. كما عرف عن طرابلس في تلك الفترة أنها غرقت نتيجة للحادث، أما بيروت فاحتاجت إلى حوالي ١٣٠٠ عاما للنهوض منها. "لعلها إحدى أكبر الكوارث البحرية في تاريخ شرقي المتوسط". استنتجت الدراسات أن كارثة العام ٥٥١ تعود إلى شرخ يصل طوله إلى حوالي تسعين كلم (٦٢ ميل) على الأخدود الواقع في عرض البحر والذي ولد سلسلة جبل لبنان. وقد نجم عن هذا الشرخ زلزال وصلت حدته إلى ٧،٥ يروى كذلك عن وقوع ما لا يقل عن أربعة زلازل مشابهة لذاك العائد لعام ٥٥١ خلال السنوات ال ٦٠٠٠إلى الـ٧٠٠٠ الماضية.

مؤخرا، شهد لبنان دعما لمؤسساته في حال الكوارث. وتشمل الجهود الدولية المستمرة في تعزيز الاستعداد لمواجهة المخاطر ما يلي: التدريب، والمعدات إلى عناصر الدفاع المدني، والدعم لمختلف المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية والجهات المانحة في مجال الاستعداد للكوارث (خاصة في ما يخص الإعانة). لكن حتى الساعة، لا جهاز مسؤول عن تخفيض المخاطر الناجمة عن الكوارث في شتى المراحل (وليس مرحلة الإعانة بعد الكارثة والطوارىء وجهود الإخلاء وحسب). هذا يعني أن جهود الجهات المانحة مجزأة في الوقت الحالي ولا تندرج ضمن أي برنامج وطني شامل ذات أهداف واضحة. وتبرز بالتالي الحاجة إلى جهاز لدمج شتى الموارد المتوفرة أو المتوقعة مع ترشيدها.
كما يشمل تخفيض المخاطر الناجمة عن الكوارث شتى الجوانب، من التخطيط إلى الاستجابة. ويشير هذا المفهوم إلى إدارة مخاطر الكوارث وعواقبها، كما يشمل سلسة واسعة من المهمات، قبل الحدث وخلاله وبعده، منها:

١- تطوير الخطط والنشاطات المستندة إلى الإجراءات الوقائية والتخفيضية على شتى المستويات في المناطق المعرضة لخطر وقوع كارثة. قد تشمل هذه النقطة الاجراءات البنيوية وغير البنيوية الآيلة إلى تخفيض المخاطر المتصلة ببروز الكوارث الطبيعية قدر المستطاع مع تخفيض العواقب الجانبية التي لا مفر منها.

٢- تحضير الخطط والاجراءات ذات الصلة في المناطق المعرضة لنشوب كارثة من أجل تنبيه السكان قبل وقوع الكارثة إذا أمكن. قد تشمل هذه النقطة الاستعدادية على تنظيم الاستجابة السريعة المناسبة والفعالة إذا قضت الحاجة. كما وتشمل اتخاذ التدابير السريعة لتنظيم عمليات الإخلاء (إذا اقتضت الحاجة)، وتنظيم عمليات البحث والإنقاذ، وتنظيم نشاطات الإغاثة وإعادة التأهيل الأولية.

٣ - الاستجابة السريعة في حال وقوع كارثة، بما يشمل البحث عن الضحايا والإنقاذ والإغاثة وإعادة التأهيل / الإعمار الأوليتين.

٤ - إعادة الإعمار بعد الكارثة / نشاطات النهوض الطويلة الأمد وإعادة التأهيل.

واستنادا إلى ذلك، يمكن القول إن لبنان بلد ذو خبرة في الاستجابة إلى الكوارث في مختلف مراحلها مع تخفيض مخاطرها، لكن تنقصه القدرات الفنية. وفي غياب أية مؤسسة مسؤولة عن تطوير مقاربة مدمجة وخلق الصلات الضرورية، تبقى جهود مختلف الوزارات مجزأة ولا تحقق الأهداف الواردة أعلاه من حيث تخفيض المخاطر الناجمة عن الكوارث".
وعلاوة على ذلك ، ان التنفيذ الفعال لنظام الحد من مخاطر الكوارث يتوقف على القدرات المؤسسية من قبل الجهات الفاعلة الرئيسيةعلى مختلف المستويات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني.. ثم إن إطار عمل هيوغو حدد الهدف الاستراتيجي الثاني : "تطوير وتعزيز المؤسسات والآليات والقدرات على جميع المستويات ، ولا سيما على مستوى المجتمع المحلي ، التي يمكن أن تساهم بشكل منتظم في بناء القدرة على مواجهة المخاطر".
وهكذا ، لكي يحقق لبنان النجاح في تطبيق نظام الحد من الكوارث وإعادة التأهيل ، يجب أن تتوفر الأسس المؤسساتية و القانونية الملائمة.

ثم ان لبنان وقع على اتفاقيات عديدة حول ادارة مخاطر الكوارث وذلك في مجالات الأبحاث والدراسات والإستجابة.

ولما كان لبنان يركز بكافة أجهزته على الاستجابة للكوارث دون سواها من المراحل،

ولما كانت الدراسات والتحاليل حول المخاطر وآثارها غير موجودة تقريباً ،

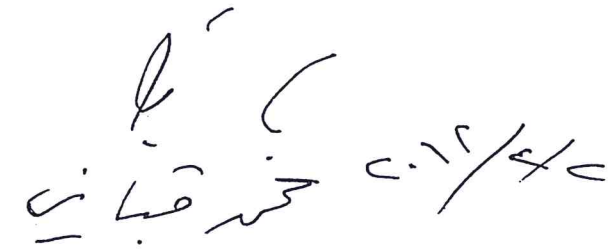
إقتضى إنشاء هيئة رسمية لإدارة الكوارث تتولى شؤون الكوارث بكافة مراحلها لا سيما التحضر، الترقب، الإستجابة وإعادة الإعمار.

نقترح أن تنشأ هذه الهيئة من مجلس أعلى يترأسه رئيس مجلس الوزراء، ومكتب تنفيذي مؤلف من أمين عام وعضوين متفرغين، وتكون هذه الهيئة ذات استقلال مادي واداري مرتبطة مباشرة برئيس مجلس الوزراء ولا تتمتع بالشخصية المعنوية.

علما ان الاقتراح يرد ضمن سياق ما نص عليه الدستور اللبناني في المادة ٦٤ فقرة ٧ حول مهام رئيس مجلس الوزراء والتي تنص حرفيا : "يتابع أعمال الادارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل" .

وقد أثبتت التجارب الناجحة في مختلف دول العالم ضرورة ارتباط الجهاز المكلف بأعمال الكوارث مباشرة برئيس مجلس الوزراء المولج بالتنسيق ما بين كافة الادارات ومتابعة عملها.

لذلك نقدم اقتراح القانون الخاص بإنشاء " هيئة إدارة الكوارث" راجين إقراره من المجلس النيابي الكريم.



الجمهورية اللبنانية

مجلس النواب

تقرير اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجان النيابية المشتركة
حـول
إقتراح قانون إنشاء هيئة إدارة الكوارث

عقدت اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجان النيابية المشتركة، والمكلفة إعادة درس ومناقشة إقتراح القانون الرامي الى إنشاء هيئة إدارة الكوارث كما أقرته اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجان المشتركة وإقتراح القانون المتعلق بإنشاء الجهاز الترقبي للحوادث المقدّم من النائب الشهيد بيار الجميل، خمس جلسات في الفترة الممتدة بين ٢٠١٣/١٠/٢٨ و ٢٠١٣/١٢/٢، برئاسة رئيس اللجنة النائب محمد قباني وحضور عدد من السادة النواب أعضاء اللجنة،

تمثلت الحكومة خلال الجلسات بـــ:

- الدكتور معين حمزة – أمين عام المجلس الوطني للبحوث العلمية.
- الأستاذة نتالي زعرور – مديرة مشروع إدارة الكوارث في رئاسة الحكومة.
- الدكتور اسكندر سرسق والدكتورة مارلين البراكس – ممثلو المجلس الوطني للبحوث العلمية.

وذلك لدرس ومناقشة إقتراح القانون المذكور أعلاه.

في بداية النقاش كان إجماعاً من الحاضرين على أهمية إنشاء هيئة يوكل إليها مهمة مواجهة الكوارث، عبر التحضير المسبق لها ومتابعتها خلال حدوثها للحدّ من أضرارها، والعمل بعد وقوعها على التخفيف من أثارها. وتمّ التأكيد على أن إنطلاق البحث في موضوع إنشاء هيئة لإدارة الكوارث قد بدأ في العام ٢٠٠١ مع الإقتراح الذي تقدم به النائب الشهيد بيار الجميل والمتعلق بإنشاء الجهاز الترقبي للحوادث، حيث دُرس الإقتراح في لجنة الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه وقتاً طويلاً، وكانت آخر هذه الجلسات بتاريخ ٢٠٠٦/١١/١٤ بحضور النائب الراحل بيار الجميل حيث تمّ يومها تشكيل لجنة فرعية من الإدارات

المعنية لدرس كيفية تطوير نص إقتراح القانون المُقدم ليشمل عملية الترقب والتصدي والمتابعة والحدّ من الأضرار.

وبعد أن تابعت هذه اللجنة عملها وتطور المشروع من الجهاز الترقبي إلى هيئة لإدارة الكوارث من خلال البحث مع بعض المنظمات الدولية وبينها الممثل الشخصي لامين عام الأمم المتحدة لشؤون الحدّ من مخاطر الكوارث السيدة مارغريت وولستروم، ومدير قسم الكوارث في اليونسكو "باريس" السيد بدوي الرهبان، تقدم النائب محمد قباني في العام ٢٠١٢ بإقتراح قانون يرمي إلى إنشاء هئية لإدارة الكوارث، حيث تمّ درسه وإقراره في لجنة الفرعية منبثقة عن اللجان المشتركة،

وبناءً لما تقدم قرّرت اللجنة الفرعية بإجماع أعضائها أن يُصار إلى إعتبار إقتراح القانون مُقدماً من رئيس اللجنة الفرعية النائب محمد قباني ومن النائب الراحل بيار الجميل.

ثم عكفت اللجنة الفرعية على درس إقتراح القانون الذي سبق أن أقرته اللجنة الفرعية مقارنةً مع النص المُقدّم من الراحل بيار الجميل، وأرتأت إضافة عدد من البنود والفقرات الواردة في إقتراح القانون المتعلق بإنشاء الجهاز الترقبي للحوادث بما يشكل إضافةً وإغناءً للنص، لا سيما لجهة إقرار الرقابة المؤخرة على مالية الهيئة وصلاحيات الهيئة وآلية تعيينها وسوى ذلك.

وقد أقرتّ اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجان المشتركة، بالأكثرية، إقتراح القانون معدّلاً كما هو مرفق ربطاً، وتمّ التوافق على رفع نصّ إقتراح القانون بصيغته النهائية مرفقاً مع الملاحظات والتحفظات المُقدمة من النائبين سامي الجميل ونواف الموسوي.

بيروت في ٢٠١٣/١٢/٢

رئيس اللجنة الفرعية

النائب

محمد قباني

الجمهورية اللبنانية

مجلس النواب

إقتراح قانون إنشاء هيئة إدارة مخاطر الكوارث

كما عدلته اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجان المشتركة

المادة الأولى: تعريف المصطلحات

يُقصد بالمصطلحات التالية أينما وردت في هذا القانون المعاني الآتية:

- **المجلس:** المجلس الأعلى لهيئة إدارة **مخاطر** الكوارث
- **الهيئة:** هيئة إدارة **مخاطر** الكوارث
- **الكارثة (Disaster):** الحدث الذي يؤدي إلى اضطراب في آداء المجتمع أو التجمعات يتضمن خسائر كبيرة في مجال أو أكثر، في الأرواح والنواحي المادية والإقتصادية والبيئية تفوق قدرة المجتمع أو التجمع العمراني المتأثر على مواجهتها باستخدام موارده الذاتية.
- **مخاطر الكوارث (Disaster Risk):** الخسائر المحتملة في الأرواح والوضع الصحي وسبل المعيشة والممتلكات والخدمات التي يمكن أن تصيب مجتمع أو تجمع ما بسبب الكوارث، في فترة زمنية مستقبلية محددة.
- **إدارة مخاطر الكوارث (Disaster Risk Management):** استخدام التوجيهات الإدارية والمنظمات والمهارات والقدرات العملية اللازمة لتطبيق الإستراتيجيات والسياسات والقدرات المحسنة للمواجهة، وذلك من أجل التعاطي مع مخاطر الكوارث لتفادي بعضها وتخفيف آثار البعض الآخر ومعالجة نتائجها.
- **الحدّ من مخاطر الكوارث (Disaster Risk Reduction):** المفهوم والممارسات اللازمة للحدّ من مخاطر الكوارث من خلال الجهود المنهجية لتحليل وإدارة العوامل المسببة لحدوث الكوارث، بما في ذلك

الحدّ من التعرض للأخطار، وتخفيف قابلية الإنسان والممتلكات للتضرر، والإدارة الحكيمة للأرض والبيئة، وتحسين مستوى الإستعداد لمواجهة الأحداث السلبية.

– **بناء القدرات (Capacity Development):** بناء القدرات العملية المنهجية التي تقوم بواسطتها الدولة والمجتمع والمنظمات بتطوير قدراتها المادية والبشرية لمواجهة الكوارث، بما في ذلك تحسين المستوى المعرفي والمهارات والنظم والمؤسسات.

– **خطة الحدّ من مخاطر الكوارث (Disaster Risk Reduction Plan):** وثيقة مُعدّة من قبل الدولة تضع الأهداف والغايات للحدّ من مخاطر الكوارث، وتضع الأنشطة والإجراءات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف.

– **نظام الإنذار المبكر (Early Warning System):** مجموعة من القدرات اللازمة لإعداد ونشر معلومات تحذيرية مفهومة وواضحة وفي الوقت المناسب، لتمكين الدولة والمجتمع للإستعداد والتصرف بشكل مناسب وبالوقت الكافي للحد من الأضرار والخسائر.

– **التعرض (Exposure):** تواجد السكان والممتلكات والأنظمة والعناصر الأخرى في منطقة المخاطر، وتعرضهم بالتالي لحدوث خسائر محتملة.

– **خطر (وجمعها أخطار) (Hazard):** ظاهرة طبيعية أو نشاط بشري أو ظروف خطيرة يمكن ان تؤدي الى خسائر في الأرواح أو إصابات أو آثار صحية أخرى أو ضرر بالممتلكات أو خلل إقتصادي وإجتماعي أو ضرر بيئي

– **التخفيف (Mitigation):** التقليل أو الحدّ من الأثر السلبي للأخطار والكوارث المتعلقة بها.

– **أخطار طبيعية (Natural Hazard):** العملية او الظاهرة الطبيعية التي قد تتسبب في خسائر في الأرواح او الإصابات أو أي أثار على الصحة أو خسارة في سبل المعيشة والخدمات أو خلل إجتماعي وإقتصادي أو ضرر بيئي.

– **الإستعداد (Preparedness):** المعرفة والقدرات التي تمّ تطويرها من قبل الدولة والمجتمع والأفراد والمنظمات المعنية للتوقع والمواجهة والتعافي، بشكل فعال، من الأثار المحتملة أو وشيكة الحدوث أو القائمة للحوادث والأحوال الخطرة.

– **الوقاية (Prevention):** تجنب آثار المخاطر السلبية والكوارث المتصلة بها.

– **التعافي (Recovery):** الترميم والتحسين،عند اللزوم، للمنشآت وسبل المعيشة والظروف الحياتية في المناطق المتأثرة، بما في ذلك بذل الجهود للحدّ من عوامل مخاطر الكوارث.

- **القدرة على المجابهة (Resilience):** قدرة المجتمع المُعرّض للخطر على المقاومة والإمتصاص والإستيعاب والتعافي من آثار الخطر بالوقت المناسب والأسلوب الفعال، بما في ذلك من خلال الحفاظ على، وترميم، منشآته الأساسية والخدمية.
- **الإستجابة Response):** المواجهة وتقديم الخدمات الفورية والمساعدة المدنية أثناء وبعد وقوع الكارثة مباشرة، وذلك لحماية الأرواح والتقليل من التأثيرات الصحية وضمان السلامة العامة وسدّ الإحتياجات الأساسية للمتأثرين.
- **مخاطرة (وجمعها مخاطر) (Risk):** حصيلة احتمالية لوقوع الحدث والعواقب السلبية المصاحبة له.
- **تقييم المخاطر (Risk Assessment):** منهجية تحديد طبيعة ومستوى المخاطر عن طريق تحليل الأخطار المحتملة وتقييم الظروف الحالية لمدى قابلية التضرر والتي معاً قد تحدث أضراراً للأفراد والممتلكات والخدمات وسبل المعيشة والبيئة التي يعتمدون عليها.
- **التنمية المستدامة (Sustainable Development):** التنمية التي تلبي إحتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال المستقبلية لتلبية إحتياجاتهم.
- **قابلية التضرر(Vulnerability):** سمات وظروف المجتمع أو الممتلكات التي تجعلها سهلة التأثر بالأخطار.

المادة الثانية:

تنشأ هيئة تدعى "هيئة إدارة **مخاطر** الكوارث" وتُعرف في هذا القانون بأسم "الهيئة" .

المادة الثالثة:

- ترتبط الهيئة برئيس مجلس الوزراء مباشرةً .
- تُحدد أنظمة الهيئة بمراسيم تُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.
- تُعطى الهيئة استقلالاً مالياً وادارياً في ممارسة مهامها، وتحدد أنظمتها في حدود ما تقتضيه تأدية المهام المناطة بها.
- **تخضع حسابات الهيئة لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة دون سواها.**

المادة الرابعة: أجهزة الهيئة

تتألف الهيئة من:

١- مجلس أعلى يترأسه رئيس مجلس الوزراء ويضم وزراء الدفاع الوطني،الداخلية والبلديات، الصحة العامة، الشؤون الاجتماعية، الأشغال العامة والنقل، البيئة، الطاقة والمياه، الإتصالات، الإقتصاد والتجارة، الإعلام، الزراعة والمالية **والخارجية**.

٢- أمانة عامة مؤلفة من أمين عام متفرغ وأمينين عامين مساعدين متفرغين، ويكون الأمين العام هو أمين سرّ المجلس الاعلى. **يُعين الأمين العام والأمينين العامين المساعدين لمدة ست سنوات قابلة للتجديد وذلك بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.**

٣- مكتب تنفيذي يضم الأمانة العامة، مضافاً إليها مدير عام الدفاع المدني، أمين عام المجلس الوطني للبحوث العلمية، رئيس مجلس الإنماء والإعمار.

٤- جهاز تنفيذي تحدّد هيكليته وصلاحياته بمراسيم تطبيقية تصدر عن مجلس الوزراء **ويشمل موظفين ومتعاقدين معينيين بموجب نظام خاص، ومتطوعين وفقاً لنظام خاص بهم.**

٥- هيئة تنسيق **تتبع** المكتب التنفيذي وتتألف من ممثلي الإدارات الرسمية المعنية، رئيس لجنة الرقابة على هيئات الضمان، المحافظين والهيئات غير الحكومية المعنية، على أن يكون ممثلوا الإدارات من الفئتين الأولى أو الثانية على الأقل.

٦- غرفة عمليات مركزية تتبع لها غرف عمليات قطاعية ومناطقية تُحدّد هيكلياتها ومسؤولياتها بمراسيم تصدر عن مجلس الوزراء.

المادة الخامسة:

تتولى الهيئة العمل على مواجهة جميع أنواع الكوارث الطبيعية وتلك الناتجة عن النشاط البشري وتداعياتها بمراحلها كافة:

- مرحلة الدراسة والتخطيط والتجهيز والإستعداد لتجنب حصول الكارثة والحدّ من مخاطرها.
- مرحلة الإستجابة للكارثة وإدارتها ومعالجة ومواجهة نتائجها.
- مرحلة التعافي المبكر وإعادة التأهيل.

المادة السادسة:

الهيئة هي المرجع الوطني فيما خص ادارة المخاطر والكوارث والحد منها بمراحلها كافة، تتعاون بشكل وثيق مع المؤسسات العامة والخاصة ذات الشأن والتي تهتم بالبحوث والدراسات العلمية ولا سيما الجامعات المعنية والمنظمات الدولية والدول الصديقة التي تشكل مصدراً للمعلومات الضرورية لبناء خطط الحماية من الكوارث الطبيعية والبيئية.

لذلك تولج بالمهام الآتية على سبيل التعداد لا الحصر:

١- وضع قاعدة مؤسساتية صلبة للتنفيذ من أجل ضمان اعتبار الحدّ من خطر الكوارث أولوية وطنية ومحلية.

٢- اقرار التوجهات والسياسات العامة حول ادارة مخاطر الكوارث والحدُّ منها والعمل على ادماج ادارة مخاطر الكوارث والتخفيف منها ضمن سياسات التنمية المستدامة والتخطيط.

٣- إعداد الاستراتيجية الوطنية لادارة مخاطر الكوارث، على أن يقّرها مجلس الوزراء، ومتابعة تطبيقها، وإتخاذ القرارات اللازمة تنفيذاً لسياسة الحكومة في مجال التصدي للكوارث.

٤- وضع الخطة الوطنية للاستجابة لكافة أنواع الكوارث، والعمل على التدريب عليها وتحديثها دورياً.

٥- الطلب من الوزارات والمحافظات والهيئات المحلية وضع خطط لادارة مخاطر الكوارث في نطاق اختصاصها ورفعها للموافقة عليها وتأمين تطبيقها.

٦- ضمان الاستجابة الفعالة في حال وقوع كارثة من خلال غرف العمليات والإنقاذ المتخصصة.

المادة السابعة :

يقوم المكتب التنفيذي بمتابعة تنفيذ قرارات المجلس والتنسيق ما بين كافة الوزارات والإدارات المعنية بكل ما له علاقة بقرارات ومهام المجلس، ودعمها. على أن تتم الاستعانة بأصحاب الكفاءة والخبرة في موضوع ادارة مخاطر الكوارث.

كما يمكن في كل حالة الإستعانة بمختلف الإدارات والمؤسسات العامة والخاصة والمنظمات الدولية والدول الصديقة من أجل تنفيذ مهام المجلس.

يعتبر المكتب التنفيذي للمجلس المنسق الوطني الوحيد لكافة أنواع الكوارث في جميع مراحلها. ويتولى المهام الآتية على سبيل التعداد لا الحصر:

١- العمل، بالتعاون مع المؤسسات المعنية، على وضع السياسات والاستراتيجيات والخطط الوطنية لترقب وادارة مخاطر الكوارث والحدّ منها، ليصار إلى عرضها على المجلس الأعلى لإقرارها.

٢- متابعة وتحديد خطر الكوارث وتقييمها ورصدها وتعزيز الانذار المبكر بالتعاون والتنسيق مع المؤسسات المعنية.

٣- دعم وتنسيق وتعزيز التأهب للكوارث بغية التصدي لها بفعالية على جميع المستويات بالتعاون مع المؤسسات المعنية واستناداً الى الخطة الوطنية لمواجهة الكوارث **بما يشمل تطوير قوانين البناء ومواصفات الإنشاءات العامة.**

٤- دعم بناء ثقافة سلامة عامة من خلال تطوير وتنفيذ برامج توعية وبناء قدرات على جميع المستويات.

٥- التنسيق ما بين مختلف الجهات والمنظمات المحلية والدولية المهتمة بأعمال ادارة مخاطر الكوارث والطوارئ.

٦- التنسيق مع الهيئات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في كافة مجالات ادارة مخاطر الكوارث. **وتقرير إخلاء الأبنية والمنشآت ومناطق الخطر كلما كان ذلك ضرورياً وواجباً.**

٧- مساندة الوزارات والمحافظات والهيئات المحلية في وضع وتنفيذ خططها حول ادراة مخاطر الكوراث والحدّ منها والاستجابة لها كلٌّ في مجال عملها.

٨- **التدخل الفوري للكشف والتحقيق، عند الحالات الضرورية، على الأبنية والمنشآت العامة والطرق والجسور، وإتخاذ القرارات اللازمة تفادياً لوقوع الضرر.**

٩- **تمتلك وإدارة مختبرات ومحطات تجارب حسب الحاجة، وله أن يستعين بالمختبرات العلمية ومحطات الأرصاد الجوية التي تديرها إدارات الدولة.**

<u>المادة الثامنة</u>: يتم تمويل الهيئة من خلال:

١- **ميزانية سنوية من خلال مساهمة مالية ضمن موازنة رئاسة مجلس الوزراء.**

٢- الهبات و التبرعات على أنواعها.

٣- مداخيل أخرى متفرقة.

لا تخضع الهبات المقدّمة الى الهيئة إلى أي ضرائب، من أي نوعٍ كانت بما فيها الضريبة على القيمة المُضافة، أو رسوم جمركية، مالية، بلدية، أو مرفأية أو سواها.

المادة التاسعة:

- تُلغى الهيئة العليا للإغاثة وينشأ جهاز يُعرف بـ "الجهاز المركزي للإغاثة" يرتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء – رئيس المجلس الأعلى لهيئة إدارة الكوارث.

- يُناط بهذا الجهاز أعمال الإغاثة في الحوادث الطارئة والمحدودة التي يكلفه بها المجلس أو التي يُقرر مجلس الوزراء تكليفه بها.
- يتابع تنفيذ الأعمال والأشغال التي كانت تقوم بها الهيئة العليا للإغاثة.
- يتولى أمين عام هيئة إدارة الكوارث حكماً مسؤولية تنفيذ المهام الموكولة الى الجهاز تحت سلطة رئيس مجلس الوزراء ويعاونه فريق عمل تنفيذي.
- تُحدد أنظمة عمل الجهاز، الإدارية والمالية، عبر مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ويمكن للجهاز الإستعانة عند الإقتضاء ومؤقتاً وفي حدود الحالة التي يعالجها، بالعاملين في الإدارات العامة والمؤسسات العامة.

المادة العاشرة:

تستمر المديرية العامة للدفاع المدني في القيام بالمهام المنوطة بها وفقاً للقوانين والأنظمة التي ترعاها، أما فيما يعود للكوارث فتعمل كجسم أساسي ضمن الهيئة وترتبط مباشرةً بالمكتب التنفيذي.

المادة الحادية عشرة:

تلغى جميع النصوص المخالفة لهذا القانون ولا سيما المرسوم الإشتراعي رقم ٧٧/٢٢.

٩٦

المادة الثانية عشرة:

تُحدد دقائق تطبيق هذا القانون بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون.

المادة الثالثة عشرة:

يُعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.

الأسباب الموجبة كما عدلتها

اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجان النيابية المشتركة

عانى الإنسان على مدى سنوات عديدة من الكوارث الطبيعية التي تترك وراءها آثاراً مدمرة على السكان والممتلكات. وكان يصعب على الدول مواجهة تلك الكوارث لقلة الإمكانات المتوفرة أو لعدم وجودها، مما كان يتسبب بخسائر خيالية.

تتضمن الأخطار الطبيعية المحتملة الظواهر الطبيعية مثل الزلازل والثورات البركانية والإنزلاقات الأرضية، وموجات التسونامي، والأعاصير المدارية والزوابع وغيرها من العواصف، والأعاصير الدوامية والرياح الشديدة وفيضانات الأنهار، والمدّ الساحلي والحرائق الكاسحة وما يصحبها من إغبرار، والجفاف والأضرار التي يحدثها.
إن الضعف في مواجهة الكوارث الطبيعية هو نتيجة لتصرف الإنسان وعمله. ويُعتبر مدى تأثر أي نظام اجتماعي – اقتصادي بالأخطار الطبيعية وقدرته على التصدي لها، نتيجة عوامل عدة منها: الوعي بوجود الأخطار، وحالة التجمعات البشرية، والهياكل الأساسية، والإدارة العامة والسياسات العامة، والقدرات التنظيمية في جميع مجالات ادارة الكوارث.

إن خطر الكارثة المحتمل هو احتمال حدوثها، أي أثر الخطر الطبيعي على نظام اجتماعي – اقتصادي على درجة ما من الضعف. ولذلك فإن ادارة المخاطر تتضمن جوانب الوعي بالأخطار، وتقييم الضعف، والتنبؤ بآثار الكوارث، ووضع التدابير المركزية المناسبة. وتتضمن هذه التدابير بدورها التخفيف من أثر الكوارث والحدّ من ضعف التصدي لها.

لم تكن الكوارث الصناعية معروفة قبل الحرب العالمية الاولى، حتى حدث التطور الصناعي فبدأت الدول تصنع الأسلحة التي تحدث الدمار الشامل في الدول المعادية. ثم أخذت الدول في تطوير هذه الأسلحة الى أن أصبحت متعددة الأنواع (نووية– كيميائية– جرثومية) ثم حدث تطور في مجالات مواجهة هذه الكوارث الناجمة عن تلك الأسلحة.

إن فكرة الحماية من الأخطار القدرية (زلازل – براكين– رياح – أعاصير– تسونامي– تغير مناخي...) وأخطار الحروب، قديمة قدم الإنسان. ومع تقدم الأزمان وتطور المجتمعات البشرية

وازدهار الصناعات والعمران وما ينتج عن التكنولوجيا الحديثة من مخاطر الى جانب الكوارث والنكبات المختلفة التي تحدث من حين لآخر، جعل التفكير الانساني يتطور في ميدان الحماية وذلك بقصد المحافظة على العنصر البشري والاقتصادي سيما وأن اسلوب التنظيم الحديث للحياة الاجتماعية أضحى يهدد في كل حين بانفجار وبحدوث كارثة وخاصة في المدن الكبرى حيث تمركز مئات الآلاف من السكان وإنتشار المركبات الصناعية الضخمة وتراكم أنواع المواد المهلكة مما جعلها ملتقى المخاطر والنكبات بالاضافة الى ما يطرأ في بعض الدول من إضطرابات ونزاعات مسلحة أو حروب من حينٍ إلى آخر.

لقد أجمعت معظم التشريعات على أن ترقب الكوارث تعني حماية ونجدة الانسان والممتلكات في كل الظروف، سواء في زمن الحرب والاضطرابات أو أثناء النكبات. وهي الوقاية من المخاطر الطبيعية والصناعية والحربية والتخفيف من نتائجها وتوحيد الجهود لمواجهة تلك الأخطار والعمل على إستمرار عمل المرافق الهامة ووضع الإجراءات والأعمال المناسبة لحماية الأرواح والممتلكات العامة والخاصة تحت كل الظروف.

ان لبنان هو واحد من ١٦٨ بلداً اعتمدوا اطار عمل هيوغو عام 2005 ، التابع لمنظمة الأمم المتحدة الانمائي في خطة لعشر سنوات، وذلك لجعل العالم أكثر أمانًا من الكوارث.
ان اطار عمل هيوغو يسعى بنتائجه للوصول الى"الحدّ بشكل كبير من الخسائر الناجمة عن الكوارث في الأرواح والممتلكات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للمجتمعات والبلدان".
ومن أجل تحقيق النتائج المذكورة اعلاه بحلول العام ٢٠١٥، يؤكد إطار عمل هيوغو على التحول من أعمال الإغاثة في حالات الطوارئ (الذي لا يزال عاملا مهما) إلى الإستجابة للحدّ من مخاطر الكوارث في مراحل ما قبل حدوث الكارثة وذلك عبر الوقاية، التخفيف والتحضّر.
ويدعو اطار عمل هيوغو إلى :
- ادخال نهج الحدّ من مخاطر الكوارث في سياسات التنمية.
- تطوير وبناء قدرات المؤسسات في مواجهة المخاطر .
- ادخال نهج الحدّ من مخاطر الكوارث في برامج التحضر، الاستجابة وإعادة الإعمار.

ولما كان من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، توقع حدوث معظم الكوارث، طبيعية كانت أم من صنع الانسان، خاصة في موقعها وحجمها وآثارها المحتملة. علمًا أنها أحداث مفاجئة تلحق إصابات وخسائر في الأرواح و/أو تتسبب بتشريد أعداد كبيرة من السكان وتحدث أضراراً بالهياكل الأساسية، الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للبلدان وتعرقل تحقيق تنميتها المستدامة.

إن الدول هي المسؤولة في المقام الأول عن حماية المواطنين والممتلكات مما يواجههم من أخطار في أراضيها ولذلك فإنه من المهم أن تولي تلك الدول أولوية عالية للحدّ من مخاطر الكوارث في السياسة الوطنية على نحو يتفق وقدراتها والموارد المتاحة لها. فإن تعزيز قدرات المجتمعات للحدّ من مخاطر الكوارث أمر ضروري، وذلك يكون من خلال أنظمة الإنذار المبكر، وتقييم المخاطر، والتثقيف وتطوير المعارف العلمية والتقنية القائمة، وغير ذلك من النهج والانشطة الاستباقية والمتكاملة، والشاملة لقطاعات متعددة في سياق دورة الحدّ من الكوارث المعدة لمواجهة أخطار عديدة، والتي تتألف من ثلاثة مراحل:

- مرحلة التخطيط والاعداد والاستعداد والتجهيز لمنع أو تخفيف الحدث (Prevention, Mitigation, Preparedness).
- مرحلة الاستجابة Response لإحتواء الاضرار والحد من الخسائر البشرية والاقتصادية.
- مرحلة النهوض المبكر والاعمار واعادة التأهيل(Early Recovery Reconstruction, Rehabilitation).

ولبنان شأنه شأن بلدان المنطقة، تحدق به سلسلة من المخاطر الطبيعية. يتمحور الخطر الأول في المنطقة حول كارثة طبيعية بارزة: الزلزال و/أو موجة التسونامي (مد البحر). وتضاف إليه مخاطر اخرى تشمل: الفيضانات، حرائق الغابات، انزلاق الأرض والجفاف.

أما تعرض الشعب اللبناني لمخاطر الكوارث الطبيعية الكبيرة منها والصغيرة، فمضاعف لعدم وجود جهة مركزية للتصدي للكوارث فضلا عن:

1) الحضور الرسمي الضعيف وغير المنظم في المحافظات.
2) التوسع الحضري غير المنظم والمباني غير الآمنة.
3) عدم تطبيق قوانين البناء والتشريعات المتعلقة باستخدام الأراضي.
4) سلسلة من العناصر البيئية مثل التصحر السريع، وأنظمة الصرف الصحي الضعيفة، وتسلل مياه البحر إلى جيوب المياه الجوفية والتلوث البيئي.

ولعل الحالة اللبنانية خير مثال على ما ورد في تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول المخاطر للعام 2004، والذي تطرق إلى العلاقة بين خطر الكوارث والإمتداد الحضري، وقد استنتج التقرير أن البلدان ذات نسب انتشار حضري عالية وتعرض فيزيائي عال تتزامن مع مستوى عال من المخاطر والوفاة الناجمة عنه.

إستنادًا إلى الدراسات حول الكوارث الماضية، يمكن اعتبار لبنان منطقة معرضة لخطر الزلازل إذ

تمر بعض الأخاديد المؤدية إلى الزلازل عبر الأراضي اللبنانية. وقد تعرضت المدن الساحلية مثل صور، صيدا، بيروت وطرابلس إلى عدد من الزلازل الخطيرة عبر القرون. كما تتميز التضاريس بالإنحدارات السريعة وتسود التربة الكلسية في عدد من المناطق. قد يكون هذا النوع من التربة عرضة للتآكل، خاصة على الانحدارات القوية وعلى الأراضي التي اختفى فيها الغطاء النباتي نتيجة للممارسات الزراعية السيئة والتصحر. أضف إلى ذلك أنه لا يجري تقييم عناصر البنية التحتية والمباني بشكل سليم للتأكد من قدرتها على الصمود في حال وقوع أي كارثة، مما يجعلها عرضة للخطر المحدق. وقد تتأثر شبكة الطرقات الحالية بانزلاق التربة مما قد يعيق النفاذ إلى عدد من الأراضي اللبنانية. إستناداً إلى كل ما سبق يمكن القول إنه لو وقع زلزال، سيكون له حتماً تأثير سلبي كبير على جهود البلاد التنموية. قد يؤدي كذلك هذا النوع من الكوارث إلى عدد كبير من الإصابات والضحايا، خصوصا بسبب غياب منهجية وطنية سليمة لتخفيض المخاطر.

وقد أدت في الماضي بعض الزلازل إلى موجات تسونامي في المنطقة، إذ دمرت بيروت بسبب موجة تسونامي عام 551. وأشارت دراسة للأراضي تحت البحر أن لبنان يقع بالقرب من أخدود قد يؤدي يوما إلى وقوع موجة تسونامي كارثية أخرى. ووفقاً للدراسة، يقع هذا الأخدود على بعد حوالي ستة كيلومترات من الساحل اللبناني، وهو ما تسبب في حصول موجة تسونامي نتيجة زلزال دمرت المدن الساحلية الفينيقية عام 551م. بفضل هذا الأخدود البحري (المكتشف حديثا)، ولدت سلسلة جبل لبنان التي تعلو فوق سطح البحر. يتحرك هذا الأخدود كل 1500 سنة، مما يعني أنه يمكن لكارثة شبيهة بتلك التي وقعت في 9 تموز 551 م أن تتكرر في أي وقت. كما عرف عن طرابلس في تلك الفترة أنها غرقت نتيجة للحادث، أما بيروت فاحتاجت إلى حوالي 1300 عاما للنهوض منها. "لعلها إحدى أكبر الكوارث البحرية في تاريخ شرقي المتوسط". استنتجت الدراسات أن كارثة العام 551 تعود إلى شرخ يصل طوله إلى حوالي تسعين كلم (62 ميل) على الأخدود الواقع في عرض البحر والذي ولد سلسلة جبل لبنان. وقد نجم عن هذا الشرخ زلزال وصلت حدته إلى 7,5 يروى كذلك عن وقوع ما لا يقل عن أربعة زلازل مشابهة لذاك العائد لعام 551 خلال السنوات ال 6000 إلى الـ7000 الماضية.

شهد لبنان في الآونة الاخيرة دعمًا لمؤسساته في حال الكوارث. وتشمل الجهود الدولية المستمرة في تعزيز الاستعداد لمواجهة المخاطر ما يلي: التدريب، وتجهيز عناصر الدفاع المدني بالمعدات الازمة، وتقديم الدعم لمختلف المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية والجهات المانحة في مجال الاستعداد للكوارث (خاصة في ما يخص الإعانة). ولكن حتى الساعة، نفتقد لجهاز مسؤول عن تخفيض المخاطر الناجمة عن الكوارث في شتى المراحل (وليس مرحلة الإعانة بعد

الكارثة والطوارىء وجهود الإخلاء وحسب). مما يعني أن جهود الجهات المانحة مجزأة في الوقت الحالي ولا تتدرج ضمن أي برنامج وطني شامل ذات أهداف واضحة. وتبرز بالتالي الحاجة إلى جهاز لدمج شتى الموارد المتوفرة أو المتوقعة مع ترشيدها.

كما يشمل تخفيض المخاطر الناجمة عن الكوارث شتى الجوانب، من التخطيط إلى الاستجابة. ويشير هذا المفهوم إلى إدارة مخاطر الكوارث وعواقبها، كما يشمل سلسة واسعة من المهمات، قبل الحدث وخلاله وبعده، منها:

1- تطوير الخطط والنشاطات المستندة إلى الإجراءات الوقائية والتخفيضية على شتى المستويات في المناطق المعرضة لخطر وقوع كارثة. قد تشمل هذه النقطة الاجراءات البنيوية وغير البنيوية الآيلة إلى تخفيض المخاطر المتصلة ببروز الكوارث الطبيعية قدر المستطاع مع تخفيض العواقب الجانبية التي لا مفر منها.

2- تحضير الخطط والاجراءات ذات الصلة في المناطق المعرضة لنشوب كارثة من أجل تنبيه السكان قبل وقوع الكارثة إذا أمكن. قد تشمل هذه النقطة الاستعدادية على تنظيم الاستجابة السريعة المناسبة والفعالة إذا قضت الحاجة. كما وتشمل اتخاذ التدابير السريعة لتنظيم عمليات الإخلاء (إذا اقتضت الحاجة)، وتنظيم عمليات البحث والإنقاذ، وتنظيم نشاطات الإغاثة وإعادة التأهيل الأولية.

3 -الاستجابة السريعة في حال وقوع كارثة، بما يشمل البحث عن الضحايا والإنقاذ والإغاثة وإعادة التأهيل / الإعمار الأوليتين.

4 - إعادة الإعمار بعد الكارثة / نشاطات النهوض الطويلة الأمد وإعادة التأهيل.

واستنادا إلى ذلك، ونظرًا للظروف التي مرت بها البلاد يمكن القول إن لبنان بلد ذو خبرة في الاستجابة إلى الكوارث في مختلف مراحلها مع تخفيض مخاطرها، لكن تنقصه القدرات الفنية. وفي غياب أي مؤسسة مسؤولة عن تطوير مقاربة مدمجة وخلق الصلات الضرورية، تبقى جهود مختلف الوزارات مجزأة ولا تحقق الأهداف الواردة أعلاه من حيث تخفيض المخاطر الناجمة عن الكوارث".

وعلاوة على ذلك، إن التنفيذ الفعّال لنظام الحدّ من مخاطر الكوارث يتوقف على القدرات المؤسسية للجهات الفاعلة الرئيسية على مختلف المستويات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع

المدني.. ثم إن إطار عمل هيوغو حدّد الهدف الاستراتيجي الثاني: "تطوير وتعزيز المؤسسات والآليات والقدرات على جميع المستويات، ولا سيما على مستوى المجتمع المحلي، التي يمكن أن تساهم بشكل منتظم في بناء القدرة على مواجهة المخاطر". ولكي يحقق لبنان النجاح في تطبيق نظام الحد من الكوارث وإعادة التأهيل ، يجب أن تتوفر الأسس المؤسساتية والقانونية الملائمة.

وقد وقّع لبنان على اتفاقيات عديدة حول ادارة مخاطر الكوارث وذلك في مجالات الأبحاث والدراسات والإستجابة.

ولما كان لبنان يركز بكافة أجهزته على الاستجابة للكوارث دون سواها من المراحل،

ولما كانت الدراسات والتحاليل حول المخاطر وآثارها غير موجودة تقريباً،

إقتضى إنشاء هيئة رسمية لإدارة الكوارث تتولى شؤون الكوارث بكافة مراحلها لا سيما التحضر، الترقب، الإستجابة وإعادة الإعمار.

نقترح أن تنشأ هذه الهيئة من مجلس أعلى يترأسه رئيس مجلس الوزراء، ومن أمانة عامة مؤلفة من أمين عام وعضوين متفرغين، ومن مكتب تنفيذي. وتكون هذه الهيئة ذات استقلال مادي واداري مرتبطة مباشرة برئيس مجلس الوزراء ولا تتمتع بالشخصية المعنوية.

علما ان الاقتراح يرد ضمن سياق ما نص عليه الدستور اللبناني في المادة ٦٤ فقرة ٧ حول مهام رئيس مجلس الوزراء والتي تنص حرفيا: "يتابع أعمال الادارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل" .

وقد أثبتت التجارب الناجحة في مختلف دول العالم ضرورة ارتباط الجهاز المكلف بأعمال الكوارث مباشرة برئيس مجلس الوزراء المولج بالتنسيق ما بين كافة الادارات ومتابعة عملها.

لذلك نقدم اقتراح القانون الخاص بإنشاء " هيئة إدارة الكوارث" راجين إقراره من المجلس النيابي الكريم.

ملاحظات النائب نواف الموسوي على
إقتراح قانون إنشاء هيئة لإدارة مخاطر الكوارث

تُعدل المواد الوارد ذكرها وفق الآتي:

المادة الثانية: "ينشأ المجلس الأعلى لإدارة مخاطر الكوارث، ويكون برئاسة رئيس الجمهورية على أن يضمّ: رئيس مجلس الوزراء، ووزراء الدفاع الوطني، الداخلية والبلديات، الصحة العامة، الأشغال العامة والنقل، الطاقة والمياه، الإتصالات، الشؤون الإجتماعية، الإقتصاد والتجارة، الإعلام، الزراعة، الخارجية والمغتربين، المالية والثقافة".

المادة الثالثة: "يُشرف المجلس الأعلى على:

١- هيئة تُحدّد أنظمتها بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح المجلس، على أن تُعطى استقلالاً مالياً وإدارياً في ممارسة مهامها، وتُحدّد أنظمتها في حدود ما تقتضيه تأدية المهام المنوطة بها.

٢- تضم الهيئة:

أ- أمانة عامة مؤلفة من أمين عام متفرغ وأمينين عامين مساعدين متفرغين. ويكون الأمين العام هو أمين سرّ المجلس الأعلى.

يُعيّن الأمين العام والأمينين العاميين المساعدين لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد وذلك بموجب مرسوم يتخذّ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح المجلس. وتضم الأمانة العامة حكماً مدير عام الدفاع المدني، أمين عام المجلس الوطني للبحوث العلمية ورئيس مجلس الإنماء والإعمار.

ب- جهاز تنفيذي تُحدّد هيكليته وصلاحياته بمراسيم تطبيقية تصدر عن مجلس الوزراء، ويشمل موظفين ومتعاقدين معينين بموجب نظام خاص، ومتطوعين وفقاً لنظام خاص. ويعقد الجهاز جلساته حين تدعو الحاجة ويُدعى اليها ممثلو الإدارات الرسمية المعنية على أن يكونوا من الفئة الأولى ورؤوساء الجمعيات غير الحكومية ذات الشأن المتصل.

تشرف الهيئة على أعمال الجهاز التنفيذي.

ج- يُنشِئ الجهاز غرفة عمليات مركزية تتبع لها غرف عمليات قطاعية ومناطقية تُحدّد هيكليتها ومسؤوليتها بمراسيم تصدر عن مجلس الوزراء.

المادة السادسة: تُعدّل العبارات على هذا النحو:

الهيئة منوط بها المهام الآتية على سبيل التعداد لا الحصر:

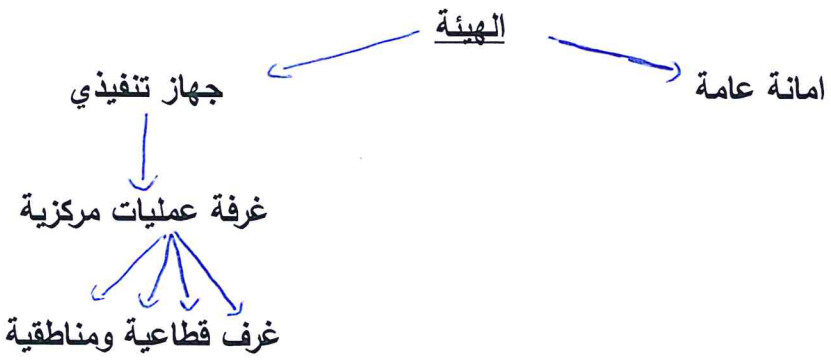
- "إعداد" بدلاً من "~~إقرار~~" التوجهات والسياسات العامة. على أن يكون الإقرار منوط بمجلس الوزراء.
- "إعداد" بدلاً من "~~إقرار~~" الاستراتيجية الوطنية. ويكون الإقرار من مهام مجلس الوزراء.

المادة الثامنة: يضاف إليها:

تخضع حسابات المجلس والهيئة والمكتب وغرف العمليات لرقابة ديوان المحاسبة في مرحلتي ما قبل الكارثة وما بعد الكارثة. ولرقابته المؤخرة في مرحلة الإستجابة.

المادة التاسعة: تُلغى الهيئة العليا للإغاثة على أن توكل مهامها إلى الجهاز التنفيذي.

ترسمية: **المجلس الأعلى** ------ **مجلس الوزراء**



الجمهورية اللبنانية

مجلس النواب

ملاحظات النائب سامي الجميّل

على اقتراح قانون إنشاء هيئة إدارة مخاطر الكوارث

١. اسم الهيئة : هيئة ترقّب وإدارة الكوارث.

٢. إنّ الهيئة هي عبارة عن Mini حكومة (تركيبة المجلس الأعلى) الأمر الذي يعيق عملها في حالة الكوارث. فهل كلّما فاض نهر البردوني، على المجلس الأعلى أن يجتمع ليأخذ قراراً بالتحرّك؟

٣. لقد وضعت هيكلية الهيئة دون تحديد كيفية عملها وكيفية اتخاذ القرارات فيها.

٤. الأفضل تحديد صلاحيات الأجهزة في القانون بدل انتظار المراسيم لتصدر عن مجلس الوزراء خصوصاً في ظل الفراغ الحكومي الذي نعاني منه.

٥. يجب أن يكون للهيئة موازنة خاصة وليس فقط مساهمة من قبل الدولة.

٦. لماذا لا يتمّ إلغاء الهيئة العليا للإغاثة نهائياً فتحلّ محلّها هيئة إدارة الكوارث دون استحداث أي جهاز جديد كالجهاز المركزي للإغاثة.