International Federation
of Red Cross and Red Crescent Societies

القائمة المرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها

مشروع أولي لأغراض التشاور

٢١ مايو ٢٠١٩

يُلتمس من الخبراء المعنيين بإدارة مخاطر الكوارث تقديم تعليقات على مسودة *القائمة المرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها* بحلول ٣١ أغسطس ٢٠١٩. ويرجى إرسال تعليقاتكم على البريد الإلكتروني التالي: *disaster.law@ifrc.org*

جدول المحتويات

قائمة مرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها ٤

مقدمة ٥

كيفية الإجابة عن أسئلة القائمة المرجعية ٧

أسئلة القائمة المرجعية ٨

إجراءات المتابعة ٣٢

معلومات أخرى ودعم إضافي ٣٢

حول برنامج الاتحاد الدولي لقانون مواجهة الكوارث

يسعى برنامج الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (الاتحاد الدولي) لقانون مواجهة الكوارث إلى الحد من تعرض البشر للأخطار عن طريق تعزيز الأطر القانونية الفعالة الكفيلة بالحد من مخاطر الكوارث والتأهب القانوني لمواجهة الكوارث. ويتناول ثلاثة مجالات رئيسية هي التعاون مع الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والشركاء الآخرين من أجل تقديم المساعدة التقنية للحكومات بشأن المسائل المتعلقة بقانون مواجهة الكوارث؛ وبناء قدرات الجمعيات الوطنية والجهات المعنية الأخرى بشأن قانون مواجهة الكوارث؛ والنشر والدعوة والبحوث. البريد الإلكتروني: disaster.law@ifrc.org

قائمة مرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها

١- هل توفر قوانين بلدك إطاراً مؤسسياً قوياً للتأهب للكوارث ومواجهتها؟

٢- هل تدعم قوانين بلدك تنفيذ استراتيجية فعالة لتمويل مخاطر الكوارث؟

٣- هل توفر قوانين بلدك تفويضات وموارد واضحة لإعداد خطط للطوارئ وللتوعية والتدريب؟

٤- هل تيسر قوانين بلدك سبل الإنذار المبكر والعمل المبكر الفعالين للتخفيف من آثار الكوارث؟

٥- هل تحدد قوانين بلدك "حالات الطوارئ" و"حالات الكوارث" المكيفة والمتناسبة مع درجات وأنواع متباينة من المخاطر؟

٦- هل توفر قوانين بلدك التسهيلات القانونية اللازمة للتأهب للكوارث ومواجهتها؟

٧- هل يمتلك بلدك إطاراً قانونياً وسياساتياً شاملاً لمعالجة مسألة التنقل البشري المرتبط بالكوارث؟

٨- هل تتضمن قوانين وسياسات بلدك التدابير اللازمة للتصدي للمشاكل المشتركة التي تنشأ فيما يتعلق بالحقوق المتصلة بالسكن والأرض والملكية أثناء الكوارث؟

٩- هل تتضمن قوانين وسياسات بلدك التدابير اللازمة لضمان إدراج الفئات الضعيفة وحمايتها في أنشطة التأهب للكوارث ومواجهتها؟

١٠- هل تتضمن قوانين وسياسات بلدك التدابير اللازمة لتعزيز الجودة والمساءلة ولمنع الغش والفساد في عمليات التأهب للكوارث ومواجهتها؟

مقدمة

تسبب الكوارث معاناة إنسانية بالغة وخسائر اقتصادية هائلة. وفي عام ٢٠١٨ لوحده، سُجّلت في قاعدة البيانات الدولية للكوارث ٣١٥ كارثة مناخية وجيوفيزيائية أسفرت عن وفاة ١١ ٨٠٤ شخص وتضرر أكثر من ٦٨,٥ مليون شخص في جميع أنحاء العالم وتسببت في حدوث خسائر اقتصادية بلغت قيمتها ١٣١,٧ مليار دولار أمريكي.[١] وعلى الرغم من التحسن المستمر الذي شهدته النظم المحلية للتأهب للكوارث ومواجهتها على مدى عقود كثيرة، فلا تزال البلدان تواجه العديد من التحديات في إدارة الآثار البشرية والاقتصادية للكوارث، وهي ظاهرة يُرجح أن تتفاقم بسبب التأثير المتزايد لتغير المناخ.

وتؤدي القوانين والسياسات والترتيبات المؤسسية دوراً حاسماً في دعم جميع جوانب إدارة مخاطر الكوارث، بما في ذلك الحد من مخاطر الكوارث والتأهب لها ومواجهتها والتعافي من آثارها، فضلاً عن تيسير المساعدة الدولية حينما يتجاوز حجم الكارثة القدرات الوطنية اللازمة لمواجهتها. وقد أُقرّ ذلك في الصكوك الدولية الرئيسية، مثل *إطار سِنداي للحد من مخاطر الكوارث* (**إطار سِنداي**).

وظل الاتحاد الدولي يعمل جاهداً على مدى سنوات عديدة على معالجة هذه المسائل، وقد وضع عددًا من المبادئ التوجيهية والأدوات الهامة لدعم متخذي القرارات من أجل فهم المعايير والأطر القانونية الدولية وتحسين التشريعات المحلية وإزالة الحواجز القانونية التي قد تعترض سبل الحد من المخاطر وإدارة الكوارث بشكل فعال. ومن بين أهم هذه المبادئ التوجيهية والأدوات ما يلي:

- إرشادات تسهيل وتنظيم الإغاثة الدولية ومساعدات التعافي الأوَّلية على الصعيد المحلي في حالات الكوارث (Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance) (**إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث**)
- القانون النموذجي المتعلق بتسهيل وتنظيم الإغاثة الدولية ومساعدات التعافي الأوَّلية في حالات الكوارث (IDRL Model Act) والمرسوم النموذجي لحالات الطوارئ (Model Emergency Decree)
- القائمة المرجعية حول تسهيل وتنظيم الإغاثة الدولية ومساعدات التعافي الأوَّلية في حالات الكوارث (Checklist on the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance) (**قائمة القانون الدولي المرجعية لمواجهة الكوارث**)
- القائمة المرجعية حول القانون والحد من مخاطر الكوارث (Checklist on Law and Disaster Risk Reduction) ودليل القانون والحد من مخاطر الكوارث الذي وُضع على نحو مشترك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (Handbook on Law and Disaster Risk Reduction)

وعقب ورود طلبات عديدة من الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر (**الجمعيات الوطنية**)، بدأ الاتحاد الدولي ينفذ مشروعاً لوضع قائمة مرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها لمساعدة هذه الجمعيات في تقديم المساعدة التقنية للسلطات من أجل وضع قوانين تتصل بالكوارث ومواجهتها، وهي قوانين لم تتناولها الأدوات السابقة.

وتُدعّم هذه القائمة المرجعية بتقرير توليفي عالمي حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها (**التقرير التوليفي**)، ويوفر هذا التقرير الأساس القانوني التفصيلي ويقدم أمثلة عملية تشكل أساس الأسئلة التي تتضمنها القائمة المرجعية. ويسترشد التقرير التوليفي بالإسهامين المحددين التاليين:

[١] مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث (CRED)، Disasters 2018: Year in Review، www.cred.be

- **استعراض المؤلفات**: استعراض المؤلفات المتعلقة بـ ١٠ مواضيع تشكل جزءاً لا يتجزأ من مسألة التأهب للكوارث ومواجهتها، وهي تحدد وتصف بإيجاز الموارد الرئيسية لكل موضوع، بما في ذلك المواد القانونية الدولية، والكتب والمقالات الأكاديمية، والتقارير ودراسات الحالة، والمبادئ التوجيهية والمعايير والتوصيات الموجودة؛
- **الاستعراضات المكتبية**: إجراء استعراضات مكتبية للقوانين المحلية ذات الصلة بالتأهب للكوارث ومواجهتها في ٢٠ عينة من البلدان[٢] التي تعكس طائفة واسعة من المناطق الجغرافية ومن مخاطر الكوارث ومستويات التنمية البشرية.

وسيُنشر قريباً التقرير التوليفي واستعراض المؤلفات والاستعراضات المكتبية على الموقع الشبكي لبرنامج قانون مواجهة الكوارث www.ifrc.org/dl.

الغرض من القائمة المرجعية

تقدم القائمة المرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها قائمة مرتبة حسب الأولويات وتتضمن عشرة أسئلة رئيسية يتعين على المشرّعين والموظفين المنفذين والجهات التي تدعمهم، مثل الجمعيات الوطنية، النظر فيها بغية ضمان أن توفر القوانين التي وضعوها أفضل دعم ممكن في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها. وهي لا تغطي قوانين إدارة مخاطر الكوارث المخصصة فحسب، بل تغطي أيضاً القوانين واللوائح القطاعية الأخرى التي تكتسي أهمية بالغة في إدارة الوظائف الأساسية من قبيل الترتيبات المؤسسية على نطاق مختلف مستويات الحكومة، والشؤون المالية وإدارة الموارد، والتسهيلات والحماية القانونية.

وعلى وجه التحديد، تهدف هذه القائمة المرجعية إلى تحقيق ما يلي:

- إضفاء الوضوح على عدد من المسائل التشريعية الرئيسية التي تؤثر على حسن توقيت أنشطة التأهب للكوارث ومواجهتها وعلى فعالية هذه الأنشطة؛
- العمل كأداة تقييم لتوجيه عملية استعراض القوانين والسياسات على المستويين الوطني والمحلي لتعزيز عملية التأهب للكوارث ومواجهتها؛
- تقديم توجيهات بشأن سبل تحسين الأطر القانونية والسياساتية الوطنية ومواءمتها مع المعايير الدولية القائمة، بما في ذلك *إطار سِنداي*.

ومن المهم إدراك التباينات الكثيرة القائمة في هيكل الأطر القانونية والسياساتية بين مختلف البلدان، ومن ثم، فإن القائمة المرجعية ليست إلزامية فيما يتعلق بطبيعة التعديلات أو الإصلاحات المطلوبة ولكنها تبرز المسائل المتعلقة بالتدابير التشريعية والتي تتعين معالجتها. وهي تقدم أيضاً اقتراحات بشأن الصكوك القطاعية الأوسع التي ينبغي اعتبارها جزءاً من عملية الاستعراض وتحيط علماً بمعايير ووثائق توجيهية أخرى مفيدة أعدت بالفعل في مجالات مختلفة.

كيفية استخدام القائمة المرجعية وتوقيت هذا الاستخدام

يمكن استخدام القائمة المرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها بطرق عدة.

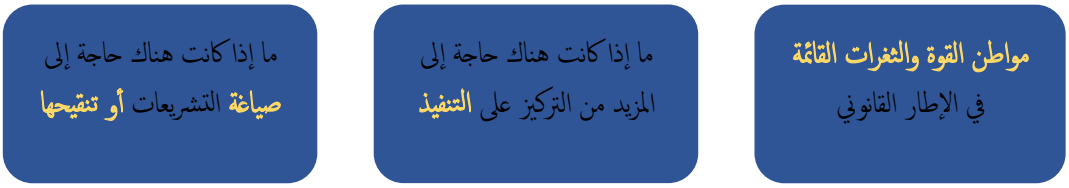
- أولاً، الغرض من القائمة المرجعية هو أن تستخدمها السلطات الوطنية لاستعراض وتعزيز القوانين والسياسات والخطط والإجراءات الوطنية ذات الصلة التي تتعلق بالتأهب للكوارث ومواجهتها على المستوى المحلي.

[٢] البلدان العينة الـ ٢٠ هي: الأردن، وأستراليا، وإكوادور، وإيطاليا، وباراغواي، والبرازيل، وجنوب أفريقيا، والسنغال، والفلبين، وفلسطين، وفنلندا، وفييت نام، وقيرغيزستان، وكازاخستان، وكوريا، وكولومبيا، وكينيا، ومدغشقر، والمكسيك، والمملكة المتحدة.

- ثانياً، يمكن استخدام القائمة المرجعية في إطار التخطيط للتأهب، أو تمارين المحاكاة، أو لإرشاد العمليات بشأن العقبات القانونية التي قد تواجهها.
- ثالثًا، يمكن أيضاً استخدام القائمة المرجعية كمنتج قائم بذاته لتوجيه المناقشات والمشاورات في هذا المجال، سواء من طرف الحكومات أو السلطات المحلية أو الجمعيات الوطنية أو الجهات الفاعلة المحلية والدولية .

ويمكن تطبيق الاعتبارات والتوصيات الواردة في القائمة المرجعية وتستدعي أن تنظر فيها جميع الجهات الفاعلة التي تؤدي دوراً في عملية التأهب للكوارث ومواجهتها.

وعلى نحو أكثر تحديدًا، ستساعد القائمة المرجعية البلدان على تحديد ما يلي:



وينبغي تكييف منهجية استخدام القائمة المرجعية وفقاً لسياق كل بلد واحتياجاته. وعلى الرغم من إمكانية شروع فرد واحد أو مؤسسة واحدة في العملية، فإن الإجابة الشاملة عن الأسئلة الواردة في القائمة المرجعية ستتطلب تحليلًا مستفيضاً وعملية استشارية تضم مجموعة من الجهات المعنية. وفي بعض الحالات، قد تختار الآليات القائمة، مثل المنصات الوطنية لإدارة الكوارث أو الحد من المخاطر أو تغير المناخ، إجراء هذه الاستعراض، مما يسمح لمختلف الأعضاء بالمشاركة في البحوث والتحليل. وقد تختار أيضاً اللجان وأفرقة المشاريع والبرامج الموجهة للتأهب للكوارث ومواجهتها إدراج استخدام القائمة المرجعية في إطار أنشطتها.

كيفية الإجابة عن أسئلة القائمة المرجعية

تتألف القائمة المرجعية من عشرة أسئلة عامة سيسترشد بها في إجراء تحليل شامل للإطار القانوني لبلد من البلدان في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها. ويقدم هذا الفرع عرضاً موجزاً لمسوغات كل سؤال، بالإضافة إلى قائمة من القوانين والسياسات القطاعية الممكنة من أجل إدراجها في عملية الاستعراض، وقائمة بأسئلة إرشادية فرعية ومراجع ذات صلة بشأن المعايير والتوجيهات الدولية الأخرى. وفيما يتعلق بكل مسألة من المسائل التي يُدعى مستخدمو القائمة المرجعية إلى النظر فيها، يوصى بأن يجري هؤلاء المستخدمون التحليل الثلاثي الخطوات التالي:

وبغية تحديد التقييم العام لكل سؤال، سيتعين إجراء موازنة بين النتائج المتعلقة بكل مسألة في ضوء السياق المحلي. ويمكن الإشارة إلى الاحتياجات والثغرات الخاصة التي حُدّدت عن طريق تقييم المسائل من أجل مواصلة النظر فيها.

أسئلة القائمة المرجعية

١- هل توفر قوانين بلدك إطاراً مؤسسياً قوياً للتأهب للكوارث ومواجهتها؟

يقتضي التأهب الفعال للكوارث ومواجهتها وجود إطار مؤسسي قوي. وينبغي أن تُسند إلى كل مؤسسة تعنى بالتأهب للكوارث ومواجهتها مهمة تبين بوضوح الأدوار والمسؤوليات التي تضطلع بها والسبل التي ترتبط بها هذه الأدوار والمسؤوليات بتلك التي تضطلع بها المؤسسات الأخرى. وإذا كانت المؤسسات المعنية بالتأهب للكوارث ومواجهتها قائمة على المستوى دون الوطني، فينبغي أن يمنحها القانون صلاحيات وموارد كافية لأداء مهماتها.

وينبغي أن يعكس القانون نهجاً يشرك كامل أفراد المجتمع وجميع الدول في التأهب للكوارث ومواجهتها. وينبغي له تيسير مشاركة جميع الجهات الفاعلة الحكومية ذات الصلة على جميع مستويات الحكومة، بما في ذلك الوكالات القطاعية (مثل السلطات المعنية بالصحة والإسكان) والقوات المسلحة والشرطة والمؤسسات المعنية بالأرصاد الجوية ومؤسسات حقوق الإنسان وأمناء المظالم. وعلاوة على ذلك، ينبغي للقانون تيسير مشاركة جميع الجهات الفاعلة غير الحكومية ذات الصلة، بما فيها منظمات المجتمع المدني والجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والقطاع الخاص والمؤسسات المعنية بالأرصاد الجوية والمؤسسات الأكاديمية ومؤسسات البحوث، وبالأخص ممثلو الفئات الضعيفة.

وينبغي أن يتاح للجهات الفاعلة غير الحكومية أقصى قدر من المشاركة والمسؤولية بما يتناسب مع مواردها وقدراتها. وعلى غرار المؤسسات الحكومية، ينبغي أن يبين القانون بوضوح الأدوار والمسؤوليات التي تضطلع بها الجهات الفاعلة غير الحكومية. وبغية ضمان اتباع نهج منسق إزاء التأهب للكوارث ومواجهتها، ينبغي أن ينشئ القانون آليات تنسيق تشمل جميع الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية ذات الصلة. وينبغي أن تجتمع هيئات التنسيق بانتظام، بما في ذلك في الأوقات التي تخلو من أي استجابة فعالة.

وينبغي أن تتضمن قوانين مواجهة الكوارث، متى كان ذلك ممكناً ومناسباً، المبادئ الإنسانية وحقوق الإنسان الرئيسية ذات الصلة بالأشخاص المتضررين من الكوارث. ويشمل ذلك أوجه حماية حقوق الإنسان ذات الصلة (أي الحق في الغذاء والمياه والسكن)، والحق في الحصول على المساعدة الإنسانية، وحظر التمييز في جميع أنشطة التأهب للكوارث ومواجهتها، والاعتراف بالاحتياجات المحددة للفئات الضعيفة.

وللإجابة على هذا السؤال، خذ بعين الاعتبار ما يلي:

ألف- الأسئلة الفرعية التوجيهية

١- المهمة المؤسسية

أ- هل ينشئ القانون مؤسسات ذات مهمة واضحة للتأهب للكوارث ومواجهتها؟

ب- هل يحدد القانون بوضوح الأدوار والمسؤوليات التي تضطلع بها المؤسسات المعنية بالتأهب للكوارث ومواجهتها؟

ج- هل تشمل مهام المؤسسات المعنية بالتأهب للكوارث ومواجهتها، لدى النظر إليها مجتمعة، ما يلي:

أ- جميع الولايات القضائية، من المستوى المحلي إلى المستوى الوطني؛

ب- جميع أنواع المخاطر، بما فيها المخاطر البطيئة الحدوث والمخاطر المفاجئة؛

ج- جميع أنواع الوظائف المتعلقة بإدارة الكوارث (سياسة عامة، عمليات، وما إلى ذلك)؟

٢- المؤسسات الوطنية الفرعية

أ- هل ينشئ القانون مؤسسات للتأهب للكوارث ومواجهتها في الولايات القضائية الوطنية الفرعية؟

ب- هل يمنح القانون المؤسسات دون الوطنية صلاحيات وموارد كافية لتنفيذ مهامها المتعلقة بالتأهب للكوارث ومواجهتها؟

٣- المشاركة

أ- هل ينشئ القانون مؤسسات أصحاب مصلحة متعددين في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها مثل هيئات التشاور والتنسيق؟

ب- هل ينص القانون على إدراج جميع أنواع أصحاب المصلحة في مؤسسات أصحاب المصلحة المتعددين؟

ج- هل يحدد القانون بوضوح الأدوار والمسؤوليات التي تضطلع بها الجهات الفاعلة غير الحكومية في التأهب للكوارث ومواجهتها؟

د- هل يتيح القانون للجهات الفاعلة غير الحكومية أقصى قدر من المشاركة والمسؤولية بما يتماشى مع مواردها وقدراتها؟

٤- التنسيق

أ- هل ينشئ القانون آليات لتنسيق أنشطة التأهب للكوارث ومواجهتها؟

ب- هل ينص القانون على أن تشرك آليات التنسيق ممثلين من جميع الجهات الحكومية وغير الحكومية ذات الصلة؟

ج- هل يلزم القانون هيئات التنسيق بأن تجتمع بانتظام، بما في ذلك بما في ذلك في الأوقات التي تخلو من أي استجابة فعالة؟

د- هل يُنشئ القانون آليات تنسيق لجميع أنواع الكوارث، بما في ذلك حالات الطوارئ النووية والصحية؟

٥- المبادئ وأوجه الحماية

أ- هل تنص قوانين مواجهة الكوارث على حماية حقوق الإنسان ذات الصلة أو تنطوي على إشارة إلى ذلك؟

ب- هل تنص قوانين مواجهة الكوارث على الحق في الحصول على المساعدة الإنسانية وفي إمدادات الإغاثة الأساسية أو تنطوي على إشارة إلى ذلك؟

ج- هل تُقرّ قوانين مواجهة الكوارث بالاحتياجات المحددة للفئات الضعيفة لدى التأهب للكوارث ومواجهتها؟

باء- عاين القوانين والسياسات المتعلقة بما يلي:

- إدارة الكوارث / إدارة حالات الطوارئ / الحماية المدنية / المساعدة الإنسانية
- حقوق الإنسان / مناهضة التمييز / المساعدة الإنسانية
- حالات الطوارئ الصحية
- حالات الطوارئ النووية

وانظر أيضاً التقرير التوليفي حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها، الفصل ١، الفرع "زاي".

٢- هل تدعم قوانين بلدك تنفيذ استراتيجية فعالة لتمويل مخاطر الكوارث؟

يشكل التمويل الكافي شرطاً جوهرياً لدعم أنشطة التأهب للكوارث ومواجهتها. ومع ذلك، تفتقر الحكومات والمنظمات والمجتمعات المحلية في الكثير من الأحيان إلى الموارد اللازمة لمواجهة تزايد عدد وتواتر ونطاق الكوارث التي تتعرض لها. وتواجه الجهات المانحة الدولية صعوبات في سد فجوات التمويل الكبيرة، وعادة ما توجه الموارد، على سبيل الأولوية، إلى لاستجابة الفورية عوض اتخاذ تدابير أطول أجلاً ولكن أكثر فعالية من حيث التكلفة لمنع وقوع الكوارث أو الحد من المخاطر الناجمة عنها.

وللاستفادة على أفضل وجه من الموارد المحدودة، ينبغي للحكومات وضع إستراتيجية شاملة لتمويل مخاطر الكوارث تتضمن مجموعة من التدابير لتلائم مختلف مستويات المخاطر، مما يغطي النطاق برمته ابتداءً من الوقاية من الكوارث وانتهاءً بالتعافي منها، وتيسر أيضاً إمكانية الوصول إلى الآليات المالية الخارجية لمواجهة المخاطر:

- فيما يتعلق بمستوى التكلفة/المخاطر الأقل والذي قد يشمل كوارث ضيقة النطاق أو قليلة التكرار، فقد تتضمن تدابير التمويل مخصصات من ميزانيات الحكومة الوطنية والمحلية، واحتياطيات الطوارئ، والصناديق الخاصة، وخطط التمويل الوطنية لمواجهة المخاطر؛
- فيما يتعلق بمستوى التكلفة/المخاطر المتوسطة، والذي قد تنطوي على كوارث أوسع نطاقاً وأقل تكراراً، فقد تتضمن التدابير ائتمانات طارئة وقروضاً ومنحاً من مصادر خارجية؛
- فيما يتعلق بمستوى التكلفة/المخاطر المرتفعة، مثل الكوارث النادرة الحدوث ولكنها شديدة الوقع، فقد تتضمن آليات التمويل الوسائل الدولية لنقل المخاطر، مثل خطط تجميع المخاطر وخطط التأمين الإقليمية أو العالمية.

ومن الأهمية بمكان دعم استراتيجيات التمويل ضد مخاطر الكوارث بتشريعات تتيح إمكانية الوصول إلى مصادر التمويل بطريقة فعالة ومناسبة التوقيت مع تقديم ضمانات كافية لضمان الشفافية والمساءلة. وينبغي لواضعي القوانين والسياسات النظر أيضاً في الطريقة التي تستطيع بها التشريعات أن تدعم بشكل أفضل الاستخدام المتزايد لبرامج التحويلات النقدية في عمليات الطوارئ، والتمويل القائم على التوقعات والذي يتيح الإفراج المبكر عن التمويل المتاح لأغراض الاستجابة قبل وقوع الحدث، والحماية الاجتماعية القائمة على التكيف والتي تستخدم نظم الضمان الاجتماعي القائمة لتوجيه المساعدات المالية إلى المستضعفين قبل الكوارث وبعد وقوعها. وقد يتعين على الحكومات التي تسعى إلى الاستفادة من نظم التأمين أو خطط تجميع المخاطر الإقليمية أو الدولية إجراء استعراض قانوني مستفيض مع إدخال إصلاحات محتملة على مستوى مجموعة واسعة من المجالات بغية الوفاء بشروط الأهلية التي تفرضها شركات التأمين .

وللإجابة على هذا السؤال، خذ بعين الاعتبار ما يلي:

ألف- الأسئلة الفرعية التوجيهية

١- مخصصات الميزانيات الوطنية والمحلية

أ- هل ينص القانون على مخصصات تمويل من الميزانية السنوية الوطنية لحالات الكوارث، وإذا كان الأمر كذلك، فهل يقضي القانون بما يلي:

١- تخصيص تمويل كافٍ للوفاء، على أقل تقدير، بالتكاليف الجارية للترتيبات المؤسسية ومخاطر الكوارث ذات المستوى المنخفض؛

٢- تحديد صناديق مستقلة للحد من المخاطر والتأهب لها ومواجهتها؛
٣- تخصيص تمويل للحكومة المحلية (أو إلزام الحكومات المحلية بتخصيص أموال)؛
٤- تخصيص تمويل كي تستخدمه المجتمعات المحلية.

ب- هل ينشئ القانون صناديق أو احتياطيات خاصة لحالات الكوارث، وإذا كان الأمر كذلك، فهو يقضي القانون بما يلي:
١- تحديد صناديق مستقلة للحد من المخاطر والتأهب لها ومواجهتها؛
٢- السماح بتقديم مساهمات من مصادر خارجية.

ج- هل يضع القانون ترتيبات مؤسسية مناسبة تضطلع بأدوار ومسؤوليات واضحة لإدارة الأموال المقدمة لإدارة مخاطر الكوارث؟

د- هل ينص القانون على إجراءات واضحة ومبسطة للإفراج السريع عن التمويل في حالة وقوع كارثة من الكوارث؟

هـ- هل ينص القانون على توفير قدر كاف من الضمانات والشفافية لمكافحة سوء استخدام الأموال؟

٢- تمويل مخاطر الكوارث على المستوى الوطني

أ- هل يقضي القانون بإجراء تقييمات شاملة لمخاطر ما قبل الكوارث وما بعد وقوعها على جميع المستويات، أي من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي؟

ب- هل ينشئ القانون وييسر وضع آليات لتمويل مخاطر الكوارث بحيث تدعم تكاليف إدارة مخاطر الكوارث من خلال مجموعة من مصادر التمويل من القطاعين العام والخاص، مثل نظم التأمين أو إعادة التأمين ضد الكوارث ومخططات الحوافز الرامية إلى التخفيف من المخاطر (الضرائب، الجبايات، الإعفاءات، الإعانات، المنح)؟

٣- المنح والقروض والائتمانات الدولية

أ- هل يضع القانون معايير لتلقي الأموال الدولية من خلال المنح والقروض والائتمانات الطارئة لدعم أنشطة إدارة مخاطر الكوارث؟

ب- هل ييسر القانون سبل تلقي الأموال الدولية من خلال إنشاء نظم قوية للإدارة المالية والمساءلة والإبلاغ والمراجعة؟

٤- تمويل المخاطر على المستوى الدولي

أ- هل ينص القانون على المشاركة في الخطط الدولية لتمويل المخاطر، مثل خطط تجميع المخاطر أو النظم الإقليمية أو العالمية للتأمين أو إعادة التأمين؟

ب- هل يلزم القانون بإجراء تحليل مستفيض للكوارث والمخاطر المالية كشرط مسبق للمشاركة في خطط تمويل المخاطر الدولية؟

ج- هل ييسر القانون إمكانية الوصول إلى الخطط الدولية لتمويل المخاطر عن طريق إنشاء نظم قوية في مجال إدارة مخاطر الكوارث وفي المجالين المؤسسي والمالي ومجالي المساءلة والمراجعة؟

٥- أدوات الاستجابة المالية

أ- هل ينص القانون على استخدام برامج التحويلات النقدية وييسر استخدام هذه البرامج كأداة لأنشطة إدارة مخاطر الكوارث، بما فيها أنشطة الإيواء؟

ب- هل ينص القانون على استخدام التمويل القائم على التوقعات وييسر استخدام هذا التمويل كوسيلة تمكن من اتخاذ إجراءات مبكرة في حالة احتمال وقوع كارثة من الكوارث؟

ج- هل ينص القانون على تكييف آليات التحويلات النقدية المتعلقة بالرعاية/الخدمة الاجتماعية ويسر ذلك من أجل تلبية احتياجات الفئات الضعيفة في مجال إدارة مخاطر الكوارث؟

باء- عاين القوانين والسياسات المتعلقة بما يلي:

- إدارة الكوارث / إدارة حالات الطوارئ / الحماية المدنية / المساعدة الإنسانية
- الشؤون المالية
- الأعمال المصرفية
- التأمين
- التحويلات النقدية الدولية
- الضمان الاجتماعي/الرعاية الاجتماعية
- مناهضة الفساد والغش
- الإدارة

جيم- ارجع مباشرة إلى الإرشادات التالية بشأن أفضل الممارسات

- الوكالة الكاريبية لإدارة طوارئ الكوارث، *Model Comprehensive Disaster Management Legislation and Regulations (*CDEMA Model), 2013.
- البنك الدولي، مصرف التنمية الآسيوي، Assessing Financial Protection against Disasters: A Guidance Note on Conducting a Disaster Risk Finance Diagnostic. (Manila, ADB and WB; 2017)

وانظر أيضاً التقرير التوليفي حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها، الفصل ٢، الفرع "هاء".

٣- هل توفر قوانين بلدك تفويضات وموارد واضحة لإعداد خطط للطوارئ وللتثقيف والتدريبات؟

يشكل التخطيط للطوارئ أحد مكونات عملية تأهب أوسع نطاقاً لحالات الطوارئ ويندرج ضمن العمليات المحددة مثل التخطيط للتعافي من الكوارث ووضع السياسات. وينبغي أن يُجرى التخطيط للطوارئ في حالة وجود احتمال كبير بحدوث كارثة، أو لدى وجود ما يدل على تكرار الكوارث الطبيعية. ومع ذلك، تقر خطط الطوارئ بأن هناك دوماً درجة من المخاطر المتبقية التي لا يمكن القضاء عليها على الإطلاق أو لا يمكن إزالتها بطريقة معقولة. ولذلك، ينبغي أن تستند خطط الطوارئ السليمة إلى تحليل للمخاطر يقر بالمخاطر المتبقية المعروفة، وأن تكون أيضاً قابلة للتكيف بالقدر الذي يكفي للتعامل مع الأحداث غير المتوقعة.

وينبغي أن يوفر التشريع المتعلق بالتخطيط للطوارئ تفويضاً واضحاً لإعداد هذه الخطط وتخصص الموارد اللازمة لذلك. وينبغي له أيضاً تحديد الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بالمهام الرئيسية التي يتعين إنجازها في حالات الطوارئ الوطنية. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يكفل هذا التشريع توفير الموارد اللازمة لضمان تنفيذ الأنشطة المنصوص عليها في خطة الطوارئ. وينبغي أن يعكس التشريع أيضاً جانب الشمولية في إعداد خطط الطوارئ. وتتطلب خطط الطوارئ القوية إسهامات من جميع القطاعات ذات الصلة على المستويين الوطني والمحلي (بما يشمل المجتمع المحلي) فضلاً عن كل من القطاعين العام والخاص بحسب سياق وطبيعة الكارثة التي يجري إعداد خطة بشأنها. وبالإضافة إلى ذلك، وعلى أساس أن استعادة الروابط الاجتماعية بعد وقوع الكارثة مباشرة تشكل عنصراً حيوياً لتعزيز القدرة على الصمود داخل المجتمعات المحلية، فمن الضروري أن يتضمن التشريع حكماً بشأن عمليات البحث عن الأسر وجمع شملها.

وتشكل التوعية على جميع مستويات المجتمع، بما في ذلك في صفوف الأطفال الذين يرتادون المدارس، أحد المكونات الأساسية في عملية التأهب. ويمكن أن يذكي ذلك الوعي بمخاطر الكوارث الشائعة، وبروتوكولات وخطط السلامة والطوارئ، فضلاً عن المنظمات القائمة على المستويين المحلي والوطني والمكلفة بتقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث. ويمكن إيجاد هذا الوعي من خلال برامج التثقيف على المستويات الابتدائي والثانوي والعالي أو من خلال البرامج التدريبية القصيرة التي تستهدف جميع الفئات العمرية وجميع المهنيين، بما في ذلك محاكاة بروتوكولات الطوارئ في الواقع العملي.

وينبغي أن يحدد التشريع الكيانات التي تتحمل المسؤولية الرئيسية عن إتاحة هذه البرامج على جميع مستويات المجتمع؛ سواء كانت الحكومة و/أو المؤسسات المحلية و/أو الجامعات و/أو المنظمات الخاصة و/ أو الجمعية الوطنية للصليب الأحمر أو الهلال الأحمر. وينبغي أيضاً أن ينص التشريع على الحد الأدنى من المعايير والمضمون وأن يحدد ذلك بما يتماشى مع أفضل الممارسات الدولية للبرامج التدريبية والتدريبات الموجهة للمهنيين، بمن فيهم الموظفون العاملون في مواجهة الكوارث وفي عمليات الإنقاذ والإغاثة والمجتمع المحلي، فضلاً عن برامج التثقيف الموجهة لأطفال المدارس. وينبغي أن يتضمن ذلك تدريباً إلزامياً على تقديم الإسعافات الأولية. وينبغي أن تسعى البرامج التدريبية والتثقيفية هذه إلى تزويد الجمهور المستهدف بمعلومات بشأن ما يمكن توقعه أثناء الكارثة، وتعريف أفراده بحقوقهم وأدوارهم ومسؤولياتهم قبل الكارثة وأثناءها وبعد وقوعها. وينبغي أيضاً وضع البرامج التدريبية بحيث تبين أن الأمر لا يتعلق بحدث يقع مرة واحدة، وذلك من خلال تقديم دورات لتجديد المعلومات للأشخاص الذين تم تدريبهم.

وينبغي أن ينص التشريع أيضًا على الوقاية من حالات الطوارئ والكوارث في المدارس والاهتمام بها، بما في ذلك إنشاء لجان المدارس فضلاً عن إنشاء فرق مدرسية، والقيام بتحليل مدرسي للمخاطر، ووضع خطة عمل وإجراء تدريبات مدرسية لمواجهة الأخطار المحتملة. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن ينص التشريع أيضاً على تمارين المحاكاة والتدريبات التي يشارك فيها موظفو الإنقاذ والإغاثة المهنيين والمجتمع المحلي على التوالي. وتطبق التدريبات المعلومات المتاحة للمجتمع المحلي بشأن خطط الطوارئ من خلال إجراء تدريب عملي. ولا تبين تمارين المحاكاة لموظفي الإنقاذ والإغاثة الأدوار التي يضطلعون بها خلال الكارثة فحسب، بل تتيح أيضاً الفرصة لتقييم الجانب العملي لخطة الطوارئ.

وللإجابة على هذا السؤال، خذ بعين الاعتبار ما يلي:

ألف- الأسئلة الفرعية التوجيهية

١ - التخطيط للطوارئ

أ- هل تنص قوانين بلدك على تفويضات واضحة تتيح للمؤسسات الحكومية وضع خطط للطوارئ؟

١- إذا كان الجواب نعم، فهل يجري إعداد خطط الطوارئ على جميع مستويات الحكومة؟
٢- إذا كان الجواب نعم، فهل تستند خطط الطوارئ إلى عمليتي تحديد المخاطر وتقييم المخاطر؟

٣- إذا كان الجواب نعم، فهل تُعالج المسائل المتعلقة بالروابط العائلية في خطط الطوارئ؟

٢ - التثقيف والتدريبات

أ- هل تيسر قوانين بلدك التثقيف والتدريب في مجال التأهب للكوارث، بما في ذلك تعليم الإسعافات الأولية؟

ب- هل تيسر قوانين بلدك التدريبات وتمارين المحاكاة الأخرى؟

باء- عاين القوانين والسياسات المتعلقة بما يلي:

- القوانين الدستورية
- إدارة الكوارث / إدارة حالات الطوارئ / الحماية المدنية / المساعدة الإنسانية
- قوانين الإدارة
- التثقيف
- حماية الطفل
- تقييم المخاطر / تحديد المخاطر / الرصد / التقييم

جيم- ارجع مباشرة إلى الإرشادات التالية بشأن أفضل الممارسات

- الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، *'Disaster Response and Contingency Planning'* (2012)
- المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس، ISO 2230:2018: Emergency Management Guidelines for Incident Management (2018)

وانظر أيضاً التقرير التوليفي حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها، الفصل ٣، الفرع "دال".

٤- هل تيسر قوانين بلدك سبل الإنذار المبكر والعمل المبكر الفعالين للتخفيف من آثار الكوارث؟

يسود منذ منتصف العقد الأول من الألفية إقرار دولي متزايد بأهمية نظم الإنذار المبكر والعمل المبكر للاستجابة الفعالة للكوارث. وتنطوي نظم الإنذار المبكر الفعالة على أربعة مكونات رئيسية مترابطة تتمثل في تنمية المعارف المتعلقة بمخاطر الكوارث من خلال رسم خرائط شاملة للمخاطر وتقييم المخاطر؛ ورصد المخاطر والتنبؤ بها باستخدام معدات عالية الجودة ومنهجيات علمية مقبولة؛ ونشر إنذارات موثوق بها وآنية ودقيقة وقابلة للتطبيق؛ والتأهب على جميع المستويات للاستجابة للإنذارات الواردة. ويكتسي كل مكون من المكونات الأربعة لأنظمة الإنذار المبكر أهمية بالغة حيث يمكن أن يؤدي الإخفاق في تنفيذ أي عنصر من هذه العناصر إلى إخفاق النظام برمته.

وقد أصبح مفهوم "الإنذار المبكر -العمل المبكر" حالياً أحد المبادئ الأساسية في مواجهة الكوارث. وهو يشير إلى اتخاذ إجراءات مبكرة قبل حدوث الخطر استناداً إلى الإنذارات عوض الاستجابة لدى حدوث الخطر. ويتجلى المظهر العملي "للإنذار المبكر -العمل المبكر" في آليات العمل القائمة على التوقعات التي تفرج عن الأموال وتبدأ في اتخاذ الإجراءات المبكرة عندما يتجاوز الحدث المتوقع حجم واحتمالات

الحدوث المحددة سلفاً (على سبيل المثال هناك احتمال بنسبة ٧٠٪ للإعصار من الفئة ٣). وتمثل المسوغات الأساسية في آليات العمل القائمة على التوقعات في أن الإجراءات الاستباقية، وليست إجراءات الاستجابة، تكون بشكل عام أكثر فعالية في التخفيف من آثار الكوارث، وتكون أيضاً أكثر فعالية من حيث التكلفة.

وتتطلب النتائج الإيجابية للبرامج التجريبية والصغيرة النطاق المتعلقة بالعمل القائم على التوقعات من متخذي القرارات النظر بجدية فيما إذا كان يتعين تيسير العمل القائم على التوقعات من خلال القانون والسياسة وتحديد كيفية ذلك. وينبغي لمتخذي القرارات النظر في وضع سياسات تعتمد رسمياً " الإنذار المبكر -العمل المبكر" كمبدأ توجيهي لنظم إدارة الكوارث وتحديد آليات العمل القائم على التوقعات كأداة رئيسية لتنفيذ هذا المبدأ. وينبغي لمتخذي القرارات أيضاً النظر في تكليف الجهات الفاعلة الحكومية ذات الصلة بإعداد آليات العمل القائم على التوقعات. وبوجه عام، ينبغي لمتخذي القرارات السعي إلى تنفيذ ذلك بطريقة تدمج العمل القائم على التوقعات في عمليات التخطيط الحالية عوضاً عن وضع عمليات موازية.

ويمثل الإجلاء شكلاً مهماً وراسخاً من أشكال العمل المبكر التي عادة ما يجري تناولها بالفعل في القوانين والسياسات المتعلقة بالكوارث. ومع ذلك، فهناك فجوة قائمة باستمرار تتمثل في أن القوانين والسياسات المحلية لا تتضمن في أغلب الأحيان التدابير اللازمة لضمان المساعدة على إجلاء الأشخاص الذين يعانون من إعاقة حركية أو الأشخاص ذوي الحركة المحدودة أو المقيدة. والأشخاص الذين قد يحتاجون إلى مساعدة خاصة للإجلاء هم الأشخاص الذين يعانون من الإعاقة أو المرض؛ والأطفال الصغار والمسنون؛ والسجناء؛ والفئات الفقيرة أو الضعيفة التي تعاني من قلة فرص الوصول إلى وسائل النقل الخاصة. ولا تعالج القوانين والسياسات المحلية مسألة إجلاء الحيوانات الأليفة والماشية بالقدر الكافي، مما قد يعرض حياة الإنسان للخطر بشكل مباشر، وتكون له آثار نفسية واجتماعية واقتصادية وخيمة على السكان المتضررين من الكوارث. وينبغي أن تعالج خطط الإجلاء هاتين المسألتين بغية ضمان سلامة السكان وحيواناتهم أثناء الكوارث.

وللإجابة على هذا السؤال، خذ بعين الاعتبار ما يلي:

ألف- الأسئلة الفرعية التوجيهية

١- نظم الإنذار المبكر

أ- هل يبين القانون و/أو السياسة العامة بوضوح الأدوار والمسؤوليات التي تضطلع بها جميع الجهات الفاعلة المسؤولة عن تحديد المخاطر وتقييم المخاطر ورصد المخاطر والتنبؤ بها ووضع الإنذارات وإصدارها؟

ب- هل يضع القانون و/أو السياسة العامة آليات تنسيق للجهات الفاعلة المذكورة أعلاه والمعنية بنظم الإنذار المبكر؟

ج- هل يحدد القانون و/أو السياسة العامة معايير لجمع وتبادل وتقييم المعلومات والبيانات المتعلقة بالمخاطر وذات الصلة بالأخطار ودرجات التعرض ومواطن الضعف والقدرات بصورة منتظمة؟

٢- معرفة مخاطر الكوارث

أ- هل ينص القانون و/أو السياسة العامة على تحديد المخاطر وتقييم المخاطر بشأن جميع المخاطر في جميع المناطق الجغرافية؟

ب- هل يلزم القانون و/أو السياسة العامة بإجراء تقييمات للمخاطر لمعالجة مسائل التعرض للمخاطر والضعف والقدرات لدى الأشخاص المعرضين للخطر والبنى التحتية والقطاعات الاقتصادية المعرضة للخطر؟

٣- الرصد والتنبؤ

أ- هل ينص القانون و/أو السياسة العامة على رصد جميع المخاطر في جميع المناطق الجغرافية والتنبؤ بها؟

ب- هل يخصص القانون التمويل الكافي الذي يتيح لوكالات الرصد والتنبؤ الحصول على معدات عالية الجودة ويمكنها من صيانتها؟

٤- الإنذارات المبكرة

أ- هل يلزم القانون و/أو السياسة العامة الوكالات المسؤولة عن وضع الإنذارات بإدراج معلومات عن التأثيرات وإرشادات عملية واضحة؟

ب- هل يضع القانون و/أو السياسة العامة إجراءات موحدة لوضع الإنذارات وإصدارها؟

ج- هل يلزم القانون و/أو السياسة العامة الوكالات المسؤولة عن إصدار الإنذارات بما يلي:

- استخدام طائفة واسعة من قنوات الاتصال لنشر الإنذارات؛
- تنفيذ آليات تقييم للتحقق من تلقي الإنذارات؛
- تنفيذ خطط للوصول إلى السكان الأكثر عرضة للخطر والمقيمين في المناطق النائية؟

د- هل يضع القانون و/أو السياسة العامة برامج مجتمعية للإنذار المبكر؟

هـ- هل يكلف القانون شركات الاتصالات الخاصة نشر الإنذارات عندما يطلب منها ذلك وبالمجان؟

٥- العمل المبكر

أ- هل ينص القانون و/أو السياسة العامة على "الإنذار المبكر -العمل المبكر" كمبدأ توجيهي لإدارة الكوارث؟

ب- في حدود ما ينص عليه القانون و/أو السياسة العامة أو ييسر به العمل القائم على التوقعات، هل يُدمج هذا العمل في عمليات التخطيط القائمة؟

٦- الإجلاء

أ- هل يكلف القانون و/أو السياسة العامة الجهات الفاعلة الحكومية المعنية بإدارة مخاطر الكوارث بوضع خطط إجلاء شاملة باستخدام خرائط المخاطر وتقييمات المخاطر؟

ب- هل يقضي القانون و/أو السياسة العامة بأن تتضمن خطط الإجلاء تدابير لضمان المساعدة على إجلاء الأشخاص الذين يعانون من إعاقة حركية أو الأشخاص ذوي الحركة المحدودة أو المقيدة؟

ج- هل يلزم القانون و/أو السياسة العامة الجهات الفاعلة الحكومية المعنية بإدارة مخاطر الكوارث بإدراج الحيوانات الأليفة والماشية في خطط الإجلاء؟

باء- عاين القوانين والسياسات المتعلقة بما يلي:

- إدارة الكوارث / إدارة حالات الطوارئ / الحماية المدنية / المساعدة الإنسانية

جيم- ارجع مباشرة إلى الإرشادات التالية بشأن أفضل الممارسات

- Multi-hazard Early Warning Systems: A Checklist (المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ٢٠١٨)

وانظر أيضاً التقرير التوليفي حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها، الفصل ٤، الفرع "هاء".

٥- هل تحدد قوانين بلدك "حالات الطوارئ" و"حالات الكوارث" المكيفة والمتناسبة مع درجات وأنواع متباينة من المخاطر؟

حالات الطوارئ وحالات الكوارث هي آليات قانونية أنشئت من أجل الشروع في مواجهة الكوارث. ويؤدي إعلان حالة الكوارث/حالة الطوارئ إلى الانتقال إلى اعتماد أسلوب قانوني للطوارئ يتسم بصلاحيات طوارئ خاصة و/أو ترتيبات حوكمة.

وعادة ما تنشأ صلاحية الإعلان عن حالة الطوارئ بموجب دستور البلد وتمنح لأشخاص أو كيانات على أعلى مستوى في الحكومة. وتستهدف حالات الطوارئ بوجه عام الحالات الشديدة الخطورة و/أو غير المتوقعة التي تشكل تهديداً وجودياً، مثل تهديد الأمن القومي أو النظام العام أو النظام الدستوري. وعلى النقيض من ذلك، تنص التشريعات بوجه عام على حالات الكوارث، وكثيراً ما تمنح صلاحية إعلان حالة الكوارث للحكومات دون الوطنية أو الوكالات القطاعية. وتتوقف الطبيعة الدقيقة لحالات الطوارئ/حالات الكوارث، إلى حد كبير، على الهيكل السياسي والدستوري للبلد وملامح مخاطر الكوارث المتعلقة به.

وعلى الرغم من أنه من غير الممكن أو المناسب وصف الشكل الذي ينبغي أن تكون عليه حالات الطوارئ/حالات الكوارث وصفاً دقيقاً في جميع البلدان، فإنه ينبغي لمتخذي القرارات النظر في إعداد مجموعة من حالات الكوارث المكيفة والمتناسبة مع درجات وأنواع متباينة من المخاطر عوض الاعتماد فقط على حالة من حالات الطوارئ. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تبين القوانين التي تحكم حالات الطوارئ بوضوح ما يلي: (١) الدافع القانوني (الدوافع القانونية) من وراء إصدار الإعلان؛ (٢) الشخص أو الكيان المسؤول عن إصدار الإعلان (أي الجهة المودعة لصلاحية الإعلان)؛ (٣) تبعات الإعلان؛ (٤) متى يمكن إصدار الإعلان (على سبيل المثال، بصورة استباقية أو لدى حدوث كارثة من الكوارث).

ومن المهم للغاية أن تكون هناك ضمانات خلال حالة من حالات الطوارئ/الكوارث بغية تعزيز شفافية الحكومة وخضوعها للمساءلة، والمحافظة على سيادة القانون، وصون المؤسسات الديمقراطية، وحماية حقوق الإنسان. وينبغي أن ينص القانون على الإشراف القضائي و/أو التشريعي على الإعلان عن حالة الطوارئ/حالة الكوارث وعلى القرارات أو الإجراءات التي تتخذ خلال حالة الطوارئ/حالة الكوارث. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يسمح القانون للحكومة دون سواها بتقييد حقوق الإنسان أو الانتقاص منها خلال حالة الطوارئ/حالة الكوارث بالقدر المسموح به بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

للإجابة على هذا السؤال، خذ بعين الاعتبار ما يلي:

ألف- الأسئلة الفرعية التوجيهية

١- حالات الكوارث وحالات الطوارئ

أ- هل ينص القانون على طائفة من حالات الكوارث المتناسبة والمكيفة مع درجات وأنواع متباينة من المخاطر؟

ب- هل ينص القانون على حالة من حالات الطوارئ التي يلجأ إليها لمواجهة كارثة شديدة الخطورة و/أو غير متوقعة؟

ج- هل يحدد القانون بوضوح ما يلي:

- الدافع القانوني (الدوافع القانونية) من وراء إصدار إعلان بكل نوع من أنواع حالات الطوارئ/حالات الكوارث؛
- الشخص أو الكيان الذي يمتلك صلاحية إصدار كل نوع من أنواع إعلانات حالات الطوارئ/حالات الكوارث؛

- ترتيبات الحوكمة و/أو الصلاحيات الحكومية التي تنشأ لدى إعلان كل نوع من أنواع حالات الطوارئ/حالات الكوارث؛
- إمكانية إصدار إعلانات استباقية حينما يكون الخطر جسيماً ومحتملاً ومباشراً بما فيه الكفاية؟

٢- الضمانات والشفافية والمساءلة

أ- هل يلزم القانون بإصدار إعلان حالة طوارئ لتحديد الأساس القانوني للإعلان ونطاقه الإقليمي ومدته، والصلاحيات الاستثنائية التي ستكون متاحة للحكومة خلال حالة الطوارئ/حالة الكوارث؟

ب- هل يلزم القانون الجهة المودعة لصلاحية الإعلان "بالتصرف بناءً على مشورة" أو "بناءً على طلب" كيان آخر (مثل مؤسسات إدارة الكوارث أو الحكومات دون الوطنية)؟

ج- هل يحظر القانون على الحكومة تقييد الحقوق أو الانتقاص منها أثناء حالة الطوارئ/حالة الكوارث إلا بالقدر الذي يسمح به القانون الدولي لحقوق الإنسان؟

د- هل ينص القانون على إشراف قضائي و/أو تشريعي فعال على إعلان حالة الطوارئ/حالة الكوارث والقرارات أو الإجراءات المتخذة في إطار حالة الطوارئ/حالة الكوارث؟

باء- عاين القوانين والسياسات المتعلقة بما يلي:

- القوانين الدستورية
- إدارة الكوارث / إدارة حالات الطوارئ / الحماية المدنية / المساعدة الإنسانية
- حقوق الانسان / الحقوق المدنية

جيم- ارجع مباشرة إلى الإرشادات التالية بشأن أفضل الممارسات

- Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights (1984)

وانظر أيضاً التقرير التوليفي حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها، الفصل ٥، الفرع "واو".

٦- هل توفر قوانين بلدك التسهيلات القانونية اللازمة للتأهب للكوارث ومواجهتها؟

يستدعي التأهب للكوارث ومواجهتها بفعالية وجود إطار قانوني ييسر عمل الجهات الفاعلة الإنسانية ويزيل أعباء التكاليف والعقبات البيروقراطية التي لا داعي لها والتي قد تثني الأفراد والمنظمات عن المشاركة في هذا العمل الأساسي. وتتضمن المسائل الرئيسية التي يتعين معالجتها عن طريق التشريعات ما يلي:

المتطوعون، يمثلون جزءاً هاماً من العديد من عمليات مواجهة الكوارث، ومع ذلك فقد يواجه المتطوعون العديد من أوجه الغموض القانوني، ولا سيما بشأ، مركزهم القانوني، وصحتهم وسلامتهم، وتأمينهم، ومسؤوليتهم، وأجورهم، وإمكانية استفادتهم من التدريب والإدارة السليمة.

شروط الترخيص المهني، يمكن أن تشكل عائقاً كبيراً أمام قدرة المهنيين على تقديم المساعدة في حالة من حالات الطوارئ، لا سيما حينما تكون اللوائح مختلفة باختلاف الدول أو عبر الحدود المحلية. ومعظم العقبات شيوعاً هي تلك التي تواجه الأخصائيين الطبيين وتحول دون الإذن لهم بتقديم الرعاية الطبية وإصدار الوصفات الطبية، بالإضافة إلى المسائل المتعلقة بالمسؤولية والتأمين الطبي. ومع ذلك، يمكن أن تنطبق مسائل مماثلة أيضاً على فئات أخرى من المهنيين المعنيين بمواجهة للكوارث مثل المهندسين والمساحين والمعلمين .

الضرائب، مثل ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية، يمكن أن تسبب استنزافاً كبيراً وغير ضروري لموارد مقدمي الإغاثة وقدراتهم. وعلى النقيض من ذلك، يمكن أيضاً استخدام الإعفاءات لصالح الأسر المعيشية والشركات والكيانات الأخرى المتضررة من الكوارث في إطار الإغاثة والتعافي أو لتحفيز الحد من المخاطر.

مسائل المسؤولية، يمكن أن تشكل رادعاً يعوق رغبة الأفراد والمنظمات في المشاركة في الأنشطة الإنسانية المنقذة للحياة. قد ينشأ التعرض للمسؤولية المدنية أو الجنائية من الأضرار العرضية أو الإصابة أو الوفاة الناجمة عن أنشطة الاستجابة أو من عدم اتخاذ إجراء معين. وتشكل هذه الحماية من المسؤولية عنصراً هاماً للغاية شريطة أن يكون متوازناً مع ضرورة أن تتاح للأشخاص المتضررين سبل انتصاف قانوني يتناسب مع الخسائر التي تكبدوها.

استخدام المركبات الطيارة غير المأهولة أو الطائرات المسيرة دون طيار، وتستخدم بشكل متزايد في إطار التأهب للكوارث ومواجهتها كوسيلة سريعة وفعالة من حيث التكلفة لإجراء تقييمات سريعة للأضرار وتحديد مواقع السكان النازحين ويُنظر في بعض الأحيان في استخدامها لنقل البضائع. ويثير استخدام هذه المركبات طائفة من المسائل القانونية والتنظيمية، بما في ذلك المسائل المتعلقة بتسجيلها وشهادات عمليات طيرانها واستخدامها للمجال الجوي ومسائل السلامة والمسائل التنظيمية الأخرى المرتبطة بالطريقة التي تستخدم بها المركبات الطيارة غير المأهولة، بما في ذلك أخلاقيات استخدام الطائرات المسيرة دون طيار في السياقات الإنسانية.

حماية البيانات والخصوصية، وهي إحدى المسائل الرئيسية في قطاع إدارة الكوارث، وتثير حماية البيانات والخصوصية مسائل قانونية بشأن عملية جمع البيانات وتبادلها وحمايتها. ويشكل استخدام البيانات الشخصية عنصراً بالغ الأهمية للتمكن من التأهب والاستجابة بفعالية ولكنه يجب أن يستند إلى الضرورة وأن يتقيد باللوائح الوطنية المتعلقة بالخصوصية. وفي الوضع الأمثل، ينبغي وضع قواعد محددة لسياقات الكوارث.

وللإجابة على هذا السؤال، خذ بعين الاعتبار ما يلي:

ألف- الأسئلة الفرعية التوجيهية

١ - المتطوعون

أ- هل يوضح القانون المركز القانوني والتسهيلات والإعفاءات ومعايير التدريب التي يمكن تطبيقها على المتطوعين في سياقات الكوارث؟

٢ - الترخيص المهني

أ- هل يتيح القانون الاعتراف التلقائي أو إجراءات معجلة للاعتراف بالمؤهلات المهنية عبر الحدود القائمة على المستوى دون الوطني؟

ب- هل ينص القانون على إعفاءات من ضريبة القيمة المضافة والضرائب الأخرى المرتبطة بالاضطلاع بأنشطة التأهب للكوارث وأنشطة مواجهة الكوارث التي تنفذها المنظمات المحلية، ولا سيما فيما يتعلق بالبضائع والمعدات والممتلكات والخدمات؟

٣ - الإعفاءات الضريبية

أ- هل ينص القانون على منح إعفاءات ضريبية لتحفيز التأهب للكوارث والتقليل من الخسائر الناجمة عن الكوارث بالنسبة للأفراد والمؤسسات؟

٤ - المسؤولية

أ- هل يوفر القانون حماية معقولة للأفراد والمنظمات الذين يقومون بعمل صادق بحسن نية، بما في ذلك وضع حدود للمسؤولية أو تحديد سقف للأضرار أو التعويضات، مما يضمن تحقيق توازن بين هذه التدابير وقدرة الأفراد والمجتمعات المحلية على التماس سبل انتصاف معقولة تعوضهم عن الخسائر والأضرار إذا كان هناك ما يبررها؟

٥ - ترخيص المركبات الطيارة غير المأهولة

أ- هل يوفر القانون إطاراً قانونياً واضحاً لاستخدام المركبات الطيارة غير المأهولة لأغراض إنسانية و/أو يشير إلى مدونة قواعد السلوك والمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام المركبات الطيارة غير المأهولة لأغراض إنسانية (*Humanitarian UAV Code of Conduct and Guidelines*) والتعميم الصادر عن منظمة الطيران المدني الدولي بشأن المنظومات الجوية غير المأهولة (*Circular on Unmanned Aircraft Systems*)؟

٦ - حماية البيانات والخصوصية

أ- هل يوضح القانون استخدام البيانات الشخصية وحمايتها في حالات الكوارث، بما في ذلك الترخيص لمنظمات معينة، بما فيها الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، باستخدام هذه البيانات وتخزينها في إطار عملياتها الأساسية؟

باء- عاين القوانين والسياسات المتعلقة بما يلي:

- العمل التطوعي، العمالة، الضرائب، الصحة والسلامة المهنيتان، التأمين، الهجرة، الرعاية الاجتماعية، المنظمات الخيرية
- شروط الترخيص المهني عبر مختلف القطاعات، بما في ذلك الخدمات الطبية/الصحية، والهندسة، والتعليم، والخدمات القانونية
- الضرائب
- المسؤولية المدنية / العامة، القوانين الجنائية
- النقل الجوي، المركبات، وسائل النقل
- حماية البيانات، الخصوصية

جيم- ارجع مباشرة إلى الإرشادات التالية بشأن أفضل الممارسات

Humanitarian UAV Code of Conduct and Guidelines and the International Civil Aviation Organization Circular on Unmanned Aircraft Systems (UAS)

وانظر أيضاً التقرير التوليفي حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها، الفصل ٦، الفرع "حاء".

٧- هل يمتلك بلدك إطاراً قانونياً وسياساتياً شاملاً لمعالجة مسألة التنقل البشري المرتبط بالكوارث؟

تشكل الكوارث ومخاطر الكوارث حافزاً رئيسياً للتنقل البشري، لا سيما في ظل مناخ متغير يتسم بتزايد الأخطار الشديدة المتصلة بالأرصاد الجوية.

ويحدث النزوح من الكوارث حينما يُجبر الناس على ترك ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة نتيجة للكوارث، أو بغية تجنب كارثة وشيكة. ويبلغ عدد النازحين الجدد كل عام حوالي ٢٦ مليون شخص بسبب الكوارث المفاجئة. ومعظم النازحين بفعل الكوارث هم من النازحين داخلياً، ولكن بعض السكان يعبرون الحدود الوطنية من أجل الوصول إلى مناطق آمنة. وهناك ثغرات قانونية كبيرة على المستويين المحلي والدولي في مجال حماية النازحين من الكوارث. وبغية سد هذه الثغرات، ينبغي لمتخذي القرارات وضع إطار قانوني وسياسي شامل للحد من خطر النزوح الناجم عن الكوارث وحماية المشردين بسبب الكوارث.

وفي بعض الحالات، تكون الكوارث أو مخاطر الكوارث شديدة إلى درجة تستلزم إعادة توطين أشخاص أو مجموعات من الأشخاص بعيداً عن ديارهم أو أماكن إقامتهم المؤقتة بطريقة مخطط لها في أماكن جديدة. ومع ذلك، فإن تجربة المجتمعات المحلية مع إعادة التوطين المخطط لها كانت في الغالب تجربة سلبية بسبب عدم مشاركة المجتمعات المحلية واختيار المواقع غير المناسبة وعدم كفاية الميزانيات المرصودة لتغطية تكاليف إعادة التوطين. وبغية مواجهة التحديات الفريدة والمعقدة التي تفرضها عمليات إعادة التوطين المخطط لها، ينبغي لمتخذي القرارات وضع إطار قانوني وسياسي شامل بشأن تنفيذ عمليات إعادة توطين ناجحة وبطريقة تحفظ الكرامة وتتفق مع القانون الدولي.

وللإجابة على هذا السؤال، خذ بعين الاعتبار ما يلي:

ألف- أسئلة فرعية توجيهية

١ - إعادة التوطين المخطط له

أ- هل هناك إطار قانوني وسياسي شامل لتنفيذ عمليات التوطين المخطط لها؟

ب- إذا كان الأمر كذلك، فهل يتضمن هذا الإطار أحكاماً تنص على ما يلي:

- تقضي بضرورة أن يلجأ إلى عملية إعادة التوطين المخطط لها كملاذ أخير؛
- تخول الأشخاص الذين يُحتمل إعادة توطينهم الطعن قانوناً في عملية إعادة التوطين المخطط لها؛
- تفرض اتباع نهج تشاركي في عمليات إعادة التوطين المخطط لها بحيث تشرك جميع الأشخاص المتضررين، بمن فيهم الأشخاص الذين يعاد توطينهم والسكان المضيفين؛
- تقضي بأن تؤدي عمليات إعادة التوطين المخطط لها إلى تحسين مستويات معيشة الأشخاص المعاد توطينهم والسكان المضيفين أو الحفاظ على هذه المستويات؛
- تقضي بأن تؤدي عمليات إعادة التوطين المخطط لها إلى التخفيف من الآثار الضارة على الأشخاص الذين يعيشون على مقربة من المناطق التي يعاد فيها التوطين؟

٢ - النزوح بسبب الكوارث

أ- هل هناك قوانين و/أو سياسات تستهدف تحديد مخاطر النزوح بسبب الكوارث والحد منها؟

ب- هل تشمل القوانين و/أو السياسات المتعلقة بالنازحين داخلياً الأشخاص النازحين بسبب الكوارث؟

ج- هل ينص القانون على التخطيط لحالات الطوارئ فيما يتعلق بالنزوح الداخلي أثناء الكوارث؟

د- هل هناك قوانين و/أو سياسات تنظم مسائل تحديد هوية النازحين عبر الحدود بسبب الكوارث ودخولهم وإقامتهم واستحقاقاتهم؟

هـ- هل ينص القانون على حصول النازحين عبر الحدود بسبب الكوارث على المساعدة اللازمة لتلبية احتياجاتهم الأساسية أثناء فترة إقامتهم؟

و- هل يضع القانون معايير لتحديد الوقت الذي يعود فيه النازحون عبر الحدود بسبب الكوارث إلى وطنهم؟

ز- إذا كان الجواب نعم، فهل تتفق هذه المعايير مع القانون الدولي لحقوق الإنسان؟

باء- عاين القوانين والسياسات المتعلقة بما يلي:

- إدارة الكوارث / إدارة حالات الطوارئ / الحماية المدنية / المساعدة الإنسانية
- الهجرة / اللاجئون وملتمسو اللجوء
- النزوح الداخلي/ إعادة التوطين
- تخطيط استخدام الأراضي/ العشوائيات / المستوطنات الحضرية
- حقوق الإنسان

وانظر أيضاً التقرير التوليفي حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها، الفصل ٧، الفرع "دال".

٨- هل تتضمن قوانين وسياسات بلدك التدابير اللازمة للتصدي للمشاكل المشتركة التي تنشأ فيما يتعلق بالحقوق المتصلة بالسكن والأرض والملكية أثناء الكوارث؟

تميل الكوارث إلى استحداث وزيادة حدة المشاكل المتعلقة بحقوق السكن والأرض والملكية.

وتتمثل إحدى المشاكل في استخدام الجهات الفاعلة الإنسانية والحكومية في أغلب الأحيان "ضمان الحيازة" كمعيار أهلية للحصول على مساعدة الإيواء في حالات الطوارئ. ويثير هذا التركيز على ضمان الحيازة إشكالية لأنه يميز بين المستفيدين المحتملين على أساس وضع حيازتهم قبل الكوارث وليس على أساس احتياجاتهم. وإلى أبعد حد ممكن، ينبغي ألا يُلزم القانون و/أو السياسة العامة المتضررين من الكوارث بتقديم أدلة على حيازة مضمونة كي يكون لهم الحق في الحصول على مساعدة الإيواء في حالات الطوارئ.

وفي الحالات التي يعتبر فيها تقييم ضمان الحيازة ضرورياً، ينبغي أن تعكس طريقة تقييم ضمان الحيازة النظام المحلي المتعلق بحقوق السكن والأرض والملكية. وفي الحالات التي لا تكون فيها السندات الرسمية لملكية الأراضي هي السمة الغالبة أو الوحيدة لأشكال الحيازة المضمونة، أو في الحالات التي تعرضت فيها سندات ملكية الأراضي للتلف وحدود الممتلكات للتغيير، ينبغي أن يسمح القانون و/أو السياسة العامة بتقييم ضمان الحيازة باستخدام نظم التحقق المجتمعي، والرسم المجتمعي لخرائط الأراضي، والأدلة الأخرى غير السندات الرسمية لحيازة الأراضي (مثل دفع الإيجار أو ضريبة الأراضي).

وتلزم الجهات الفاعلة الإنسانية والحكومية المستفيدين المحتملين في أغلب الأحيان بتقديم وثائق الهوية الشخصية أو سندات ملكية الأرض كشرط مسبق للحصول على مساعدة الإيواء في حالات الطوارئ. قد يكون ذلك متعذراً من الناحية العملية في سياق الكوارث حيث

يحتمل تعرض وثائق الكثير من الأشخاص للضرر أو الضياع أو التلف. وبغية معالجة هذه المشكلة، ينبغي أن ينص القانون على إجراءات تكفل التسريع بعملية استبدال سندات المتضررين من الكوارث المتعلقة بملكية الأراضي ووثائق هويتهم الشخصية.

وتمثل المشكلة الأخرى المتعلقة بحقوق السكن والأرض والملكية والتي تنشأ في أغلب الأحيان في سياقات الكوارث في نقص الأراضي التي تستخدم لأغراض الإيواء في الحالات الطارئة والانتقالية. وبالقدر الذي يسمح به القانون الدستوري، ينبغي لمتخذي القرارات النظر في إتاحة صلاحيات تجيز للحكومة أن تصادر على وجه السرعة وبصفة مؤقتة الأراضي والمباني بعد وقوع إحدى الكوارث. ولكن الأهم من ذلك هو أن تخضع أي صلاحية من هذا القبيل لضوابط صارمة تهدف إلى منع التدخلات التعسفية والجائرة في حقوق الملكية الخاصة.

وهناك مشكلة أخرى تتعلق بحقوق السكن والأرض والملكية وقد تنشأ أثناء الكوارث، وتتمثل هذه المشكلة في استخدام المدارس كمراكز إجلاء أو ملاجئ بعد وقوع الكوارث. ولا يعيق ذلك استمرارية التعليم فحسب، بل قد ينطوي أيضاً على آثار سلبية على السلامة البدنية والنفسية والاجتماعية للأطفال. ولذلك، ينبغي لمتخذي القرارات النظر في اشتراط عدم استخدام المدارس إلا لأغراض الإيواء في حالات الطوارئ وأن يلجأ إلى ذلك كملاذ أخير حينما لا تكون هناك بدائل مجدية.

وللإجابة على هذا السؤال، خذ بعين الاعتبار ما يلي:

ألف- الأسئلة الفرعية التوجيهية

١- الحصول المتكافئ على مساعدة الإيواء في حالات الطوارئ

أ- هل القوانين أو السياسات التي تنظم مساعدة الإيواء في حالات الطوارئ تنطوي على تمييز على أساس وضع الحيازة؟

ب- هل تسمح القوانين أو السياسات صراحة بإثبات الحيازة أو التحقق منها باستخدام نظم التحقق المجتمعي، والرسم المجتمعي لخرائط الأراضي، والأدلة الأخرى غير السندات الرسمية لحيازة الأراضي (مثل دفع الإيجار أو ضريبة الأراضي)؟

ج- هل يضع القانون إجراءات لإضفاء الطابع الشرعي على الحيازة غير الموثقة أو غير الرسمية للأراضي؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل هذه الإجراءات متاحة على نطاق واسع؟ وهل هي بسيطة وسريعة؟

٢- الحفاظ على إمكانية الحصول على الوثائق الهامة

أ- هل تنص القوانين أو السياسات على تثقيف عامة الجمهور بشأن التدابير العملية للحفاظ على إمكانية الحصول على الوثائق الهامة أثناء الكوارث؟

ب- هل تضع القوانين أو السياسات إجراءات للتعجيل باستبدال وثائق الهوية الشخصية وسندات ملكية الأراضي التي تعرضت للضياع أو الضرر أو التلف أثناء الكوارث؟

ج- هل ينص القانون على توفير وثائق بديلة للأشخاص المتضررين من الكوارث بالمجان؟

د- هل يضع القانون إجراءات للاعتراف، مؤقتاً على الأقل، بحقوق ملكية الأراضي واستغلالها والتي تُحدّد وتوثق من خلال عمليات التحقق المجتمعية والرسم المجتمعي لخرائط الأراضي؟

٣- الأراضي والمباني التي تستخدم لأغراض الإيواء في الحالات الطارئة والانتقالية

أ- هل يمكّن القانون الحكومة من مصادرة الأراضي والمباني بصفة مؤقتة لأغراض الإيواء في الحالات الطارئة والانتقالية أثناء الكوارث؟

ب- إذا كان الأمر كذلك، فهل تخضع صلاحيات الحكومة في مصادرة الأراضي والمباني لضوابط صارمة تقلل إلى أدنى حد من التدخل في حقوق الملكية الخاصة؟

٤- استخدام المدارس كملاجئ في حالات الطوارئ

أ- هل ينص القانون على عدم جواز اللجوء إلى استخدام المدارس للإيواء في حالات الطوارئ إلاّ كملاذ أخير حينما لا تكون هناك بدائل مجدية؟

ب- هل تحدد القوانين و/أو السياسات مواقع بديلة لاستخدامها لأغراض الإيواء في حالات الطوارئ؟

ج- هل تتضمن القوانين و/أو السياسات تدابير عملية لتعزيز استمرارية التعليم في الحالات التي يتعذر فيها تفادي استخدام المدارس لأغراض الإيواء في حالات الطوارئ؟

باء- عاين القوانين والسياسات المتعلقة بما يلي:

- إدارة الكوارث / إدارة حالات الطوارئ / الحماية المدنية / المساعدة الإنسانية
  - الإسكان / الأراضي / الممتلكات / تخطيط استغلال الأراضي / التخطيط المكاني
  - القوانين الدستورية / حقوق الإنسان

جيم- ارجع مباشرة إلى الإرشادات التالية بشأن أفضل الممارسات

- Minimum Standards for Education: Preparedness, Response Recovery (الوكالة الدولية للتعليم في حالات الطوارئ (International Agency for Education in Emergencies)، ٢٠١٠، الطبعة الثانية)
- Policy Brief and Practice Guidance for Pacific Nations on Limiting and Planning the Use of Schools as Temporary Evacuation Centres in Emergencies (تحالف آسيا والمحيط الهادئ للسلامة المدرسية (Asia Pacific Coalition for School Safety)، ٢٠١٧)
- Rapid Tenure Assessment Guidelines for Post-Disaster Response Planning — Pilot Version (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ٢٠١٥)
- '"Minimum Elements" for Community-Based Land Mapping Approaches in Post Disaster Contexts — Pilot Version' ((الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ٢٠١٥))

وانظر أيضاً التقرير التوليفي حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها، الفصل ٨، الفرع "هاء".

٩- هل تتضمن قوانين وسياسات بلدك التدابير اللازمة لضمان إدراج الفئات الضعيفة وحمايتها في أنشطة التأهب للكوارث ومواجهتها؟

قد تتضرر الفئات التالية بشكل غير متناسب من الكوارث: النساء والفتيات؛ والأطفال، ولا سيما الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم؛ والمسنون؛ والاشخاص ذوو الإعاقة؛ المهاجرون واللاجئون؛ مجموعات الشعوب الأصلية؛ والأقليات الإثنية والعرقية؛ والأقليات الجنسية والجنسانية. وتوخياً للإيجاز، سيشار إلى هذه الفئات مجتمعة بعبارة "الفئات الضعيفة"، على الرغم من أنه قد يكون من الأصح، تبعاً للظروف، وصفها بالفئات ذات "الاحتياجات المحددة"، أو "المعرضة للخطر" أو "الضعيفة".

وينبغي أن يتضمن القانون و/أو السياسة العامة تدابير لضمان إشراك الفئات الضعيفة وحمايتها بشكل كامل في أنشطة التأهب للكوارث مواجهتها. وتشمل هذه التدابير (على سبيل المثال لا الحصر): حظر التمييز؛ وتكليف الجهات الفاعلة الحكومية بتحديد الاحتياجات المحددة للفئات الضعيفة والتخطيط لها؛ وطلب جمع البيانات المصنفة حسب نوع الجنس والسن والإعاقة؛ فرض مشاركة الفئات الضعيفة في جميع جوانب التأهب للكوارث ومواجهتها؛ وفرض التخطيط لحالات لطوارئ فيما يتعلق بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، وحماية الطفل، ورعاية الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم.

وتشكل الصحة العقلية والدعم النفسي والاجتماعي إحدى أهم الاحتياجات للمتضررين من الكوارث، وليس للفئات الضعيفة فحسب. ويرجع ذلك إلى أن الكوارث تسبب معاناة نفسية واسعة النطاق، تتجلى في صورة مشاكل تتعلق بالصحة العقلية (مثل القلق والاكتئاب) وكرب غير مرضي (مثل الحزن والخوف والغضب) على حد سواء. وينبغي أن ينص القانون على التخطيط لحالات الطوارئ فيما يتعلق بالصحة العقلية والدعم النفسي والاجتماعي أثناء الكوارث، بما في ذلك الإسعافات النفسية الأولية والرعاية الصحية العقلية الأساسية السريرية والإمداد غير المنقطع بعقاقير المؤثرات العقلية الأساسية.

وللإجابة على هذا السؤال، خذ بعين الاعتبار ما يلي:

ألف- الأسئلة الفرعية التوجيهية

١- تدابير عامة لإدراج الفئات الضعيفة وحمايتها

عدم التمييز

أ- هل يحظر القانون التمييز في جميع جوانب التأهب للكوارث ومواجهتها؟

ب- هل ينطوي القانون على إقرار بالاحتياجات المحددة للفئات الضعيفة أثناء الكوارث؟

ج- هل يكرس القانون التزاماً عاماً على الجهات المستجيبة للكوارث بحماية الفئات الضعيفة وإشراكها في أنشطة التأهب للكوارث ومواجهتها؟

احتياجات الفئات الضعيفة

أ- هل ينص القانون على أن تقييم المخاطر والاحتياجات ومواطن الضعف بالإضافة إلى خطط الطوارئ تحدد الفئات الضعيفة واحتياجاتها المحددة؟

ب- هل ينص القانون على أن عمليات التخطيط تبين الإجراءات والموارد والمسؤوليات الرئيسية فيما يتعلق بتلبية احتياجات الفئات الضعيفة؟

ج- هل ينص القانون على أن عمليات التقييم والتخطيط تتضمن إجراء مشاورات مباشرة مع الفئات الضعيفة؟

جمع البيانات المصنفة

أ- هل ينص القانون على جمع البيانات المصنفة حسب نوع الجنس والسن والإعاقة في تقييمات المخاطر والضعف والاحتياجات؟

ب- هل ينص القانون على جمع البيانات المصنفة حسب نوع الجنس والسن والإعاقة فيما يتعلق بالمشاركة في التأهب للكوارث ومواجهتها، والآثار الناجمة الكوارث، وانتشار العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي؟

التدريب والتوعية

أ- هل يلزم القانون جميع الجهات الحكومية المستجيبة لحالات الطوارئ (بما فيها الوكالات القطاعية والشرطة والقوات المسلحة) بالمشاركة في التدريب المتعلق بالفئات الضعيفة؟

مشاركة الفئات الضعيفة

أ- هل يفرض القانون على مؤسسات أصحاب المصلحة المتعددين إشراك ممثلي الفئات الضعيفة؟

ب- هل يفرض القانون على الجهات الفاعلة في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها إجراء مشاورات مباشرة مع الفئات الضعيفة فيما يتعلق بإعداد وتخطيط وتنفيذ ورصد وتقييم جميع جوانب التأهب للكوارث ومواجهتها؟

ج- هل يحدد القانون حصصاً أو غايات من أجل تعيين أفراد الفئات الضعيفة كموظفين مدنيين في المؤسسات المعنية بالتأهب للكوارث ومواجهتها؟

د- هل ينص القانون على رصد وتقييم مشاركة الفئات الضعيفة وإدراجها في التأهب للكوارث ومواجهتها وتقديم تقارير في هذا الشأن؟

الحماية من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي

أ- هل ينص القانون على التخطيط للطوارئ فيما يتعلق بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي أثناء الكوارث؟

ب- هل ينص القانون على تصميم أماكن للإيواء وإدارتها بعد الكوارث بطريقة تمنع العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي وتخفف من حدته؟

ج- هل يلزم القانون جميع الجهات الحكومية المستجيبة لحالات الطوارئ بالمشاركة في التدريب المتعلق بالعنف الجنسي والعنف القائم على الجنس؟

٢- تدابير محددة لإشراك الفئات الضعيفة وحمايتها

النساء والفتيات

أ- هل تحدد خطط الطوارئ لمواجهة الكوارث الإجراءات والموارد والمسؤوليات الرئيسية فيما يتعلق بالصحة الجنسية والإنجابية وتدبير النظافة الصحية أثناء فترة الحيض؟

الأطفال

ب- هل ينص القانون على التخطيط للطوارئ فيما يتعلق بحماية الأطفال أثناء الكوارث؟

ج- هل ينص القانون على التخطيط للطوارئ فيما يتعلق برعاية الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم أثناء الكوارث، بما في ذلك الإجراءات الرئيسية التالية:

- التخفيف من أخطار الانفصال عن الوالدين ومقدمي الرعاية؛
- تحديد أماكن وجود الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم وتحديد هوياتهم وتزويدهم بالوثائق؛
- توفير ورصد ترتيبات الرعاية البديلة للأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم؛
- تعقب الأسر والتحقق من هوية أفرادها؛
- تيسير جمع شمل الأسر واندماجها؟

المسنون والأشخاص ذوو الإعاقات

أ- هل ينص القانون على تنفيذ جميع أنشطة التأهب للكوارث ومواجهتها بطريقة تجعلها متاحة للأشخاص ذوي الإعاقات البدنية أو الحسية أو الذهنية أو النفسية والاجتماعية؟

ب- هل تحدد خطط الطوارئ في حالات الكوارث الإجراءات والموارد والمسؤوليات الرئيسية فيما يتعلق بتقديم المساعدة في حالات الكوارث بطريقة موافقة ومناسبة للمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة؟

الأقليات الجنسية والجنسانية

أ- هل يلزم القانون بجمع معلومات عن الهوية الجنسية والجنسانية وتخزينها والتخلص منها بشكل مأمون؟

ب- هل تحدد خطط الطوارئ في حالات الكوارث الإجراءات والموارد والمسؤوليات الرئيسية فيما يتعلق بضمان حصول الأقليات الجنسية والجنسانية بعد وقوع الكوارث على المأوى والمياه واستفادتها من مرافق الصرف الصحي والنظافة الصحية؟

المهاجرون واللاجئون؛ الأقليات العرقية والإثنية

أ- هل يلزم القانون بتنفيذ أنشطة التأهب للكوارث ومواجهتها في إطار مجموعة متنوعة من اللغات والأشكال (مثل المطبوعات والشرائط السمعية والرسوم البيانية) ووسائط الإعلام (الرسمية وغير الرسمية)؟

مجموعات الشعوب الأصلية

أ- هل يحظر القانون ترحيل مجموعات الشعوب الأصلية من أراضيها، إلا بموافقة حرة ومسبقة ومستنيرة منها؟

٣- الصحة النفسية والدعم النفسي والاجتماعي

أ- هل ينص القانون على التخطيط لحالات الطوارئ فيما يتعلق بالصحة النفسية والدعم النفسي والاجتماعي أثناء الكوارث؟

ب- هل تنص خطط الطوارئ على الإجراءات الرئيسية التالية:

- إجراء تقييمات للصحة العقلية والمسائل النفسية والاجتماعية
- تدريب جميع الموظفين والمتطوعين في مجال الصحة النفسية والدعم النفسي والاجتماعي
- نشر معلومات بشأن أساليب التصدي بين عموم السكان؛
- تقديم الإسعافات النفسية والاجتماعية الأولية للناجين من الإجهاد الشديد؛
- توفير الرعاية الصحية العقلية الأساسية السريرية للناجين الذين يعانون من كرب مرضي؛
- توفير امدادات غير منقطعة من عقاقير المؤثرات العقلية الأساسية؟

باء- عاين القوانين والسياسات المتعلقة بما يلي:

- إدارة الكوارث / إدارة حالات الطوارئ / الحماية المدنية / المساعدة الإنسانية
- الصحة / الأدوية
- حماية الطفل / عمالة الأطفال / زواج الأطفال / اختطاف الأطفال / الاتجار بالأطفال / إساءة معاملة الأطفال
- التبني / الكفالة / الأيتام
- التثقيف
- الهجرة / اللاجئون وملتمسو اللجوء
- منع العنف الجنسي / العنف العائلي / العنف ضد المرأة
- الخصوصية / حماية البيانات
- حقوق الانسان / مناهضة التمييز

جيم- ارجع مباشرة إلى الإرشادات التالية بشأن أفضل الممارسات

- Adolescent Sexual and Reproductive Health Toolkit for Humanitarian Settings (منظمة إنقاذ الطفولة وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ٢٠٠٩)
- Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children (الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم (Inter-agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children)، ٢٠١٦)
- Guidelines for the Alternative Care of Children in Emergencies (الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم (Inter-agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children)، ٢٠١٣)
- Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ٢٠١٥)
- Guidelines to Protect Migrants in Countries Experiencing Conflict or Natural Disaster (مبادرة "المهاجرون في البلدان التي تمر بأزمات"، ٢٠١٦)
- Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (الاتحاد المعني بالشيخوخة والإعاقة (Age and Disability Consortium)، ٢٠١٨)
- IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ٢٠٠٧)

- Inter-agency Field Manual on Reproductive Health in Humanitarian Settings (الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالصحة الإنجابية في الأزمات، ٢٠١٠)
- Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action (الفريق العامل المعني بحماية الطفل، ٢٠١٢)
- Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response (مشروع "اسفير"، ٢٠١٨، الطبعة الثالثة)
- Toolkit for Integrating Menstrual Hygiene Management (MHM) into Humanitarian Response (الأبحاث الصحية في الأزمات الإنسانية، ٢٠١٧)

وانظر أيضاً التقرير التوليفي حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها، الفصل ٩، الفرع "هاء".

١٠- هل تتضمن قوانين وسياسات بلدك التدابير اللازمة لتعزيز الجودة والمساءلة ولمنع الغش والفساد في عمليات التأهب للكوارث ومواجهتها؟

قد تفرض حالتا الاستعجال والفوضى الناجمتان عن الكوارث تحديات كبيرة على الجودة والمساءلة في عمليات التأهب للكوارث ومواجهتها. ويمكن أن تهيئ، بالقدر نفسه، لعديمي الضمير فرصاً مناسبة لممارسة الغش والفساد.

وينبغي لجميع الجهات الفاعلة المشاركة في مواجهة الكوارث أن تسعى جاهدة إلى تحقيق الحد الأدنى من معايير الجودة في تقديم المساعدة أثناء الكوارث ومن الأهمية بمكان أن تخطط لذلك. وينبغي لواضعي القرارات المحليين النظر في وضع معايير دنيا لتوفير الغذاء والماء والصرف الصحي والنظافة الصحية والرعاية الصحية والمأوى أثناء الكوارث. وينبغي أن تعكس هذه المعايير *المعايير الدنيا لمشروع "اسفير"*. وقد يرغب متخذو القرارات، في الواقع، في استخدام *المعايير الدنيا لمشروع "اسفير"* كنقطة بداية وفي تكييفها لتكون ملائمة وواقعية من الناحية الثقافية.

وتكتسي التقييمات المحكمة والآنية للاحتياجات والخسائر والأضرار في مرحلة ما بعد الكوارث أهمية حيوية لضمان جودة عملية مواجهة الكوارث والتعافي منها. ويرجع ذلك إلى أن المعلومات الدقيقة المتعلقة بطبيعة الاحتياجات والخسائر والأضرار وحجمها وموقعها الجغرافي ضرورية لتخطيط وتنفيذ عملية استجابة وتعاف فعالة. وينبغي أن ينص القانون و/أو السياسة العامة على إجراء تقييمات سريعة للاحتياجات بعد وقوع الكارثة؛ وإجراء تقييمات متواصلة للاحتياجات طوال مرحلة الاستجابة. وبالمثل، ينبغي أن ينص القانون و/أو السياسة العامة على إجراء تقييمات للأضرار والخسائر.

ويكتسي رصد وتقييم أنشطة التأهب للكوارث ومواجهتها أهمية بالغة بالنسبة إلى المساءلة والتعلّم. وهو يولد المعلومات والتحليلات المطلوبة لتحقيق ما يلي: (١) مساءلة الجهات الفاعلة أمام الجهات المعنية عن تأثير ونتائج أنشطتها؛ (٢) تحسين السياسات والممارسات في المستقبل من خلال استخلاص الدروس من الخبرات السابقة. وينبغي أن ييسر القانون و/أو السياسة العامة سبل إجراء التقييمات الموجهة نحو التعلم ونحو المساءلة على حد سواء. وينبغي أن يلزم الجهات الفاعلة في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها بأن تجري وتنشر بانتظام تقييمات خارجية لأنشطتها وبرامجها، مع السماح أيضا لهذه الجهات بإجراء تقييمات داخلية لا يتعين اطلاع الجمهور عليها.

ويحدث أثناء مواجهة الكوارث تعارض بين العمل على وجه الاستعجال لإنقاذ الأرواح وتنفيذ الضوابط المتعلقة بمكافحة الفساد ومكافحة الغش. ومع ذلك، فمن الممكن تحقيق توازن بين حالة الاستعجال والحيطة من خلال تعزيز القدرة المؤسسية على التصدي للفساد ووضع الضوابط المناسبة قبل وقوع الكوارث. وينبغي أن يُلزم القانون و/أو السياسة العامة الجهات الفاعلة في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها بتنفيذ الضوابط المتعلقة بمهام محددة (مثل الشؤون المالية، والمشتريات)، وتنفيذ تدابير للتقليل إلى أدنى حد من الحاجة إلى التوظيف وعمليات الشراء بشكل سريع أثناء الكوارث.

وللإجابة على هذا السؤال، خذ بعين الاعتبار ما يلي:

ألف- الأسئلة الفرعية التوجيهية

١- الجودة

أ- هل يضع القانون و/أو السياسة العامة معايير دنيا لتوفير الغذاء والماء والصرف الصحي والنظافة الصحية والرعاية الصحية والمأوى أثناء مواجهة الكوارث؟

ب- إذا كانت الجواب نعم، فهل يلزم القانون و/أو السياسة العامة الجهات الفاعلة في في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها باستخدام هذه المعايير الدنيا لدى وضع خطط الطوارئ في حالات الكوارث واستعراضها؟

ج- إذا كان الجواب نعم، فهل يلزم القانون و/أو السياسة العامة الجهات الفاعلة في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها باستخدام هذه المعايير الدنيا لدى رصد وتقييم أنشطة التأهب للكوارث ومواجهتها؟

د- هل يضع القانون و/أو السياسة العامة عملية لإدارة الإصابات الجماعية أثناء وقوع إحدى الكوارث؟

٢- تقييمات مرحلة ما بعد الكوارث

أ- هل ينص القانون و/أو السياسة العامة على إجراء تقييمات سريعة ومتواصلة للاحتياجات؟

ب- هل ينص القانون و/أو السياسة العامة على إجراء تقييمات للخسائر والأضرار؟

ج- هل يضع القانون و/أو السياسة العامة نهجاً منسقاً ومتسقا لتقييم مرحلة ما بعد الكوارث؟

٣- الرصد والمساءلة

أ- هل يلزم القانون و/أو السياسة العامة الجهات الفاعلة في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها بإجراء رصد وتقييم على مستوى الأنشطة والبرامج؟

ب- هل يلزم القانون و/أو السياسة العامة جميع الجهات الفاعلة في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها بأن تجري وتنشر بانتظام تقييمات خارجية لأنشطتها وبرامجها؟

ج- إذا كان الجواب نعم، فهل يسمح القانون و/أو السياسة العامة للجهات الفاعلة في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها بإجراء تقييمات داخلية، تقييمات داخلية لا يتعين اطلاع الجمهور عليها، لغرض التعلم والتحسين على الصعيد المؤسسي؟

٤- منع الغش والفساد

أ- هل يفوض القانون و/أو السياسة العامة الجهات الفاعلة في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها باعتماد تدابير لتعزيز القدرة المؤسسية على التصدي للفساد والغش، مثل مدونات قواعد السلوك وآليات الإبلاغ عن المخالفات والتدريب؟

ب- هل يفوض القانون و/أو السياسة العامة الجهات الفاعلة في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها بتنفيذ ضوابط خاصة بالوظائف لمنع الغش والفساد في المجال المالي والموارد البشرية والمشتريات وإدارة الأصول والنقل؟

ج- هل يفوض القانون و/أو السياسة العامة الجهات الفاعلة في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها بتنفيذ تدابير تهدف إلى التقليل إلى أدنى حد من الحاجة إلى التوظيف وعمليات الشراء بشكل سريع في أنشطة التأهب للكوارث ومواجهتها؟

باء- عاين القوانين والسياسات المتعلقة بما يلي:

- إدارة الكوارث / إدارة حالات الطوارئ / الحماية المدنية / المساعدة الإنسانية
- الغش / الفساد
- الرصد / التقييم

جيم- ارجع مباشرة إلى الإرشادات التالية بشأن أفضل الممارسات

- Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response (مشروع "اسفير"، ٢٠١٨، الطبعة الثالثة)
- Evaluation of Humanitarian Action Guide (شبكة التعلم الإيجابي للمساءلة والأداء، ٢٠١٦)
- Handbook of Good Practices for Preventing Corruption in Humanitarian Operations (منظمة الشفافية الدولية، ٢٠١٤)
- Management of Dead Bodies After Disasters: A Field Manual for First Responders (منظمة الصحة العالمية وآخرون، ٢٠١٦، الطبعة الثانية)

وانظر أيضاً التقرير التوليفي حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها، الفصل ١٠، الفرع "هاء".

.

إجراءات المتابعة

سيكون حتماً لكل إطار قانوني في مجال التأهب للكوارث ومواجهتها مواطن قوة ونقاط ضعف. وسيساعد استخدام القائمة المرجعية حول القانون والتأهب للكوارث ومواجهتها الجهات المشرعة والمنظمات الأخرى على استعراض قوانينها وتحديد المجالات التي تحتاج فيها القوانين والسياسات إلى تحديث أو التي يتعين فيها سد الثغرات بسن تشريعات جديدة.

ولدى تحديد الثغرات ونقاط الضعف، قد يكون من المفيد النظر في الأنشطة التالية:

- إجراء المزيد من البحوث في مسائل معينة أو في مجال من مجالات القانون
- إجراء مشاورات مع طائفة واسعة من الجهات المعنية، ولا سيما على المستويات المحلية
- إدخال تعديلات على القوانين والسياسات القائمة لتحسين معالجة المسائل المتعلقة بالتأهب للكوارث ومواجهتها أو لكفالة الاتساق بين مختلف القوانين والسياسات
- وضع قوانين وسياسات جديدة لسد أي فجوة من الفجوات

وحينما يكون التشريع الجديد مطلوباً، سيتاح عدد من النهج المقترحة لوضعه ورصده وهو ما سيساعد على ضمان التنفيذ الفعال لما يلي:

- إشراك طائفة واسعة من الجهات المعنية في عملية التنمية، بما في ذلك المشاركة الفعالة لجميع الوزارات ومستويات الحكومة ذات الصلة، والخبراء/الممارسين المتخصصين، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص والأفراد، من خلال عملية تشمل مشاركة النساء والشباب والأشخاص ذوي الإعاقة والفئات الضعيفة.
- وضع خطة تنفيذية تتضمن تحديد الموارد والتدريب وتنمية القدرات والمعالم الأساسية والأطر الزمنية.
- تحديد الأدوار والمسؤوليات، ولا سيما في مجال رصد وتقييم التقدم المحرز لتوثيق التحديات والإنجازات المتعلقة بالتنفيذ.
- الاضطلاع بأنشطة على جميع المستويات لتعزيز زيادة الوعي وتحسين تنفيذ الأحكام القانونية والسياساتية الجديدة والقائمة، مثل الإحاطات الإعلامية المفتوحة ومنتجات الاتصالات والأحداث.

معلومات أخرى ودعم إضافي

يمكن الحصول على المزيد من المعلومات والأدوات والتقارير والتحديثات بشأن قانون مواجهة الكوارث على الموقع الشبكي التالي: www.ifrc.org/dl

وفي حالة وجود أي أسئلة أو طلبات متعلقة بالمساعدة التقنية في مجال قانون مواجهة الكوارث، يمكن الاتصال بفريق برنامج القانون الدولي للكوارث التابع للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر على البريد الإلكتروني التالي: disaster.law@ifrc.org